



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION
DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

TESIS PRESENTADA POR:

FERNANDO VILLAGOMEZ PORRAS

PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA

México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.

	PAG.
INTRODUCCION	I
I. LA PLANIFICACION	1
A) ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION	1
B) GENESIS DE LA PLANEACION EN MEXICO	4
C) DIVERSOS CONCEPTOS DE PLANIFICACION	12
II. LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO	16
A) ANTECEDENTES HISTORICOS	16
B) SITUACION ACTUAL	20
a) Clasificación de Instituciones de Educación Superior.	22
b) Aspectos internos de las Instituciones de Educación Superior.	27
III. LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO	44
A) SITUACION ACTUAL	44
B) MECANISMOS DE COORDINACION PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.	50
a) Coordinación Nacional	50

	PAG.
b) Consejo Regional	51
c) Comisión Estatal	52
d) Unidades Institucionales de Planeación	53
C) PROPUESTAS PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.	57
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Es deber de la educación superior, contribuir al desarrollo armónico e integral de nuestro país a través de la formación de cuadros técnicos y profesionales capaces de llevarlo a --
cabo.

Conscientes de ello, las autoridades educativas en 1978, establecieron políticas tendientes a realizar un Plan Nacional de la Educación Superior, con el fin de conformar un sistema acorde a las necesidades del país.

El interés de elaborar el presente trabajo, fue con la finalidad de conocer la situación que guarda actualmente la planeación de la educación superior, ya que de los planes elaborados en México, solo algunos se lograron implantar sin alcanzar sus objetivos.

Por lo anterior, se plantean las siguientes hipótesis:

- El grado de desarrollo que existe dentro de cada institución de educación superior, no es homogéneo a nivel nacional, lo que obstaculiza la implantación de un sistema de planeación congruente a este ámbito educativo.
- La ausencia de una estructura orgánica y funcional -- adecuada en cada institución de educación superior, evita que la implantación de un proceso planificador de éstas, tenga éxito.

Para la comprobación de estas hipótesis se presentan cuatro capítulos:

Primero.- Se examinan en forma somera los antecedentes y - conceptos de la planificación, las características propias de su aplicación, ya sea en un sistema capitalista o socialista, así también se hace referencia a los primeros intentos de planeación que se han dado en México.

Segundo.- Se señalan los antecedentes de la educación superior, desde la etapa colonial a la fecha, sus características tales como: La existencia de instituciones autónomas, - dependientes, privadas, etc., el tipo de estudios que ofrecen, su estructuración, su reglamentación, su grado de desarrollo, sus objetivos, sus autoridades legales, sus problemas administrativos, el aprovechamiento de sus recursos y - su situación acerca del derecho de autonomía.

Tercero.- Se muestra la información acerca de los primeros intentos para planear la educación superior en México, sus características y mecanismos de coordinación para efectuar este proceso, señalando su conformación y su grado de participación. Se mencionan los problemas que aquejan a las instituciones de educación superior y que impiden contar con - las condiciones que se requieren para su planeación, finalmente se presentan proposiciones que se consideran apropiadas para crear las condiciones mencionadas. Y

Cuarto.- Se hace referencia a las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas a través de la investigación - - efectuada.

Finalmente cabe aclarar que a través de todo el desarrollo - de este estudio, se insiste y se seguirá insistiendo, que -- los aspectos administrativos en el funcionamiento de las instituciones de educación superior, son el soporte para la efectiva realización de sus funciones básicas y cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, no al último quiero expresar mi agradecimiento - a todas las personas que de alguna forma participaron en la elaboración de este estudio.

L. PLANIFICACION

A) ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION

Los primeros intentos de realizar, varias actividades coordinadas, para la realización de un fin, surgieron desde la época de las sociedades primitivas en donde los responsables de la comunidad, determinaban que se produciría y cuánto; a quien se le asignaría las tareas correspondientes y cómo se les daría su reparto social, estas determinaciones surgen a través de -- las necesidades que se presentan en cada grupo social, es decir que las decisiones que se toman, son en función de las posibilidades de producción y de las necesidades de cada comunidad correspondiente.

Todo lo anterior supone que, la autoridad que determina los -- planes de actividades a realizar, dispone realmente del conjunto de los medios de producción, o sea que, prevalece una propiedad común de los medios de producción.

El desarrollo que se presenta en estas comunidades primitivas debido a factores históricos como; mayor producción, mejor desempeño de trabajo, creación de mejores medios de producción, - etc., provoca el surgimiento de una nueva sociedad la cual se caracterizará por la existencia de productores individuales, - con oficios definidos y siendo ellos mismos, los propietarios de los medios de producción.

Estos productores en el desarrollo de sus labores, no se rigen por un Plan o Programa Global que integre las actividades a desempeñar por cada uno de estos, sino que, son ellos mismos los que forman sus programas de trabajo basándose en dos motivos - principales, el auto consumo y el intercambio de sus productos creados.

Lo anterior, muestra que esa sociedad por la misma aislación -

que presenta, no permite que se fije algún plan de producción, siendo en la siguiente fase histórica donde sí surgen planes - y programas de trabajo.

En el inciso de la fase del capitalismo, se observa un proceso de creación de planes o programas con la finalidad por parte - del sector empresarial, de encontrar y establecer mecanismos - que permitieran obtener mayores ganancias y mejores condicio-- nes de compra y venta, siendo la razón por la cual, estos pla-- nes o programas se llegaron a caracterizar por ser limitados a cada empresa, en las cuales se fijaban y asignaban actividades según las metas establecidas.

A través del desarrollo del capitalismo van surgiendo innova-- ciones científicas y tecnológicas que al irse implementando, - paralelamente van incrementando la producción y con ello se -- van originando las condiciones con las cuales la clase empresarial tiende a consolidarse como grupo dominante, bajo esta si-- tuación favorable se empiezan a crear "planes" y programas en forma individual para cada empresa con el fin de maximizar las ganancias, actuando racionalmente, en el mercado en base a la ley de la oferta y la demanda, la cual le permitirá programar, coordinar y controlar sus actividades tomando en cuenta que la intervención del estado en este rubro, será en mínima parte.

Ya para el siglo XIX, el desarrollo del capitalismo se viene - a identificar como una concentración económica con la apari--- ción de los monopolios y el desarrollo de Trust y Cartels, pro-- vocando que los programas establecidos para cada empresa, se - empiecen a dar bajo condiciones de carácter global ya que va-- rias de estas empresas se habían coordinado o fusionado en bus-- ca de un objetivo común, estos programas vienen a crear los me-- canismos de asignación de labores, la manera de desempeñarlas, su tiempo de realización y los procedimientos para ello, como-- se nota, la intención era el incrementar la explotación y por

lo tanto las ganancias.

Esta situación que imperaba a mediados del siglo pasado se debía básicamente a la aplicación de las doctrinas de la escuela clásica acerca de incrementar las jornadas de trabajo a través de una división del mismo, con el objeto de aumentar la productividad en beneficio de la clase poseedora de los medios de -- producción, es esta situación que logran detectar algunos pensadores como Marx y Engels, para demostrar que para lograr un verdadero desarrollo económico será necesario crear la propiedad colectiva de los medios de producción, sin la explotación -- del hombre por el hombre.

Con la ambición de incrementar sus riquezas y consolidar su -- status la clase en el poder empieza a canalizar recursos financieros hacia la realización de investigación. la cual se avocaría a la innovación tecnológica con el fin de incrementar la -- plusvalía, sin tomar en cuenta los programas establecidos de -- trabajo, ni la interdependencia contradictoria del carácter -- privado de los medios de producción, con el carácter social de la producción misma, es decir que los programas y proyectos -- que utilizaban esta clase empresarial, se establecieron a razón de la obtención de beneficios propios, sin tomar en cuenta el beneficio social.

El resultado de esta inadecuada utilización de "planes" y programas y el excesivo interés por producir y aumentar la plusvalía, vino a ocasionar una crisis capitalista, la cual se presentó en 1929, la que es solucionada momentáneamente a través de la aplicación de las teorías de un representante de la escuela neoclásica, John M. Keynes quien fundamenta que la intervención del Estado es necesaria para estimular la demanda agregada de bienes y Servicios y de esta forma levantar al sistema económico del ciclo depresivo en que se encontraba.

Para este siglo, en sus inicios, se obtiene el triunfo de la re

volución que se da en la Unión Soviética, marcándose un sentimiento socialista e implantando la doctrina marxista-leninista, lo que permite se empiecen a dar los primeros pasos para el establecimiento de una real planificación que proporcione un desarrollo armonioso y proporcional para este país, en donde la interpretación de la propiedad colectiva como propiedad del estado de los medios de producción, condujo como consecuencia lógica, a la utilización de la planificación como un medio para apoyar al estado en el control de las leyes económicas, políticas y sociales, por lo que se establecen planes a largo, mediano y corto plazo, surgiendo los planes quinquenales que fijarán básicamente los objetivos y políticas trazados para el desarrollo de la sociedad socialista y con el fin de coordinar, analizar, supervisar, evaluar y actualizar dichos planes se crea un órgano central de planificación que se encargará de ello.

Como se nota, a través de la información anterior, la planificación como tal, tiene sus inicios a partir de la implantación del sistema socialista en la Unión Soviética, sin que esto -- quiera decir, que los "planes" y programas que se elaboraron para situaciones específicas en su momento, no hayan servido como antecedente para la creación de esta técnica.

Resulta importante señalar que; la planificación debe ser considerada como una categoría histórica que aparece con la propiedad social de los medios de producción, aplicando el principio de racionalidad económica en una escala colectiva y social, superando de esta forma, sus antiguos límites o alcances que presentaban los "planes" o programas que aplicaban las empresas básicamente.

B) GENESIS DE LA PLANIFICACION EN MEXICO

En el período post-revolucionario, se abrió una etapa de orga-

nización nacional y se adoptó una política consistente en crear instituciones que supuestamente deberían estar acordes al crecimiento del país, por ejemplo: En 1928 se creó por decreto, el Consejo Nacional Económico, como una entidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo, relacionados con la actividad económica y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, federales y estatales. Ante ello, el estado crea también una serie de iniciativas que conlleva a pensar en planear y/o programar sus actividades del estado.

La ley sobre Planeación General de la República, expedida en 1930, es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. En ese mismo año, surge la Comisión Nacional de Planeación. Con ella cobran fuerza, en el medio político mexicano, los conceptos relativos a programación económica.

En 1933, se aprobó el Plan Nacional de México, conocido como "Plan Sexenal" inspirado en una política de intervención estatal, como la que se estaba adoptando en diversos países para enfrentar la crisis económica que les afectaba para esta época. Al mismo tiempo se creó el Consejo Nacional de Economía, constituido por diversos representantes de los sectores económicos, con la finalidad de asesorar al Presidente de la República en materia de política económica.

"La ley de Planeación de 1930, no dice Plan Nacional de México ... dice simple y llanamente: Plano Nacional de México y esto tiene importancia, porque como decía el Lic. Flores de la Peña, en México se confunden planos con planes lo que trae como consecuencia que se confunda la mera racionalización de algún proceso económico particular, con la planificación en general^{1/}.

^{1/} . CECENA CERVANTES J. LUIS " Los economistas ante la Planeación Regional y Urbana" en El economista Mexicano (XI, 4) Colegio Nacional de Economistas, Diciembre 1976.

La elaboración del Plan Nacional de México, obedeció a la necesidad de formular los lineamientos de política económica con que el país resolvería las dificultades provocadas por la crisis de 1929. Fue una etapa cuya intención era superar los problemas internos y estimular el desarrollo económico. Todo ello sólo quedó en un conjunto de "buenos deseos" que aunque el Presidente Cárdenas dió la mayor prioridad a una política agraria y nacionalista, que culminó con la expropiación petrolera y de los Ferrocarriles Nacionales, la organización de la Comisión Federal de Electricidad y la creación de los Bancos Nacionales de Comercio Exterior, Obrero y de Fomento Industrial, no fue gracias a dicho plan, puesto que este no contemplaba tales acciones, sino más bien se avocaba la creación de empleos y escuelas.

El Plan fue llevado a efecto por técnicos del Gobierno Federal y por una Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario. Una de sus principales limitaciones fue la carencia de cuadros técnicos capacitados, instrumentos prácticos, organismos económicos y estadísticos aptos para convertir la política económica en práctica diaria. Con este fin, se creó el Comité Asesor Especial de Carácter intersecretarial como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales.

A pesar de sus limitaciones, el Plan Nacional de México sirvió de apoyo para llevar a cabo reformas en materia agraria, riego, infraestructura, transportes y legislación y para reforzar una política nacionalista.

El Comité Asesor Especial fue sustituido por una oficina técnica, dentro de la Secretaría de Gobernación, a la que se encomendó elaborar un "Segundo Plan Nacional o Sexenal" que abarcaría el siguiente período gubernamental 1941-1946. En este Plan se analizó lo referente a la planeación específica de las actividades del Gobierno Federal y la Coordinación de las de-

pendencias que lo integraban. El "Segundo Plan Nacional" buscaba cuantificar mejor los objetivos primordiales, dejando sin embargo, en manos del Presidente de la República, lo referente a su aplicación específica.

En 1942, se constituyeron la Comisión Federal de Planeación -- Económica, para mejorar la información estadística, necesaria en la elaboración de programas de desarrollo, y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía como fin realizar estudios-estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.

En los últimos meses de 1947, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar y asesorar a los organismos descentralizados y a las entidades de participación estatal en lo relativo al desempeño de sus actividades. Con el propósito de conocer el funcionamiento económico y administrativo de estos organismos y empresas se estableció la Comisión Nacional de Inversiones encargada de controlar y supervisar sus presupuestos mediante auditorías e inspecciones técnicas.

El Banco de México preparó, posteriormente, un proyecto de -- Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias -- Descentralizadas, para los años 1947-1952. De igual forma, en el año de 1952, se preparó en la Nacional Financiera un Programa Nacional de Inversiones para los años 1953-1960.

En el mismo año, la Comisión Mixta del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, elaboraron un documento titulado "El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para absorber Capital del Exterior", donde se estimaba necesaria la creación de un grupo autónomo de técnicos que elaborara programas de inversión y ayudara a coordinar las actividades gubernamentales de acuerdo con un programa económico.

A mediados de 1953, se pidió a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía que elaborasen un Plan de Inversiones del Sector Público para el nuevo sexenio, para coordinar todos los programas de inversión de las entidades del Gobierno Federal. Con tal fin, todas las Secretarías del Estado y las empresas descentralizadas y de participación estatal, -- rindieron informes sobre la inversión programada por cada una de ellas. Se creó un Comité de Inversiones, que funcionaría -- bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y Nacional Financiera, y presentaría un programa coordinado de Inversiones Públicas.

El Comité se incorporó a la Presidencia de la República, y más tarde, dió origen a la Comisión de Inversiones. Dicha Comi--- sión formuló los estudios económicos necesarios para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones, de -- acuerdo con los objetivos de la política nacional.

Ningún organismo o dependencia federal, debía realizar inver--- sión alguna no autorizada previamente por la Comisión de Inver siones y por el Presidente de la República. De hecho, todas -- las entidades y organismos federales quedaron bajo la vigilan-- cia de la Comisión, que exigía buenas prácticas administrati-- vas como condición previa para asignar los fondos que éstas ne cesitaban.

La Comisión de Inversiones, debido a su naturaleza técnica a -- su carácter de centro de información económica, y a su amplio campo de acción por el número de entidades que participaban en las inversiones públicas, formuló en 1956 un Plan de Inversio-- nes para dos años, que fue base para obtener créditos de orga-- nismos financieros del exterior, que fueron encauzados princi-- palmente al desarrollo de la energía, el riego, la comunica-- ción y el transporte.

Para consolidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, se creó en 1958, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia. La Ley dió a la nueva Secretaría, facultades para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República, así como para proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La antigua Comisión de Inversiones se integró a la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas; más tarde se convirtió en Dirección General, ampliando y complementando sus funciones con nuevos órganos de decisión y administración. Asimismo, se creó la Dirección de Planeación, encargada de la planeación económica nacional, antecedente de la actual Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: el "Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960-1964", de junio de 1959; el "Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País", de julio de 1961; y el "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del País", de marzo de 1962.

Al empezar la década de los sesentas México se enfrentaba en el ámbito internacional a una situación caracterizada por una nueva política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Se

había creado la Alianza para el Progreso y, de acuerdo con la Carta de Punta del Este, el país se comprometió a elaborar un programa de desarrollo económico. Se estableció una Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que sería responsable de elaborar planes y programas nacionales de desarrollo a corto y -- largo plazo. Esta Comisión elaboró el "Plan de Acción Inmediata", 1962-1964" que definía la naturaleza de un plan nacional de inversiones.

En el siguiente período gubernamental, se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, realizado por la Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. En este programa se buscaba fortalecer al sector agropecuario, lograr mayores -- índices de productividad e impulsar la industrialización, mejorar los servicios públicos, fomentar el ahorro interno, continuar con la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

En esta última década 70-80 y al inicio de ella, se anuncia un cambio en la estrategia de política económica y social. Se opta por hacer de la programación del desarrollo nacional, una tarea compartida del estado con los sectores productivos. Esto propicia la reacción de unidades de programación y grupos sectoriales integrados por las dependencias del Estado, dándose: El -- grupo de sector agropecuario, el grupo de bienestar social, del sector salud, el grupo de análisis del sector educativo, para mediados de la década se plantea la necesidad de realizar algunas modificaciones que lleva a la creación de diversos planes sectoriales, como por ejemplo: El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan de -- Empleo, el Plan Nacional de Pesca, el Plan Nacional de Educación Superior, etc., hasta culminar con el plan más reciente que aparentemente abarca todas las actividades económicas y sociales. El Plan Global de Desarrollo.

Como podemos observar a través de estos antecedentes, México queda inserto de los países capitalistas que han formulado planes y programas y creado organismos que coordinen y realicen estos planes teniendo como resultado, observando los datos anteriormente mencionados, la obtención de un conjunto de buenos deseos plasmados en el papel, planes sexenales y aislados unos de otros, demostrándonos que realmente no se realiza planificación que solo se hacen documentos que tienen ese nombre, sin llevar a la práctica lo que representan.

"El Gobierno de México establece buenos deseos quizá tenga voluntad y proceda eventualmente con honestidad, dependiendo de la persona que así lo haga. Pero el sector público, el gobierno de México, no planifica más que en el papel, nunca ha construído un plan económico nacional adecuado y ni los que ha hecho los ha realizado". 2/

Las razones de estos fracasos son múltiples, las tres más importantes son: que nunca se ha contado con un plan nacional que abarque a todas las actividades en su conjunto, la falta de -- preparación de la administración adecuada para utilizar los -- planes, es decir, un órgano planificador central y por último la extremadamente baja calidad de los planes.

La baja calidad de los planes ha estado ligada básicamente con la falta de cuerpos técnicos calificados acerca de planificación, así como la falta de canales de información adecuados, ocasionando confusión conducente a la falta de diferenciación entre crecimiento y desarrollo.

El establecimiento de una planificación nacional en México requiere de una profunda revisión, reorganización y reorientación de los planes que se han querido implementar en México, ubicándolos a las condiciones y realidades que presenta nuestro país.

2/ Ibidem.

C). DIVERSOS CONCEPTOS DE LA PLANIFICACION.

Contínuamente surgen conocimientos, conceptos y categorías en cada uno de los campos en que el hombre ha dividido su quehacer diario, "poniendo de moda" algunos elementos que llegan incluso a plasmarse en un amplio nivel y que al evolucionar el conocimiento, el hombre crea instrumentos que sustituirán o desvirtuarán a los anteriores. Esto es lo que ha ocurrido con la planificación, de donde han surgido una diversidad de conceptos, tales como:

- Planificación flexible,
- Planeación indicativa,
- Planeación,
- Planificación,
- Planeación directa e integral,
- Planificación económica nacional,
- etc.

Lo anterior nos muestra el gran número de conceptos que existen para referirse al proceso planificado de una nación, ya sea socialista o capitalista, por lo que resulta importante mencionar algunas características acerca de la aplicación y resultados -- que se obtienen en cada sistema, es decir, saber la diferencia entre los vaticinios, previsiones y pronósticos que se dan -- en un sistema capitalista y la realización de acciones concretas coordinadas por un órgano central, dentro de un sistema integrado, que permita cumplir con los objetivos y metas planteadas para el desarrollo general del país.

Con el propósito de ampliar la información al respecto, a continuación se describen dichas características que tienden a di

ferenciar la economía centralizada de un sistema socialista, de una economía capitalista.

La Planificación en la Sociedad Socialista.- Se le conoce también como: Planificación Directa e Integral, Planificación -- Económica Nacional o simplemente Planificación y comprende las siguientes peculiaridades:

- Es el esfuerzo sistemático para organizar un país.
- Es una categoría histórica.
- Elimina la inflación por medio del control de precios.
- La eliminación de las crisis cíclicas.
- Establece un sistema integrado de planes.
- La propiedad de los medios de producción esta en manos del Estado.
- Las leyes económicas están controladas por el hombre.
- Hacer surgir un plan de desarrollo que se disgrega para términos prácticos.
- Supone el pleno uso de las fuerzas productivas.
- Opera a largo plazo observando los logros de corto plazo.

Todas estas características son las que se presentan en una -- economía centralizada con un sistema y un planificación inte-- grales y con un control total de los medios de producción por parte del estado, aspectos que definitivamente no podrán darse en una economía que se caracterice por la existencia de la pro piedad privada de los medios de producción, en donde la realización de planificación está dada en función de los que poseen

dichos medios de producción.

La Planificación en la Sociedad Capitalista.- Conocida también como: Planeación Indicativa, Planeación Flexible, Planeación, etc., sus principales características son:

- Es utilizada por los países desarrollados y subdesarrollados.
- Se presenta principalmente en períodos de crisis.
- Es utilizada por los países subdesarrollados para salir del atolladero económico, ejemplo: la alianza para la producción.
- Se presenta con carácter parcial.
- Lo promueve el sector público.
- En los países subdesarrollados se obtiene menor éxito por la escasez de cuadros técnicos.
- Se presenta, en su mayoría, por interés político.
- Se presenta con presiones políticas y económicas a nivel nacional e internacional.
- Se aplica con el propósito de maximizar las ganancias dentro del aparato productivo.
- Utiliza técnicas de carácter espontáneo.
- Las actividades se presentan en forma inductiva.

La planificación que se lleva a cabo dentro de un sistema capitalista, se reduce básicamente a la elaboración de planes y/o programas presentados en forma aislada de unos con otros, siendo la razón del porque, en la mayoría de los países capitalistas, sobre todo los que están en vías de desarrollo, se prepararon planes que nunca se llegaron a implantar y los que se lograron no pudieron alcanzar sus objetivos.

De lo anterior, se deduce que existe una marcada diferencia - entre la planificación que se lleva a cabo dentro de un sistema socialista y la que se efectúa en uno capitalista. Teóricamente es posible referirse a la misma, con cualquiera de los -- conceptos antes mencionados, pero, para efectos de este trabajo, la planificación se manejará como un proceso coordinado e integral, que solo tiene lugar en una economía socialista; y la planeación, al proceso que se efectúa dentro de la sociedad capitalista.

II. EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

A) ANTECEDENTES HISTORICOS

Las primeras Instituciones de Educación Superior en México, son las fundadas en la etapa colonial, y todas ellas ligadas a la Iglesia, estas instituciones empiezan a surgir como colegios y seminarios con la finalidad de formar sacerdotes, razón por la cual el control educativo se ve ejercido por la Iglesia.

Sólo tres instituciones desde su creación en la época colonial, se les puede considerar como casas de estudios de educación superior; la Real y Pontificia Universidad, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Otras Universidades del país tuvieron su origen en los colegios civiles e institutos literarios, o han sido creadas en años recientes.

Durante toda la etapa colonial, la educación en general estuvo encomendada a misioneros que fundaron varios colegios, por lo que, la educación superior sólo estuvo al alcance de españoles criollos y mestizos. No es sino hasta el siglo XVIII que es arrancada gran parte de la educación a la Iglesia, con la expulsión de los jesuitas.

Durante el siglo XIX, se inicia una lucha por el control de la educación, entre conservadores y liberales, lo que provoca que los grupos en el poder o la fuerza de otro tipo de organizaciones, hacen que algunas instituciones desaparezcan, sean suspendidas, surjan otras, etc. tal es el caso de la Real y Pontificia Universidad y la Universidad de Guadalajara, que durante este siglo, en numerosas ocasiones, fueron suspendidas, cerradas, reabiertas y así sucesivamente, con la idea por parte del gobierno liberal, que éstas, eran focos de reacción.

A finales de dicho siglo, se da una mayor importancia a la -- educación básica restando atención a los otros niveles educativos y obviamente, afectando el desarrollo de la educación superior, provocando que muchos de los institutos que impartían este tipo de educación, tiendan a desaparecer o a convertirse en preparatorias.

Aunque la educación superior en México, tiene sus inicios a - partir del siglo XVI, como se señaló anteriormente, es a partir del presente siglo cuando realmente empieza a tomar importancia como tal, es cuando se establecen las bases que permiten caracterizarla e identificarla tomando en cuenta que es a través de su historia, que se ha logrado definir objetivos-claros y adecuados a las necesidades que en su momento, ha requerido el país.

Es a partir de los inicios del presente siglo, que la educación superior inicia la conformación de los perfiles de su estado actual, con la creación formal como Universidad, a la Nacional de México y posteriormente se establecen otras instituciones de educación superior. Así en 1917 se conforma como - Universidad a la Michoacana de San Nicolás Hidalgo*, expandiéndose la fundación de otras, a través de los años 20.

Los años comprendidos entre 1920 hasta 1955, marcan un momento importante dentro del contexto universitario, por la influencia del movimiento revolucionario en la búsqueda de crear y establecer las bases para una política nacionalista que originara una mayor independencia respecto al exterior, a consecuencia de este movimiento nacionalista, se da un apoyo en dicho período y se fundan; la Universidad Nacional del Sureste en Yucatán (1922) y la Universidad de Guadalajara (1925).

En la década de los veinte, la educación superior, se incrementa considerablemente adquiriendo una revelante fuerza den-

* NOTA: No se olvide que estas instituciones habían tenido -- problemas a finales del siglo XIX y habían sido desaparecidas y para este siglo se les da reconocimiento del estado como Universidades.

tro del ámbito nacional, por lo que grupos conservadores intentan obtener poder a través de ello, estableciéndose pugnas, entre ellos, con el fin de fijar directrices y control sobre las Universidades, situación que es resuelta por el estado, - otorgándoles a varias instituciones de educación superior, -- personalidad propia, dotadas de plena capacidad jurídica y de organizarse como lo estimen conveniente, apegándose a su respectiva Ley Orgánica, es decir que se les otorga la autonomía (1929), en la cual el estado, confía a los universitarios su destino, especificando claramente su carácter de corporación pública descentralizada por servicios y con capacidad jurídica propia.

En la década de los treintas se crean las Universidades de: - Puebla, Nuevo León y Sonora. En 1935 el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, con el - fin de atender los problemas de la educación superior, en - 1936 se conforma el Sistema de Educación Tecnológica con la - creación del Instituto Politécnico Nacional agrupando a las - escuelas superiores de carácter técnico que dependían de la - Secretaría de Educación Pública.

En la década de los cuarentas, se establece un modelo de desarrollo económico del cual las universidades y escuelas de educación superior no responden a las necesidades requeridas, -- por el incremento constante de la tecnología, lo que viene implicar una mayor atención para incrementar los estudios de -- educación técnica, ya que aunque las universidades formaban - profesionistas capacitados, los conocimientos impartidos no - correspondían a las técnicas adoptadas para la producción y - la administración.

Durante esta misma década (1940-49) surgen las Universidades de Sinaloa (1942), Veracruz (1944), Durango (1940), Guanajuato y Coahuila, y en relación a la situación que guarda la edu-

cación superior para la década 1950-59, se introducen algunas reformas tendientes a facilitar el ingreso de un crecido número de demandantes de educación universitaria, lo que implica que el estado tienda a crear mecanismos necesarios que permitan el surgimiento de nuevas universidades, así como, la ampliación física de las ya existentes. Las instituciones que surgen en esta década son: la de Oaxaca, la de Campeche, la de Morelos, de Querétaro, Estado de México, la de Chihuahua, Tamaulipas y Baja California Norte.

Durante los 60, se llega a reflejar aún más, el incremento de la población estudiantil demandante, para cursar el nivel de educación superior, provocando que el estado canalice recursos en la creación de nuevas escuelas y apertura de nuevas carreras que satisfagan los requerimientos del país. Durante esta década, se funda la Universidad de Nayarit y se le concede su autonomía a la Universidad de Chihuahua.

Hacia 1964, la situación económica del país, se encuentra en una etapa crítica al no poder alcanzar la fase de sustitución de importaciones de bienes de capital que se había propuesto cumplir. Paralelo a ello, la educación superior, se diversificó hacia las áreas económico-administrativas con el fin de satisfacer los requerimientos del sector terciario y, en parte se fortalece a las áreas de ciencias de la salud e ingeniería, todo ello sin demandar profesionales creativos y un aparato de investigación, que hiciera frente a un modelo de desarrollo del país, menos dependiente del exterior.

Por esta razón el modelo científico que se estableció para apoyar el proceso sustitutivo de importaciones, se encargó exclusivamente de transmitir conocimiento, pero no de crear ciencia, lo que vino a acentuar la dependencia científica que ya existía, sin crearse los cuadros científicos requeridos para ese momento.

Para la década de los sesentas nos encontramos con que las - Instituciones de Educación Superior (IES), presentan estructuras rígidas y obsoletas incapaces de cumplir con los requerimientos que demanda el desarrollo del país, como consecuencia del incremento disparado de las IES, creadas con la finalidad básica de absorber la demanda estudiantil, generada por el crecimiento del nivel educativo inmediato inferior.

En esta década, se efectúan intentos por resolver los problemas que venían aquejando a este tipo de instituciones, se -- promulgan leyes y se llevan a cabo reuniones por parte de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), con la finalidad de conocer, analizar y proponer soluciones al respecto. Al parecer, este tipo de medidas, se llegaron en gran parte, a ignorar puesto que para esta década se crean nuevas IES con particularidades semejantes a las ya descritas, incrementándose de 70 instituciones existentes en 1970 a 122 en 1976, y en 1982 llegaron a un total de 315 IES.

Por lo que corresponde a la población escolar, también su incremento para esta década es considerado excesivo, en cuanto que para 1970, existían 215,054 estudiantes, para 1976, 552,553 hasta alcanzar la cifra de 860,434 en el año de 1982.

Ante esta situación que presentan las IES, se considera que mediante la planificación, se podrían corregir estas fallas, por lo que en 1978, la ANUIES en su XVIII asamblea, presentó un documento acerca de cómo planear la educación superior, - en un intento más, por salir adelante de los problemas que -- aquejaban a este nivel educativo.

B). SITUACION ACTUAL

La educación superior es el nivel más elevado de estudios, -- dentro del sistema educativo mexicano y está integrado por lini

cenciatura, maestría, doctorado y normal; es decir, que "es el nivel con que culminara nuestro sistema educativo lo cual implica que no debe ser considerado en forma aislada, sino - en relación con los ciclos educativos que le preceden" 3/

La educación superior tiene como propósitos fundamentales la formación de profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos; así como organizar y realizar investigaciones; y extender con la mayor amplitud posible, los be neficios de la cultura.

La educación superior constituye un sistema complejo y cualitativamente diferente, de donde se distinguen cinco tipos de instituciones, siendo éstas:

- Universidades públicas autónomas estatales.
- Institutos Tecnológicos.
- Instituciones de educación normal superior.
- Instituciones públicas descentralizadas y dependientes.
- Instituciones privadas libres con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados o de universidades públicas autónomas.

Actualmente existen en México, un total de 315 instituciones de educación superior, de las cuales 39 son universidades pú blicas y 41 privadas; 80 institutos son oficiales, 36 privados y dos privados libres; 48 escuelas y colegios son oficia les, 63 privados y 6 privados libres.

Por lo anterior, se deduce que la estructura orgánica y funcional que tienen las instituciones de educación superior, es múltiple y diversificada, lo que podría imaginarse como un - enorme mosaico de instituciones cuyo origen, legalidad, auto

3/ Ley Federal de Educación Superior. Artículo tercero, México 1978.

ridades, atribuciones y características son sumamente heterogéneas. Lo que resulta contrario para el cumplimiento de objetivos y fines.

Así también, resulta importante señalar que toda institución de educación superior tiene encomendadas tres funciones básicas, que son: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, las cuales se apoyan para su cumplimiento en una área objetiva que comprende las actividades administrativas y financieras.

a). Clasificación de las Instituciones de Educación Superior.

El aspecto legal de la educación en general, se expresa en el artículo 3º constitucional y en lo que se refiere a el nivel superior, se encuentra especificado en la Ley General de Educación y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, de acuerdo a ello, este nivel se integra por las - instituciones de carácter, "...Tecnológico, Universitario y Normal e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y - doctorado..." 4/

El sistema de educación superior, se encuentra conformado -- fundamentalmente por instituciones de carácter público e instituciones de carácter privado, las primeras se subdividen - en autónomas, descentralizadas y dependientes y las segundas en libres y reconocidas por el gobierno federal o estatal, a continuación se mencionan sus principales características.

- Públicas Autónomas.- Son aquellas Instituciones que tienen capacidad jurídica propia para auto gobernarse, "estableciendo sus propias normas legales, generales y par-

4/ Ibidem

ticulares en el ámbito institucional, sin injerencias ajenas de cualquier procedencia, así como la facultad de designar o elegir sus órganos directivos, administrativos, docentes y de investigación para la consecución de los objetivos que señalan sus respectivas Leyes Orgánicas." 5/

- Públicas descentralizadas.- Estas instituciones se distinguen por poseer personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propio, sin embargo, en cuanto a la designación de sus principales autoridades, de alguna forma, interviene el estado.
- Públicas dependientes.- Estas instituciones son creadas por el Gobierno Federal o por los gobierno de los estados, los que tienen la atribución de designar a sus autoridades, así como establecer su estructuración, planes y programas de estudios. La mayoría de estos organismos dependen directamente de la Secretaría de Educación Pública.
- Privadas libres.- Son instituciones que no requieren autorización para impartir educación, aunque para la validez de los estudios que imparten, se requiere un reconocimiento oficial por parte del estado, se les caracteriza por tener una completa libertad para elaborar sus planes y programas de estudios, para administrarse como mejor les convenga y con personalidad jurídica para todos sus trámites legales.
- Privadas incorporadas.- La característica principal de estas instituciones, es que su función educativa se ejerce de acuerdo con los ordenamientos legales, especificados en el artículo 31 de la Ley Federal de Educación. --

5/ Asociación de profesores de la Facultad de Derecho de la ANUAM. Publicado en el Excelsior, agosto 1978.

" El reconocimiento de validez oficial de estudios, que requiere este tipo de instituciones, será -- otorgado por la Secretaría de Educación Pública, por el gobierno del estado correspondiente o por los organismos descentralizados del gobierno" 6/.

Del análisis anterior, se observa una gran heterogéneidad de -- los ordenamientos legales de cada institución, en especial, -- en cuanto a la toma de decisiones, capacidad organizativa y -- personalidad jurídica propia, lo que viene a repercutir en el desarrollo mismo de éstas, al no establecerse una adecuada --- coordinación en la detección y solución de problemas a nivel - estatal, regional y nacional de la educación superior.

Al mismo tiempo dichas instituciones, presentan crisis institu- cionales que obstaculizan su desarrollo, debido a la existen- cia de estructuras administrativas rígidas y obsoletas, que no han podido responder a las demandas de que han sido objeto. -- Esto ha ocasionado que sus funciones básicas no se realicen -- eficazmente e impidan el cumplimiento de sus objetivos.

La situación que se menciona a través de este apartado y que - afecta el funcionamiento de las instituciones de educación su- perior (IES), tiene su antecedente histórico a partir de los - años 40, en donde se le da un fuerte impulso al desarrollo de- la educación en general y específicamente a los niveles básii- cos y medio básicos a través de iniciativas adoptadas, por par te del estado, repercutiendo en el incremento de la demanda de- educación media superior y superior, en forma considerable.

Ante este incremento de la demanda a cursar los estudios de nil vel superior, el estado tiende a brindar el apoyo necesario par ra que las IES, obtengan la capacidad de absorción, requerida,

6/ Rangel Guerra Alfonso. "La Educación Superior en México" Revista de la educación superior en México, ANUIES, México, 1976.

para dicha demanda, este apoyo se tradujo principalmente en la creación de nuevas instituciones en la ampliación de sus órganos administrativos implementación de nuevas carreras, con su respectivo aumento de escuelas e institutos, así como contratación masiva de recursos humanos, todo ello, vino a provocar -- una conformación de amplios aparatos administrativos, los cuales tendieron a crear en forma desmesurada provocando una disfuncionalidad y crisis administrativa en estas instituciones, -- al desviar los recursos requeribles para el desarrollo de los aspectos básicos de la educación superior a otros de menor importancia.

Es evidente pues, que por estos años en este ámbito educativo, no importaba demasiado, el contenido mismo de la educación universitaria, ni los programas de estudio, ni el trabajo en la investigación, ni el desarrollo de las funciones básicas, docencia, investigación y difusión de la cultura, realmente lo que se hacia era solo improvisar, crecer, atender la demanda de estudios que se presentaban de los niveles antecesores, tan es así, que se tiende a implementar modelos educativos ajenos a la realidad mexicana, imitados al azar, de diversos modelos extranjeros principalmente de los Estados Unidos, "es indiscutible el predominio de la influencia norteamericana, desde la imitación de los "Campus" hasta el calendario semestral y cuatrimestral, la departamentalización, el sistema de créditos"^{7/}.

Si tomamos en cuenta lo anterior y recordamos que México ha -- mantenido una fuerte dependencia económica y tecnológica, ante Estados Unidos, denotaremos que de seguir así nuestra dependencia se ampliara mas, abarcando hasta lo ideológico y lo cultural.

^{7/} GOMEZ JUNCO HORACIO. "La investigación en la Universidad Contemporanea" Revista de la educación superior en México, ANUIES, México, 1978.

Es evidente, también que desde los años en que el estado brinda su apoyo a las IES, en ningún momento se preocupó por ir -- conformando una estructura orgánica y funcional adecuada para responder a las necesidades académicas y administrativas que -- servirían de base para la formación de recursos humanos capaci- tados a impulsar el desarrollo del país, lo que interesaba era crecer, absorber en lo más posible, la demanda que ocasionaban los egresados de las escuelas secundarias y del bachillerato, -- elevando la matrícula, lo cual provocó un enorme crecimiento -- de este nivel educativo, con poco o ningún desarrollo, teniendo como consecuencia que la mayoría de las IES actualmente man- tengan estructuras no acordes a la dinámica organizacional e -- institucional, es decir que su funcionamiento se efectue a tra- vés de estructuras rígidas y obsoletas.

"La Actual Universidad Autónoma de Puebla, es obso- leta y arcaica, con planes y programas de estu--- dios que ya no corresponden a la realidad" 8/.

8/ REVISTA DI No. 58, Velez Pliego Alfonso
Diciembre 1981, México.

b). Aspectos internos de las Instituciones de Educación Superior.

Actualmente las instituciones de educación superior en México - (I.E.S.), presentan una gran diversidad en cuanto a su conformación y funcionamiento, debido básicamente a que, en su origen, se establecieron modelos de organización imitados de otros países, sin tomar en cuenta las condiciones y necesidades regionales y del país para dicho establecimiento, éstos, al irse adaptando en cada Institución, bajo requerimientos coyunturales se fue incrementando esta heterogeneidad, provocando en la mayoría de las veces, que las estructuras definidas mediante documentos legales, no correspondieran a las que funcionaban en su momento, es decir, que las estructuras formales no correspondían a las reales o actuales.

Lo anterior, trajo consigo varios problemas tales como: una centralización funcional, basada en el Rector, que casi siempre -- presenta tramos de control administrativo demasiado amplios, un aparato administrativo muy grande donde la mayoría del presupuesto institucional se ejerce en nóminas, una disfuncionalidad operativa a causa de la ausencia de documentos administrativos que definan o señalen las funciones a seguir, duplicidad en los sistemas académicos, ya que hay muchos casos donde existe la departamentalización y la enseñanza tradicional, una ineficaz comunicación entre puestos operativos y ejecutivos, etc., es decir, - que esto ha traído una crisis a nivel institucional en las IES, conformando poco a poco estructuras rígidas y obsoletas en dichas instituciones.

Con la intención de ampliar la información de los aspectos internos de las IES, se presentan a continuación las facetas primordiales que ofrecen las Instituciones de Educación Superior.

Funciones básicas y objetivos de las Instituciones de Educación Superior.

La docencia, investigación y difusión de la Cultura son funciones básicas que toda Institución de Educación Superior posee, las cuales en forma conjunta buscan contribuir al desarrollo de la comunidad que las sostiene, que es la meta principal de las IES.

Los requerimientos actuales del país exigen que estas tres funciones básicas, se distingan por tener un rango igual de prioridad, pero a pesar de ello, los recursos que se destinan a las IES, son canalizadas preferentemente hacia la función docente relegando a segundo término la operatividad de las otras dos.

A pesar de que a lo académico se destina la mayor parte de los recursos económicos disponibles en las IES, aún no se ha logrado obtener un grado de eficiencia en este rubro, por el contrario, todavía subsisten problemas antiguos que se han ido agravando incrementados con los actuales y que repercuten en una baja calidad de la enseñanza, lo anterior se observa en forma completa al analizar los siguientes aspectos:

- Aunque muchas de las Universidades poseen planteles de nivel medio superior, no existe una integración educativa entre éstos y el de educación superior, además de que no se presenta, en la mayoría de los casos, una continuidad en lo que se refiere a los planes y programas de estudio
- La heterogeneidad de mecanismos para la realización de la función docente es alta, pues se nota la existencia

de cuatro tipos de planes de estudio; anual, semestral, tetramestral y trimestral. Al mismo tiempo una gran variedad de calendarios académicos en cada uno de ellos, así como en los requisitos de revalidación, inscripción, titulación, etc.

- Algunas IES han incrementado considerablemente su plan ta docente, lo que ha ocasionado serios problemas, ya que ésta, se integra fundamentalmente por profesores recién egresados de las Universidades sin ninguna capa citación ni preparación pedagógica, además de laborar solo de tiempo parcial.

"Este Plan ha ido conformándose de acuerdo con los re-
querimientos de las Instituciones, pero no siempre ha
sido posible reclutar personal calificado, debiéndose -
incorporar a profesionales de reciente egreso y otros
que carecían igualmente de preparación para la docen-
cia". 9/

- No existen mecanismos permanentes de capacitación para el personal docente, implicando que la enseñanza se im parta de la manera tradicional, utilizando sólo libros de texto, ocasionando una actitud pasiva en los estu-
diantes y reduciendo la función educativa a la transmi-
sión de conocimientos en forma limitada y/o distorsio-
da.

A pesar de que algunas Instituciones públicas se han preocupa-
do por implementar cursos de capacitación y formación de pro-
fesores para la educación superior, es sólo una mínima parte

⁹ ANUTES. La Planeación de la Educación Superior.
México, 1978

lo que alcanza a satisfacer de la demanda total de personal docente.

Además de todo lo anteriormente expuesto, cabe señalar que -- existe muy poca vinculación entre las IES, y su entorno social, debido a una falta de programas de acción que vincule las tareas académicas y de investigación con los requerimientos nacionales de recursos humanos.

Por lo que se refiere a la función básica de investigación, -- en cuanto a su estado actual de desarrollo, podemos decir que es muy raquítrico y sólo en unas cuantas instituciones se realiza investigación concentrándose particularmente en el Distrito Federal, notándose que la investigación que se efectúa en conjunto de todas las Instituciones de los Estados, no alcanza ni la mitad de la que se lleva a cabo en la UNAM.

Además de que la investigación que se realiza en las IES, es mínima, se deben mencionar los problemas que agravan aún más la situación, como:

- Una mínima relación con la docencia.
- Un mínimo apoyo financiero y si lo hay se canaliza a otros rubros.
- Un escaso número de investigadores por Institución, en especial de tiempo completo.
- Una ausencia de programas interinstitucionales.
- Inexistencia de canales de comunicación entre las IES, para coordinarse en la realización de investigación.

- Falta de una coordinación nacional de investigación.

Lo anterior permite deducir que la investigación en las IES, - y en general en México es crítica; ya que además de los problemas que se señalan, sólo una mínima parte, de esta investigación es productiva lo que origina un obstáculo de gran envergadura para el desarrollo de una educación integral, al limitar el fomento del espíritu crítico y una formación científica del educando.

Por otra parte resulta importante mencionar que la mayoría de los proyectos de investigación, se avocan principalmente a aspectos histórico-sociales y muy pocos se preocupan por elaborar proyectos de carácter técnico y científico.

Lo anterior trae como consecuencia, que las Universidades no tengan la capacidad adecuada para formar cuadros técnicos y científicos que requiere el país para su desarrollo, lo que significa que seguiremos dependiendo en gran parte de la tecnología de las potencias extranjeras en materia de investigación científica.

"Lo verdaderamente preocupante es que no estamos formando en cantidad y en calidad los cuadros profesionales necesarios para impulsar el desarrollo científico y tecnológico nacional"
10/

Por último cabe señalar que a pesar de que "Los proyectos de investigación que se generen... Serán gracias al impulso personal de uno o más investigadores... 11/
Estos, al intentar llevar a la práctica sus investigaciones -

10/ Mayagoitia, Héctor. Evaluación del Plan Nacional de Educación Superior, publicado en Excelsior, 31 de marzo de 1982.

11/ ANUIES. La Planeación de la Educación Superior. México, 1978.

se ven bloqueados por que éstas, no están acordes a los intereses políticos y económicos que se manejan en el país, es decir que "Los investigadores están limitados a sus cubículos y cuando algunos de ellos realiza una investigación más directa con un compromiso social y político, es bloqueado ya que no se les publican dichas investigaciones" 12/

En cuanto a la Difusión Cultural y Extensión Universitaria, - podemos decir que actualmente esta función se reduce principalmente a actividades artísticas, tales como teatro, danza, música, etc. sin que se cumpla el propósito de esta función - básica, de transmisión de los beneficios de la educación superior y de la cultura a todos los sectores de la comunidad con el fin de integrar, superar y transformar a la sociedad.

"Mediante las actividades extensionales se busca poner al alcance de la población en general los resultados de la inteligencia y creatividad universitaria y contribuir a la formación integral de los estudiantes" 13/

Entre los principales problemas que aquejan a las IES en cuanto a la realización de la función de difusión y extensión, encontramos los siguientes:

- Ausencia de programas de difusión que promuevan actividades culturales, científicas y educativas.
- Ausencia de programas de vinculación y coordinación con otras Instituciones educativas o no, en cuanto a la realización del servicio social.
- Canalización mínima de recursos financieros lo que provoca que se efectúen acciones aisladas y condicionadas.
- Existencia de aparatos burocráticos en las IES ocasionando una insuficiente e ineficiente apoyo para la extensión del conocimiento.
- Carencia de servicios de editorial que impulsen la difusión de los resultados educativos y creativos de cultura y ciencia.

Conociendo estos problemas, podemos deducir que éstos son la causa del porque, las IES en su mayoría, se dedican sólo a promover y coordinar actividades artísticas.

12. Millán, Silvia. "Impedimentos para avanzar en la investigación" El Periódico. Junio 7 1982. México.

13. Narro, Jose R. "La Extensión de la Cultura y las IES", - El Periódico. Mayo 21 1982. México.

"Los esfuerzos se han orientado preferentemente hacia la docencia y la investigación deteniendo el compromiso de hacer llegar al pueblo los múltiples beneficios de la cultura.^{14/}"

Además el papel de la función de la difusión cultural no termina en cuanto la población recibe los beneficios de la cultura, sino es obligación también, el recoger, interpretar y plantear soluciones a la problemática que se detecta durante el proceso. Vale la pena mencionar, que además de darle solución a los problemas que afectan la funcionalidad de la difusión de la cultura, se deberá conformar un "programa integral que incluya aspectos de las bellas artes, de las humanidades, de la ciencia y la tecnología.^{15/}, así como promover y fomentar el establecimiento de mecanismos de comunicación que permitan crear una estrecha vinculación de las acciones educativas con la problemática nacional y a la vez dentro de las mismas Instituciones.

"Mediante las actividades extensionales se busca poner al alcance de la población en general los resultados de la inteligencia y la creatividad universitaria y contribuir a la formación integral de los estudiantes" ^{16/}.

Del análisis efectuado a las funciones en cuanto a la situación real que guardan dentro de las IES, se desprende que, éstas, no tienen el desarrollo apropiado que han requerido las universidades para responder a los problemas que demandan solución dentro de las mismas y a nivel nacional.

Por último debemos considerar, que además de los problemas que ocasiona la inapropiada realización de las funciones básicas, situación señalada en -- las páginas anteriores, también ocasiona que no se dé un cabal cumplimiento de los objetivos asignados a las IES, lo cual resulta de suma gravedad para el adecuado funcionamiento de la institución y realización de sus fines. - Los objetivos mencionados son los que a continuación se señalan:

^{14/} Ramírez I. José Manuel. La Difusión Cultural. Ponencia presentada en la XI Reunión de la CONPES. México 1982.

^{15/} Narro José R. Dr. "La Extensión de la Cultura y la IES" Publicado en el Periódico. Viernes 21 de Mayo de 1982. México.

^{16/} Ibidem.

1. Ser un componente esencial y permanente del desarrollo y la independencia de la sociedad mexicana.
2. Participar eficientemente en el fortalecimiento de la capacidad nacional para asimilar y producir avances científicos y tecnológicos para incorporarlas al desarrollo del país.
3. Contribuir al incremento de la producción en sus diversos sectores, a la explotación adecuada de los recursos naturales, al logro de una justa distribución de la riqueza y a la elevación de los niveles de vida de la población.
4. Coadyuvar activamente en la extensión de los servicios educativos, sociales y asistenciales con el fin de realizar el desarrollo integral y humanizado del individuo sobre bases efectivas de libertad, seguridad y solidaridad social.
5. Comprometerse, sin limitación alguna, en la conformación de una auténtica conciencia cívica para asegurar la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones públicas.
6. Participar en la transformación de la sociedad actual para que el país, manteniendo su carácter nacional, en la convivencia y las relaciones internacionales, se adapte a los cambios que se operen en nuestra época y a los que impondrá el futuro.

Autonomía Universitaria

Si se conoce que la autonomía de las instituciones de educación superior (IES), se concibe como aquello que garantiza el -

derecho para autogobernarse, para dictar sus propias normas, regirse por sus propias autoridades y organizarse como mejor se considere conveniente, sin la intervención del poder estatal, resulta importante no confundir esta condición con la descentralización, la cual se conceptualiza como "El grado de dependencia que guarda un organismo con una unidad central". 17/

Es frecuente confundir autonomía y descentralización e incluso en la mayoría de las leyes orgánicas se menciona que "La Universidad Autónoma... es una institución de educación pública descentralizada del estado..." 18/ lo cual remontando se a la mención de autonomía y descentralización, se nota dicha confusión ya que si son libres de autogobernarse, el estado no tiene por qué tener ingerencia alguna en este tipo de instituciones, mientras éstas no se salgan del marco legal que emana de la constitución política de nuestro país.

"Por autonomía se dá a entender el derecho que tiene una comunidad para gobernarse a sí misma con leyes propias y con autoridades elegidas en su seno". 19/

El requisito fundamental para la existencia de la autonomía universitaria, es el contar con patrimonio propio y disponer de sus recursos e ingresos para cumplir sus fines, así como un respeto irrestricto de las instituciones gubernamentales y privadas a esta autonomía, porque aunque actualmente a pesar de que dicha autonomía se ha elevado a rango constitucional, realmente no se cumple con este precepto legal, ello se prueba si tomamos como ejemplo las modificaciones que las IES requieren hacer, a su Ley Orgánica, el procedimiento que

17/ Castrejón Díez, Jaime, "La Universidad no es una Isla"
Ed. privada, México 1972.

18/ Ibidem

19/ Ibidem

se sigue es el siguiente: Cuando una Institución de Educación Superior es creada, el Congreso de la Unión o los Congresos - locales emiten su respectiva Ley Orgánica, en la cual se definen los objetivos, fines y funciones de la Universidad y describen sus órganos de autoridad con sus respectivas atribuciones, esta Ley a través del crecimiento y desarrollo de las IES tiende a ser obsoleta, por la dinámica actual que exigen las necesidades del país en materia de educación superior, lo que implica, efectuar modificaciones pertinentes a dicha Ley, estas modificaciones en lugar de ponerlas a consideración del organismo colegiado de máxima autoridad en Universidades Autónomas, realmente no es así ya que éstas, son puestas a consideración del Congreso de la Unión o Local para su revisión, análisis y dictaminación, con lo que se invalida el derecho de autogobernarse y organizarse como mejor estimen conveniente todas las instituciones autónomas de educación superior.

"El principio de la autonomía universitaria es un derecho que no solamente no se opone a la autoridad estatal, trátase de gobierno federal, estatal o municipal, es un derecho que la Universidad tiene frente a todo la sociedad" 20/

Autoridades Legales

Los documentos normativos que existen en las IES (Ley Orgánica, Estatuto General, Reglamentos, etc.) establecen su estructura orgánica y funcional formal, la cual lo orgánico se conforma con las autoridades legales y sus unidades que representan y lo funcional se conforma, con las atribuciones específicas para dichas autoridades.

Las autoridades que más comunmente se mencionan en los documentos normativos son: Junta de Gobierno, Consejo Universitario, Patronato Universitario, Rector, Consejos Técnicos y Directores de Plantel, a continuación se muestran las principales características de estos cuerpos colegiados y autoridades.

Junta de Gobierno. Este cuerpo colegiado de gobierno, funciona en un número considerable de IES, su principal función es la electoral, ya que designa y remueve al Rector, a los directores de escuela y facultades, y a los miembros del patronato.

Esta junta cuenta con facultades, en algunas leyes orgánicas se señala, para ordenar auditorías y para expedir su propio reglamento, en ocasiones, según el señalamiento de su propia

20 De la Madrid, Miguel Lic. Discurso acerca de la autonomía universitaria durante su campaña electoral. Publicado en Excelsior Marzo de 1982

legislación, puede fungir como máxima autoridad para resolver todas las situaciones anormales o conflictos graves, que pongan en peligro la estabilidad de la Institución.

Para pertenecer a la Junta de Gobierno es necesario contar -- con ciertos requisitos académicos "haber prestado servicios -- docentes o de investigación o haber demostrado su interés en la educación superior" 21/ honorabilidad reconocida, nacionalidad y que cumplan con el límite de edad que se requiere.

Cabe hacer mención acerca de este cuerpo colegiado, de lo obsoleto que resulta su existencia y la infiltración de personas ajenas a la realidad de algunas universidades, lo que se deduce a través de lo siguiente.

- La existencia de la Junta de Gobierno en varias instituciones no cumplen con el cometido real para lo que fueron creadas, por la sencilla razón de que se tendió a imitar este cuerpo colegiado, del de la UNAM que es una institución con características muy diferentes en su -- funcionamiento y necesidades a las demás IES.
- Algunos de los integrantes de la Junta de Gobierno, son gentes ajenas al ámbito educativo de educación superior, las más de las veces, existen personas que representan a la iniciativa privada o a organismos oficiales y a sus intereses propios, pero no a los de las instituciones.
- Este cuerpo colegiado, en muchas de las veces, presenta duplicidad en la toma de decisiones con el Consejo Universitario.

21. Rangel Guerra, Alfonso La educación superior en México . "Revista de la educación superior en México." ANUIES. México 1977.

Consejo Universitario. En la mayoría de las IES, este cuerpo colegiado funge como máxima autoridad, conformado básicamente por: Consejeros ex-oficio y por consejeros electos. Los -- primeros lo son en razón a su cargo y los segundos son profesores y alumnos elegidos en asambleas respectivas, por escuelas y/o facultades. Además existen otros miembros que son los representantes de organizaciones estudiantiles y sindicales.

El Consejo Universitario a través de su funcionamiento revisite ciertas características, con:

- Es un organismo democrático
- Es la suprema autoridad de la institución
- Funciona en pleno o en comisiones, para celebrar sesiones ordinarias o extraordinarias

Entre sus principales atribuciones, se encuentran: Expedir -- normas generales para el funcionamiento de la universidad, -- aprobar planes y programas de estudio, crear o suprimir escuelas, facultades y centros de investigación, aprobar el presupuesto, conceder títulos, grados, honores y recompensas, formular el Estatuto General y los reglamentos que se requieran y por último, conocer de cualquier asunto que sea de la competencia de alguna otra autoridad.

Patronato Universitario. Este organismo en ocasiones funge como cuerpo colegiado dentro de las universidades, correspondiéndole fundamentalmente; administrar el patrimonio universitario, formular el presupuesto de ingresos y egresos, presentar al -- Consejo Universitario y designar al tesorero, como se nota este organismo se ocupa de vigilar el control de los recursos financieros de la institución.

Rector. El Rector es el representante legal de la institución,

para su elección los procedimientos varían de acuerdo a las propias legislaciones, pero las formas más usuales son: 1) A través de la Junta de Gobierno, del Consejo Universitario, o de la Asamblea universitaria; 2) A través del Ejecutivo - del estado en cuestión; 3) A través de elección directa, en la que participa toda la comunidad universitaria.

La duración en el cargo, varía según lo especifique la respectiva Ley Orgánica, hay períodos de 3, 4 ó 6 años, los - - más comunes son de 3 y en algunos casos existe la reelección.

Las facultades y obligaciones del Rector más importantes son: presidir al Consejo Universitario, proponer ternas para Directores de escuela o facultad, designar al secretario general, a los jefes de su administración, empleados y al personal docente y en general vigilar la buena marcha de la Universidad.

Consejos Técnicos. Son los cuerpos colegiados en cada facultad o escuela, desempeñando un doble papel; uno, como órgano - representativo y otro, como órgano de consulta.

Principalmente se integra por el director y los representantes de los profesores y alumnos y su conformación obedece al interés legítimo de participación en la aprobación de planes y programas de estudios y en general todo lo relacionado con actividades académicas.

Director de Escuela o Facultad. Es el representante legal y la autoridad más importante de cada escuela o facultad. Los requisitos que debe cubrir, la forma de elección y sus atribuciones que tiene asignados cada director, son semejantes a - los exigidos a un Rector, con procedimientos similares, en - tanto el primero es para las escuelas o facultades, para el - segundo es para la Universidad en su conjunto.

Estos serían los principales órganos de gobierno detectados a través del análisis de las Leyes Orgánicas de cada institución, existen otros puestos pero no en todas las leyes se menciona y además no se proporciona una amplia información al respecto.

Organización Administrativa.

El análisis acerca de la organización que tiene cada una de las instituciones de educación superior (IES), se considera fundamental, en razón de que ésta, es la base para un buen o mal funcionamiento de cualquier institución, motivo por el cual, se estima conveniente señalar las principales fallas organizacionales que dificultan u obstaculizan el desarrollo de dichas instituciones.

Actualmente la mayoría de las IES, cuentan con un gran aparato administrativo, absorbente de muchos recursos, caracterizado por ser rígido y obsoleto, con unidades y puestos saturados en determinadas áreas, creados para resolución de problemas coyunturales específicos, existencia de puestos con niveles jerárquicos diferentes a la naturaleza de éstos, tramos del Rector demasiado amplios y centralizados (en ocasiones dependen directamente del Rector aproximadamente 33 puestos), con carencia en la delegación de responsabilidades, -- con una inexistencia de áreas con objetivos específicos, -- inexistencia de una nomenclatura homogénea en relación a los niveles jerárquicos, ya que se utilizan indistintamente, sin criterios formales, la ubicación de los diferentes puestos y con una creación de unidades administrativas desconcentradas sin estudios previos y objetivos precisos

"Algunas instituciones continúan trabajando con la estructura tradicional y sólo en algunos casos, en los aspectos académicos se han pretendido realizar modificaciones, aunque estas han sido más por imitación o por interés de demostrar formalmente su capacidad de modernización, que por convencimiento de las bondades de la nueva estructura adoptada" 22/

"No obstante que la ciencia y la sociedad se han modificado sustancialmente, la universidad ha permanecido casi con las mismas estructuras que la vieron nacer" 23/

Como se señala en líneas atrás, dentro de las instituciones en estudio, se presenta considerablemente un centralismo en las cuales, el Rector es quien toma las únicas decisiones, -- "convirtiéndose en el monarca absoluto de su propio feudo" 24/ negando autoridad en sus subordinados y cuando se llega a delegar alguna a éstos, no se les dá opción a tomar decisiones, ocasionando que frecuentemente se este "trabajando" para obtener el poder (La sucesión) sin hacerlo para beneficio de la institución, provocando con ello que se produzca un rezago administrativo, una imposibilidad de innovación y desarrollo, -- una irresponsabilidad en la ejecución de labores, excesos de carga para el Rector, trámites lentos de asuntos, ausencia de adecuadas interrelaciones y una indefinición de áreas con objetivos precisos.

22/ Castrejón Díez, Jaime. La educación superior en México SEP. México 1976.

23/ Arizmendi Rodríguez, Roberto. La planeación de la educación superior. Un largo intento no concretado. "El economista mexicano" Colegio Nacional de Economistas, Not.1979.

24/ Michel, Guillermo Ecología de la organización. Trillas México 1979.

El origen de esta diversidad se ubica en la propia estructura económica, política y social del país teniendo como ejemplo; el mismo centralismo que ofrece el presidencialismo ubicándose las decisiones de las Secretarías y gobiernos de los estados, en el Presidente de la República.

"Las presiones del medio ambiente conforman, en gran parte -- las políticas y estructuras institucionales". 25/

Por lo mismo, en los diversos niveles jerárquicos que existen dentro de las instituciones (direcciones, jefaturas, secciones, etc.) también se tiende a la formación de concentraciones de autoridad y creación de pequeñas "insulas", provocando que se llegue a considerar a la autoridad, como propiedad absoluta, privada, sin compartirla con alguien.

Otros efectos de la centralización mencionada, son los siguientes: "Irresponsabilidad en los niveles más bajos, tendencia a brincar niveles (al fin que todo lo resuelve el de arriba), - desconfianza en la comunicación (conocimiento es poder) falta de cooperación y de solidaridad entre los miembros del mismo nivel" 26/ falta de apoyo para la elaboración de manuales administrativos, ya que los mismos funcionarios al detentar cierta autoridad, no están dispuestos, en más de las veces, a cederla mediante una definición dada por dichos documentos.

No hay que olvidar que gran parte de esta crisis, se debe al marco jurídico que impera dentro de las IES, que también, en su mayor parte, ha sido imitado de instituciones extranjeras proponiendo estructuras institucionales en forma escueta y -- "abierta", para que sea la propia institución que se organice como mejor le convenga, pero con todos los problemas mencionados, nos damos cuenta que es necesario que dichos documentos señalen formas de organización, que estén acordes al ámbito social en que se desenvuelve cada institución.

"La libertad y autonomía en las universidades impiden, en ocasiones, que se realicen cambios estructurales que permitan -- una identificación de la realidad social..." 27/

Además, a través de estudios de diagnóstico, elaborados por la Dirección de Fomento Institucional, SEP., se ha detectado que el régimen jurídico con que cuentan las instituciones de educación superior en la actualidad, resulta inoperante a la naturaleza misma y a los objetivos de cada IES, resultando que las estructuras emanadas de documentos normativos (aspecto formal) no concuerda con las estructuras con las que se está funcionando en realidad (aspecto actual o real).

25. Ibidem.

26. Ibidem.

27. Castrejón Díez, Jaime. La Educación Superior en México, SEP. México, 1976.

Cabe señalar, que otro de los problemas que afectan el buen funcionamiento de las IES, es el aspecto financiero que aunque es bien cierto que resulta insuficiente para los requerimientos de cada institución, también es bien cierto, que se da un derroche en cuanto al pago de nóminas, desaprovechamiento de recursos, etc., y que muy pocas instituciones se han preocupado por establecer unidades promotoras de captación de ingresos propios, es decir que las IES deben dejar a un lado el carácter paternalista hacia el estado, buscar nuevas alternativas de financiamiento y optimizar sus recursos disponibles.

Todo lo anterior, muestra que la mayoría de las IES realizan pocos o ningún estudio integral acerca de su propia problemática, por lo que se considera indispensable que se busque implementar mecanismos adecuados que permitan conocer la situación real por la que atraviezan estas instituciones, para de esta forma, crear los instrumentos necesarios que posibiliten la solución de los problemas que afectan el funcionamiento de las instituciones mencionadas. (Se hará una referencia al inciso de propuestas de solución).

En resumen, podemos decir que la demanda que se presentó para cursar el nivel educativo superior, provocó un proceso acelerado de creación de IES, las cuales, por la misma razón, no establecieron estructuras y programas acordes a las necesidades a futuro, teniendo como consecuencia, a través de los años de funcionamiento, la existencia de organizaciones rígidas y obsoletas, en las IES, incapaces de soportar las estructuras, que requieren éstas, para el aprovechamiento óptimo de sus recursos, generando "productos" ajenos a la realidad nacional y creando situaciones conflictivas en su contexto socio cultural.

III PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.* /

A) SITUACION ACTUAL

La idea de planificar la educación superior en México no es nueva, pero a pesar de ello, no es sino hasta mediados de la década de los sesentas, cuando se empiezan a dar los primeros intentos para llevar a cabo esta tarea.

Inicialmente, es el Estado quien tiende a adoptar la responsabilidad de poner en marcha el proceso planificador, creando para este fin, la Comisión Nacional para el Planteamiento Integral de la Educación, que tenía como propósito; coordinar todas las acciones encaminadas, en forma conjunta, a la búsqueda del desarrollo de la Educación a nivel nacional en todos sus estratos.

Secundando la acción del estado, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) como órgano representativo de las Instituciones de la Educación Superior (IES), decide tomar parte en dicho proceso y para 1968, por acuerdo de asamblea, se decide poner en marcha el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior con el propósito de elaborar un plan de desarrollo institucional como estudio base, para la realización de un diagnóstico general que mostrara las características más importantes en cuanto a la organización y funcionamiento de las IES, así como, su vinculación de estas, con el medio ambiente que las rodea.

A inicios de la siguiente década (1970-1979) bajo otra administración gubernamental, se estimó conveniente efectuar una serie de trabajos destinados a la realización de una reforma integral de la educación superior, respaldada por la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa y apoyada

*/ Respetando los términos empleados por la SEP-ANUIES, -- acerca de la planificación, en este capítulo se emplearán indistintamente "planeación" y "planificación".

III PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.*/
_

A) SITUACION ACTUAL

La idea de planificar la educación superior en México no es nueva, pero a pesar de ello, no es sino hasta mediados de la década de los sesentas, cuando se empiezan a dar los primeros intentos para llevar a cabo esta tarea.

Inicialmente, es el Estado quien tiende a adoptar la responsabilidad de poner en marcha el proceso planificador, creando para este fin, la Comisión Nacional para el Planteamiento Integral de la Educación, que tenía como propósito; coordinar todas las acciones encaminadas, en forma conjunta, a la búsqueda del desarrollo de la Educación a nivel nacional en todos sus estratos.

Secundando la acción del estado, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) como órgano representativo de las Instituciones de la Educación Superior (IES), decide tomar parte en dicho proceso y para 1968, por acuerdo de asamblea, se decide poner en marcha el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior con el propósito de elaborar un plan de desarrollo institucional como estudio base, para la realización de un diagnóstico general que mostrara las características más importantes en cuanto a la organización y funcionamiento de las IES, así como, su vinculación de estas, con el medio ambiente que las rodea.

A inicios de la siguiente década (1970-1979) bajo otra administración gubernamental, se estimó conveniente efectuar una serie de trabajos destinados a la realización de una reforma integral de la educación superior, respaldada por la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa y apoyada

*/ Respetando los términos empleados por la SEP-ANUIES, -- acerca de la planificación, en este capítulo se emplearán indistintamente "planeación" y "planificación".

por la ANUIES. Esta comisión es creada, bajo la administración de Luis Echeverría, con los propósitos semejantes a la comisión que funcionaba en el sexenio pasado. El objetivo básico de esta comisión era la de realizar una reforma general dentro de la IES que tuviera como consecuencia, el establecimiento de una funcionalidad efectiva integral, de este tipo de instituciones.

Durante este sexenio, de Luis Echeverría, la ANUIES celebró varias asambleas con el fin de promover e impulsar una Reforma Integral de las IES, los resultados fueron poco satisfactorios ya que las resoluciones y acuerdos propuestos no tuvieron el eco deseado en cada institución, lo cual es lógico, si se toma en cuenta que estas propuestas no contemplaban que no todas las instituciones, contaban con los mismos recursos para llevarlas a cabo, ni tampoco contemplaban los intereses individuales que pudieran tener los funcionarios universitarios.

"... hubo muy poca difusión de dichos intentos; algunas universidades repitieron, por desconocimiento, experiencias que no tenían la menor posibilidad de éxito". ^{28/}

Ya para el presente sexenio en una de las asambleas de la ANUIES (1978) es presentado un documento que contenía el tema, la planeación de la educación superior en México, teniendo como objeto, el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior con sus respectivos mecanismos de instrumentación, dicho documento fue considerado como una alternativa adecuada para coordinar e impulsar el desarrollo de las IES.

Este documento mencionado se integra por tres fases: "En la primera se hace un somero análisis de los conceptos fundamentales de la educación superior, relacionados con su planea-

28/ PALLAN FIGUEROA. La Planeación Institucional: Problemas, necesidades y formación de personal especializado. Ponencia presentada en el Colegio Nacional de Educación Superior, COCOYOC. México, 1980.

ción; se sintetiza, en términos generales, su evolución y estado actual y se concluye con el enunciado de las políticas generales que deben normar la permanencia, el desarrollo y la planeación de la educación superior".^{29/}

En la segunda, se enuncia el objetivo y las directrices generales a cumplir mediante la planeación de la educación superior, las características generales para integrar el modelo para dicha planeación, las cuales descansan sobre seis áreas programáticas; normativas, organizativa y de coordinación, de desarrollo, de presupuestación y financiamiento, de operación a lo sustantivo y de evaluación y seguimiento; la estrategia para el establecimiento y puesta en marcha -- del sistema de planeación permanente, la estimación y asignación de recursos financieros, a través de procesamientos y criterios transitorios, y finalmente, se hace alusión a los mecanismos que se encargaran de efectuar la planeación de educación superior, la Coordinación Nacional (CONPES), Los Consejos Regionales (CORPES), Las Comisiones Estatales ---- (COEPES) y Las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Finalmente la tercera parte, muestra en si, el Plan Nacional, mediante el cual se "pretende consolidar un sistema nacional de educación superior capaz de contribuir al progreso económico, social, cultural, científico y tecnológico -- del país", ^{30/} señalando su objetivo y estrategia general para dicho cometido, los objetivos y estrategias específicos para cada área programática y sus respectivos programas establecidos a nivel nacional con sus esquemas indicativos para cada uno de estos.

En resumen se puede decir que la intención del documento mencionado, es buscar un desarrollo armónico e integral a nivel nacional de la educación superior a través de su pla-

29/ ANUIES. La planeación de la Educación Superior en México, 1979.

30/ IBIDEM

nificación, sin embargo sus resultados se lograrán solo en una mínima parte debido a que se ha olvidado algo fundamental; básico, que es el crear condiciones esenciales, dentro de cada institución, que sirvan de base para la acción planificadora. Estas condiciones fundamentales serán entre otras: La realización efectiva de los objetivos y funciones básicas, el cumplimiento de los fines, integración de áreas funcionales, canales de comunicación operativos, suficiencia de recursos (financiero, materiales, humanos, etc.), un marco jurídico sólido, es decir, que cada institución deberá presentar un grado de desarrollo óptimo. "Se podrá construir un edificio muy moderno, grande y bonito pero sino cuenta con buenos cimientos, en pocos meses se vendrá abajo". Así mismo sucederá con las IES y la tentativa de planear, a nivel nacional, la educación superior, si no se cuenta con "cimientos" adecuados.

Algo muy importante han sido las declaraciones oficiales, -- que solo han quedado en eso, en discursos donde se ha mencionado la realización de reformas integrales dentro de cada -- IES, las cuales nunca se han llevado a cabo, quedando solo plasmadas en documentos. Por otro lado, también habrá que observar el grado de desarrollo que presentan las instituciones estatales, sus funciones básicas, su participación en el desarrollo del país, etc. para comprobar el grado de planeación que tienen. Estas reformas dentro del plan nacional, -- se describen como antecedentes "Los acuerdos y declaraciones anteriores de la ANUIES (de reforma integral de las IES) se integran en un cuerpo de doctrina y de mecanismos de operación, Estos logros fundamentan la reforma de la educación superior y proporcionan los antecedentes y condiciones para el proceso de planeación integral del sistema a nivel nacional".^{31/}

Sin que existan pruebas de que realmente se efectuó una reforma integral, del sistema de educación superior en su conjunto, en otras palabras, para que tenga éxito el proceso planificador, es necesario crear "esos antecedentes" de llevar a cabo una efectiva reforma integral dentro de la IES.

De lo anterior, el documento aprobado por la ANUIES, menciona varias condiciones que se requieren para el óptimo funcionamiento de las IES y que sienta las bases para su correspondiente planificación, de estas, tres se consideran fundamentales; de estabilidad, de factor crítico y de financiamiento. La primera condición, que requieren las IES es "de marco jurídico - político y de mecanismos sociales que garanticen la preservación de su naturaleza y su funcionamiento" ^{32/} es necesario -- que se efectue totalmente esta condición porque aún, no se le puede considerar realizada y sobre todo en lo referente al aspecto jurídico ya que a pesar que la autonomía de las IES, ha sido elevada a rango constitucional, en más de las veces no es respetada, así como en la mayoría de estas instituciones se carece de una reglamentación conveniente a su funcionamiento. -- (Remitirse al tema referente a la autonomía universitaria del capítulo II).

Por lo que se refiere al papel de factor crítico. este "se -- expresa en la generación de ciencia e ideología; es decir, en la producción y difusión tanto de conocimientos, como representaciones, ideas y valores con que se analizan las relaciones - internas y externas de la sociedad mexicana". ^{33/}

Esta condición en muy pocas IES se cumple ya que para ello se requiere una realización eficaz de las funciones básicas y en la mayoría de estas instituciones, el estado de desarrollo de sus funciones es deprimente, avocándose exclusivamente al logro de la docencia y descuidándose las otras, esto es importan

^{32/} IBIDEM

^{33/} IBIDEM

te si se toma en cuenta que su debida realización nos permiti--
tira crear, transmitir y difundir el conocimiento universal -
y con ello, obtener el factor crítico hacia la sociedad. Fi--
nalmente, en cuanto a la condición de su financiamiento para
las IES, el estado debe establecer mecanismos permanentes de --
atención, a este aspecto, que permita asignar subsidios en --
forma más equitativa tomando en cuenta necesidades y prioridada
des de desarrollo de dichas IES. Ya que actualmente no se --
cumple cabalmente, esta condición, porque los subsidios otor--
gados por el estado son insuficientes y además otorgados en -
forma desigual, simplemente la UNAM recibe aproximadamente el
50% del presupuesto asignado a las IES, por lo que respecta -
a este punto, las IES no deben pasar por alto esto, en cambio,
deben realizar análisis profundos de las necesidades prioritada
rias para que sea ahí donde se canalicen los recursos finan--
cieros, además, es hora que inicien el diseño y establecimiento
de unidades promotoras de ingresos propios para que estas
instituciones sean más auto-suficientes y de esta forma codyuven
al logro de su autonomía.

El grado de desarrollo que presentan, la mayoría de las IES,
es aún incipiente para soportar el proceso planificador que -
se intenta llevar a cabo, por lo que se considera que se debe
apoyar inicialmente los trabajos que requieran efectuar cada
IES, en busca de su propio desarrollo, formando al mismo tiempo
po, los elementos indispensables para el establecimiento de -
acciones para las IES a nivel nacional.

B) MECANISMOS DE COORDINACION PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR.

Una vez aprobado el Plan Nacional de Educación Superior, se inicia el establecimiento de los mecanismos de planeación de la educación superior contemplados en este, cuya meta es cumplir con el objetivo básico de implementar un sistema nacional de planeación permanente, estos mecanismos son: a) Una -- Coordinación Nacional (CONPES) b) ocho Consejos Regionales -- (CORPES) c) treinta y una Comisiones Estatales (COEPES) d) -- ciento diecisiete Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Estos mecanismos de coordinación, supuestamente, buscaran consolidar un sistema de educación superior capaz de contribuir al progreso económico, social, cultural, científico y tecnológico del país, sus principales características son:

- a) Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) esta coordinación se encuentra integrada, básicamente, por personal de la ANUIES y de la SEP, y tiene como propósito; coordinar y orientar -- las actividades conducentes a impulsar la participa-- ción de las instancias regionales, estatales e institu-- cionales para el logro de los objetivos y metas para -- el desarrollo de las IES.

Además en esta comisión participan representantes de las instituciones de educación superior a través de la ANUIES y el -- gobierno federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública.

La responsabilidad de coordinar las acciones de planeación -- para la educación superior a nivel nacional, recae en un secretariado conjunto integrado básicamente por el director gene-

ral de educación superior de la SEP y por el secretario general ejecutivo de la ANUIES.

- b) Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES), estos consejos, son mecanismos con la responsabilidad de lograr una adecuada aplicación y funcionalidad de los programas de desarrollo de la educación de carácter inter-institucional y regional.

Cada CORPES tiene asignados sus objetivos, mismos que deberán ser cumplidos bajo la responsabilidad de una coordinación ejecutiva, constituida por el Rector de la Institución Estatal -- sede y el cuerpo técnico de la Unidad Institucional de Planeación de la misma institución.

Los CORPES se conformarán en base a la regionalización que -- tiene la ANUIES, considerando a la Región del Distrito Federal como una más, y cada una, deberá promover la integración -- de grupos de trabajo con representantes de las instituciones de cada región, con el fin de diseñar y proponer acciones regionales, de acuerdo a los programas que marca el plan nacional.

Hasta la fecha, los logros alcanzados por estos mecanismos -- han sido limitados y de poca relevancia, por ejemplo: En la región uno; "se acordó realizar dos programas de trabajo: uno, de coordinación al desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental".^{34/} Sin embargo, este convenio no se cumplió en parte por la falta de recursos, tanto económicos como técnicos y también por el cambio de autoridades en las instituciones educativas de la región . Así en semejante situación, se encuentran las demás regiones unas con diseño de programas, otras con establecimiento de convenios e inicio de programas, etc, pero sin notarse la puesta en práctica de estos, y menos obtener resultados aunque se hayan constituido formal

34/ CONPES. Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el período 1981/1991, SEP-ANUIES, México-1981.

mente grupos técnicos, suscrito convenios, y estableciendo los correspondientes mecanismos, como se nota de lo anterior, de la parte teórica no ha pasado el funcionamiento de los CORPES, sin alcanzarse las metas previstas ya que uno de los grandes problemas a que se han tenido que enfrentar, estas, es acerca de los diversos polos de desarrollo, de intereses y características que presentan en cada región y el cual no se ha podido o no se ha querido resolver.

- c) Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior. (COEPES). Esta comisión fue concebida como un mecanismo de coordinación de las actividades educativas de nivel superior en el ámbito estatal, considerandose esencial su existencia ya que tiene la responsabilidad de definir programas de acción, encaminados a proporcionar apoyo para el desarrollo económico y social del estado y del país, para lo cual se apoyará en la elaboración de un Plan Estatal Indicativo de Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES).

Las COEPES están conformadas por representantes de las instituciones de la ANUIES, representantes de organismos gubernamentales de carácter federal y estatal, así como también se permite la participación de representantes de la iniciativa privada y asociaciones, y organismos educativos afiliados o no a la ANUIES. Sus funciones son: coordinar y asesorar las actividades de planeación tendientes a la adecuada funcionalidad de las IES en su estado respectivo.

Con respecto a los planes estatales indicativos a elaborarse en cada COEPES, tienen como propósito, formular políticas objetivas, metas y proyectos que permitan resolver los problemas básicos que afectan a las IES.

Actualmente se han entregado 10 PEIDES aproximadamente,^{35/} los cuales en su mayoría, no contemplan todos los elementos indispensables requeridos para su congruencia con los lineamientos generales del plan nacional.

Los principales problemas que se presentaron en la elaboración de los PEIDES son: falta de interés, intereses creados por parte de las autoridades universitarias, falta de continuidad de las mismas (cambio de administración universitaria y de organismos estatales y federales), falta de personal calificado, - realización de actividades extras a la elaboración de los ---- PEIDES, etc; todo ello se ve reflejado en los PEIDES entregados, ya que la información que se muestra, se considera insuficiente, se nota la ausencia de canales de comunicación entre - las IES integrantes de cada COEPES, no existe una homogeneidad entre los PEIDES entregados en cuanto conceptualización, programas (contenido y presentación), definición de metas objetivos y mecanismos de seguimiento y de evaluación, es más estos últimos, casi no aparecen en los PEIDES.

Ya elaborados estos PEIDES, se ve reflejado el grado de desarrollo, los recursos y el personal especializado con que cuenta -- cada institución de educación superior.

" Esto es, que cada una de las COEPES ha tratado de de finir, en primera instancia, su propio tono, alcance y profundidad sobre el significado de la coordinación estatal" ^{36/}.

Todo lo anterior es muy lógico ya que en cada COEPES, se presentan diferentes grados de integración y desarrollo de las diferentes instituciones que la conforman.

35/ IBIDEM

36/ IBIDEM

Mediante diagnósticos administrativos institucionales elaborados por la dirección de Fomento Institucional de la SEP, a petición de autoridades universitarias, se ha detectado que la mayoría de las instituciones que han entregado sus PEIDES, presentan un grado de desarrollo incipiente, con crisis administrativas demasiado agudas, con personal, responsable de la elaboración de los planes mencionados con una antigüedad promedio aproximada de 4 a 8 meses, algunos otros, dedicado a actividades políticas y de apoyo personal al Rector, todo ello tiende a repercutir considerablemente, en la veracidad y calidad del contenido del documento.

d) Unidades Institucionales de Planeación (UIP)

Estas unidades de planeación, constituyen el soporte del proceso de planeación de la educación superior al recaer en éstas, las responsabilidades de elaborar los programas de desarrollo institucional, el plan nacional concibe a estas unidades, como generadoras de elementos vinculadores de las acciones interinstitucionales de carácter estatal, regional y nacional.

Actualmente 117 instituciones cuentan con unidades institucionales de planeación, las cuales tienen pocos años de antigüedad, lo que refleja el estado incipiente que guardan estas unidades y un espontaneismo e improvisación en el desempeño de sus labores.

Por la importancia que representan las UIP, como apoyo al desarrollo institucional y como generadoras de elementos propios para la planeación de la educación superior, la CONPES consideró, que su conformación, estuviera comprendida por cinco áreas operativas: 1. Planeación y estudios; 2 Programación y financiamiento; 3. Organización y procedimientos; 4. Informática; y 5. Normativa.

A pesar de la importancia que representan estas unidades de planeación, no se les ha dado la debida atención que se debería, a la vez que tampoco han dado los resultados que se esperaban, debido primordialmente a la limitación que tienen de su funcionamiento ya sea porque existen intereses particulares o por cuestiones políticas que se manejan dentro de cada institución, así como asignación de otras tareas ajenas a la naturaleza misma de estas, lo que ha originado que para implementar la planeación, se hayan tomado caminos equivocados al dedicarse a elaborar documentos de planeación y coordinar actividades ajenas a las necesidades prioritarias de cada institución, sin prestar la debida importancia de los problemas internos que aquejan a estas. Algo que debe quedar claro es, que las IES, requieren en este momento de la realización y cumplimiento eficiente de sus funciones básicas y objetivos asignados.

No hay que olvidar que para llevar a cabo la planeación de la educación superior, se requieren de una serie de condiciones - que muchas IES no cuentan aún con ellas. Como se señaló anteriormente, estas se establecerán a través de la implantación y funcionamiento de estructuras adecuadas que permitan cumplir con sus fines, de una definición de funciones y responsabilidades, de recursos suficientes, de canales adecuados de comunicación, etc.

Otro factor importante, son los escasos recursos humanos con que funcionan las UIP, ya que en su mayoría, no cuentan con personal calificado, el que existe actualmente no tiene la preparación adecuada a la que se requiere, no tiene un conocimiento real de la importancia que reviste el funcionamiento adecuado de las unidades de planeación y de las propias instituciones, en ocasiones los responsables de dichas unidades son designados por tener parentesco, relación o compadrazgo con el

Rector u otra autoridad universitaria, sin importar que su --
formación profesional sea de médicos veterinarios, odontólo--
gos, filósofos, psicólogos, etc. y que ello vaya en detrimen--
tos de las propias IES.

Si esta es la situación que actualmente presentan las UIP, re--
sulta infructuoso que sin antes resolver tales problemas se -
piense en ir mas adelante, conformando otras instancias de --
coordinación, CORPES, COEPES, etc., al no contar con bases so--
lidas internas, para el apoyo de la coordinación externa a ni--
vel nacional. Por ello es recomendable diseñar, conformar, -
definir e implantar las políticas a seguir dentro de cada UIP
que permitan promover un desarrollo integral dentro de cada -
IES y que de esta forma, se cuente con los elementos suficien--
tes que se necesitan para una coordinación nacional de la edu--
cación superior.

Finalmente, cabe señalar que para apoyar debidamente los tra--
bajos que se realicen en busca de un desarrollo interno den--
tro de cada institución de educación superior, se deberá ----
promover y proporcionar seminarios, talleres, reuniones, ase--
sorias, etc. que capaciten al personal de cada UIP para dicho
fin, ya en ocasiones se han dado este tipo de actividades, --
pero el problema que se presenta es que mucho del personal --
asistente, no es el responsable directo de los trabajos reali--
zados en cada UIP ya que en ocasiones el que asiste es el mis--
mo Rector, el Secretario General, etc. que aunque su presen--
cia es importante, no son ellos el personal operativo al que
va dirigido este tipo de reuniones, además que otros de los --
que si son los idóneos en ocasiones no permanecen mucho tiem--
po en su puesto (por cambio de puesto, de empleo, por despido,
etc.)

C. PROPUESTAS PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR
EN MEXICO.

Como ya se mencionó, desde 1979 hasta la fecha el Gobierno Federal por medio de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), ha llevado a cabo acciones tendientes a planear el desarrollo de la educación superior a través de mecanismos de coordinación. Hasta ahora no se han obtenido los resultados que se esperaban, debido, en especial, a que en la mayoría de las instituciones de educación superior existen estructuras anacrónicas y obsoletas, provocando crisis institucionales e impidiendo crear las condiciones necesarias que requiere la planeación.

A continuación se mencionan algunas propuestas para la solución a los problemas que aquejan y obstaculizan el adecuado funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior IES.

PROPUESTA. Como se mencionó, la mayoría de las IES presentan crisis institucionales que obstaculizan su adecuado desarrollo, debido básicamente a la existencia de estructuras administrativas que históricamente no han respondido al desarrollo interno que exige su realidad, ocasionando además, que sus objetivos no sean alcanzados en forma eficiente. Por lo anterior, se propone que se efectúe un diagnóstico administrativo institucional en cada IES que permita obtener información, acerca de la situación real que prevalece en sus aspectos orgánicos, funcional y operativo.

Es de vital importancia, la realización del diagnóstico mencionado ya que proporciona los instrumentos de conocimiento que toda IES requiere, para evaluar el grado de efectividad en la ejecución de sus funciones dado que de ello depende lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Para la elaboración del diagnóstico, se recomienda la siguiente metodología dividida en tres fases; 1. recabación de información, 2. análisis de la información y 3. conclusiones y recomendaciones:

1. Recabación de información. Para cumplir con esta fase se deberá contar con dos instrumentos metodológicos; 1) De investigación documental y 2) De investigación de campo.

1.1 Investigación documental; comprende la recopilación y clasificación de documentos normativos, tales como leyes orgánicas, estatutos generales, reglamentos específicos, etc., que mediante su análisis permitan determinar la estructura formal de la institución, estableciendo sus autoridades y organismos de gobierno con sus correspondientes atribuciones, así como las funciones y objetivos institucionales.

1.2 Investigación de campo; comprende la obtención de información en forma directa a través de cuestionarios aplicados por medio de entrevistas, a los funcionarios de cada institución, auxiliándose con la observación directa al medio ambiente que rodea el lugar de trabajo del entrevistado.

Asimismo, se podrán obtener documentos de apoyo a las tareas operacionales, que no hayan sido detectados en actividades anteriores.

2. Análisis de la información. Obtenida la información se deberá proceder a su análisis a través de dos aspectos, 1. El relacionado a la cuestión orgánica y 2. A las funciones.

2.1 En el aspecto orgánico, se tendrían que identificar las unidades administrativas que conforman la institución, así como estudiar la organización y estructura existente en cada unidad permitiendo identificar sus puestos integrantes, sus tra-

mos de control y su nivel jerárquico, que ocupan dentro de la estructura institucional. El análisis deberá ir acompañado de organigramas específicos de cada unidad y un organigrama general de la institución.

2.2 El aspecto funcional. Comprenderá actividades de revisión, identificación y ubicación de las funciones que se detecten a través de la información obtenida. Es decir que dichas funciones se revisarán, atendiendo su clasificación que estará dada por su forma y contenido, tomando en cuenta los niveles de dirección y apoyo de cada puesto correspondiente, deduciendo que por su forma se verá si son similares o equivalentes y por su contenido, si son de operación, control, supervisión, coordinación, etc.

Efectuado el análisis orgánico y funcional, se podrán conocer las áreas funcionales en las que actualmente se encuentra integrada, así como su estructura institucional. Además mediante su estudio se podrá contar con los elementos mínimos para establecer las necesidades de reestructuración, acordes a los objetivos y funciones encomendadas a cada institución, permitiendo con ello ubicar las áreas básicas de asesoría y de apoyo.

3. Conclusiones y recomendaciones. Obtenida la información de la investigación documental y de la investigación de campo, se deberá realizar una comparación entre la estructura formal y la real con el fin de detectar las diferencias que se presentan entre ellas, y junto con los problemas localizados a lo largo del estudio, se podrán efectuar las recomendaciones que tiendan a su solución, así como, el establecimiento de estructuras idóneas a las necesidades para el desarrollo de cada institución de educación superior.

PROPUESTA. De la información que presente el diagnóstico administrativo, que se elabore en cada institución, se detectarán-

los problemas y las necesidades que aquejan a dichas instituciones para su desarrollo, por esta razón se propone que se diseñen e implanten una estructura orgánica y funcional mediante transformaciones profundas e integrales que respondan a las necesidades actuales y futuras y que tiendan al cabal cumplimiento de los objetivos de cada IES, con mayor eficacia y eficiencia.

Para que se logre una mejor conformación de la citada estructura, se presentan a continuación algunos puntos que deberán ser considerados:

- Agrupar unidades administrativas con funciones afines, --- atendiendo a criterios de especialización y de integración para su ubicación en áreas congruentes.
- Definir en forma precisa niveles jerárquicos con tramos de control y responsabilidades.
- Definición en la forma más clara posible los objetivos y políticas a llevar a cabo por cada área funcional.
- Crear y establecer unidades administrativas con funciones de evaluación.
- Crear las bases estructurales necesarias que permitan contar con canales adecuados de comunicación e información.
- Realizar los estudios de adecuación normativa resultantes de la reestructuración para la mejor definición de objetivos y políticas institucionales.

- Elaborar el Manual de organización que refleje la estructura orgánica y funcional para su más adecuada implantación y aceptación.
- PROPUESTA. Se ha tratado de mostrar a través de este trabajo, la importancia de la realización efectiva de las funciones básicas de toda institución de educación superior ya que de ello depende el cumplimiento cabal de sus objetivos, los cuales en forma conjunta, contribuirán al desarrollo de la sociedad. Por esta razón se propone una asignación más racional de recursos a las áreas encargadas del desarrollo de cada una de las funciones básicas.

Para la implantación de esta nueva estructura, se deberá considerar cumplir con los siguientes puntos:

EN DOCENCIA:

- . Considerar a la investigación en la elaboración y/o actualización de los programas de estudios, como factor fundamental para la formación del profesionalista.
- . Efectuar estudios previos de factibilidad regional para la creación de nuevas carreras que realmente apoyen el desarrollo del ámbito en que se encuentra inmersa cada institución.
- . Unificar institucionalmente los calendarios escolares con el fin de aprovechar al máximo la capacidad instalada.
- . Establecer mecanismos permanentes de evaluación de los programas de estudios, con el fin de adaptarlos en forma dinámica a las necesidades y cambios sociales.

- . Fomentar y establecer una continuidad entre el nivel educativo medio superior y superior que permita una integración educativa.
- . Elevar la calidad académica de las instituciones a través de programas de capacitación para el personal docente, de manera que contribuyan a transformar las prácticas pedagógicas tradicionales.
- . Establecer la selección de personal docente por medio de exámenes de oposición que permitan contar con profesores calificados para la adecuada trasmisión de conocimientos.
- . Actualizar los sistemas bibliotecarios con mecanismos -- adecuados de adquisición, clasificación y atención a los estudiantes y profesores para que de esta forma, se lleguen a constituir en verdaderos auxiliares de la función docente y de investigación.

DE LA INVESTIGACION

- . Instituir políticas que fomenten el desarrollo de la ciencia y tecnología en las IES.
- . Apoyar no solo la elaboración de proyectos de investigación sino también su aplicación y ejecución.
- . Vincularse permanentemente al sector productivo para establecer canales de comunicación e información que permitan a las IES, ofrecer y demandar los servicios de investigación que deberán generarse dentro de estas.
- . Promover la interrelación e interacción constante de la investigación con la docencia.
- . Promover el establecimiento de infraestructuras para la investigación en las IES.

- . Crear un sistema nacional de información sobre el desarrollo y necesidades de la investigación en las IES.
- . Mediante la realización de investigación en todos los -- ámbitos del conocimiento humanístico, tecnológico y científico.

DE LA DIFUSION CULTURAL Y EXTENSION UNIVERSITARIA.

- . Establecer programas encaminados a promover y divulgar - las actividades desarrolladas en docencia e investiga--- ción científica y tecnológica.
- . Establecer programas de servicio social que vinculen a - las IES con el sector público y privado, con el propósi- to de identificar a los egresados con la realidad nacio- nal y sus problemas.
- . De los programas establecidos para la difusión de la --- cultura y extensión universitaria, se debe contemplar un proceso de retroalimentación entre las IES y su entorno- social, pues en este último se obtienen los insumos para su proceso.
- . Impulsar el desarrollo de actividades deportivas tanto - en las escuelas, a nivel de instrucción, como en eventos deportivos interinstitucionales que promuevan una rela- ción más estrecha entre las instituciones y entre los do centes e investigadores.
- . Impulsar el desarrollo y exposición de actividades artís- ticas y culturales que difundan la imagen de la institu- ción y las costumbres regionales en que se encuentre in- mersa cada institución.

PROPUESTA. Uno de los problemas que afectan el adecuado funcionamiento de las instituciones de educación superior, es en --- cuanto a su financiamiento, que a pesar que el artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, señala - que el estado asignará recursos, a estas, para el cumplimiento de sus fines y aunque esto se cumple, la verdad es que este -- financiamiento, otorgado, es insuficiente y siempre por debajo de sus necesidades, por ello se propone la creación en las IES donde no existan, de unidades promotoras de obtención de recur^usos complementarios que permitan conformar mecanismos de finan^uciamiento que tiendan a allegarse otras posibilidades económi^ucas a los ingresos propios de éstas, de este modo, se podrá con^utar con mayores recursos destinados a la obtención de un cum-- plimiento óptimo de sus objetivos y funciones.

Estas unidades, tendrán como propósito desarrollar a través de proyectos actividades como; prestación de servicios, de inves^utigación, docentes y de asesoría, creación de unidades produc^utivas y/o de servicios, venta de productos, etc., todo esto -- se respaldará estableciendo convenios con otras instituciones- educativas y organismos oficiales.

Así también, se recomienda incrementar las cuotas de los servi^ucios que prestan las instituciones, con el fin de obtener un - número mayor de ingresos propios, de estos servicios. Por --- ejemplo; se podría incrementar el pago de inscripciones, y pa^ura algunos casos se otorgarían créditos educativos a los alum^unos cada año, comprometiéndolos a que efectuen su pago cuando ejerzan su vida profesional.

PROPUESTA. Con la finalidad de brindar un amplio apoyo a las -- adecuaciones que se requieran efectuar, para la obtención de - una estructura orgánica y funcional operativa, se recomienda - la elaboración de manuales administrativos conjuntamente con -

talleres de capacitación, para su diseño, implantación y ejecución, con el propósito de normar y precisar funciones al personal integrante de la estructura organizativa, delimitando sus responsabilidades, logrando, mediante su adecuada implantación una correspondencia funcional entre puestos y estructura, así mismo, proporcionaran en forma clara y precisa las herramientas básicas para instruir, ejecutar, dirigir y ordenar al personal correspondiente permitiendo unificar criterios, evitando inciertas interpretaciones y duplicidad de esfuerzos.

Para ello se requerirá a la vez, elaborar y/o actualizar documentos legales que avalen la apropiada implantación y funcionamiento de los manuales mencionados, ya sea para la reestructuración que se lleve a cabo o para la fijación de objetivos específicos, funciones, responsabilidades, actividades y operaciones, en cada área funcional o unidad administrativa.

PROPUESTA. En las propuestas anteriores, se arguye la necesidad de efectuar cambios administrativos a nivel global en cada institución de educación superior, esto, inicialmente provocaría un desconocimiento de las nuevas instancias, procedimientos, -- etc., previendo esto se propone que paralelamente a la ejecución de las recomendaciones se establezcan programas de concientización y sensibilización al personal integrante, tanto para su comprensión y apoyo en las modificaciones que se hagan como en actividades específicas que se necesitan para la realización de las etapas que se requieran para la implantación de las nuevas estructuras. Así mismo, como consecuencia de esto se deberá instituir un proceso permanente de capacitación al personal de cualquier nivel, para que ello les permita conocer la capacidad y limitantes que presenta su institución respectiva, en cuanto a la realización de sus funciones y objetivos.

Lo anterior, permitirá conformar una nueva actitud y conoci---

miento de parte del personal beneficiado, acerca de la importancia que representa su participación consciente en el desarrollo institucional, ya que un empleado, al no tener conciencia de lo que hace, no sabrá que existe disfuncionalidad y por lo tanto no tenderá a buscar el remedio adecuado.

PROPUESTA. A través del desarrollo del presente estudio, se mostró que actualmente las instituciones de educación superior no cuentan con las condiciones que se requieren para cumplir con los objetivos, metas y lineamientos que establece el plan nacional de educación superior, así mismo, también se señaló que el estado ha canalizado recursos suficientes para la consecución de ello, sin haber obtenido, hasta la fecha, resultados muy satisfactorios. Por lo que se propone que todos los esfuerzos y recursos económicos, físicos, humanos y políticos -- destinados al funcionamiento de los aparatos administrativos. (COEPES, CORPES, Y CONPES entre otros aspectos) sean orientados al desarrollo de cada institución para que de esta manera se construyan los cimientos y las condiciones que requieren -- estas para su planeación.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La educación superior en la actualidad, presenta una serie de diversos y complejos problemas que afectan en forma considerable su funcionalidad y desarrollo, evitando con ésto una fijación real de sus objetivos, una distribución de las cargas -- funcionales, un óptimo aprovechamiento de sus recursos, una - evaluación de resultados conforme a programas establecidos y en fin, toda una gama de actividades disfuncionales que obstaculizan el cumplimiento de uno de los propósitos fundamentales de este nivel educativo, el de proporcionar un beneficio social al país.

Asimismo se puede observar que cada Institución de Educación Superior, se ha constituido en una configuración articulada y rígida, con una relativa autonomía, impidiendo conformar a éstas en un sistema que las coordine y evalúe, en cuanto al beneficio que pueden brindar al país en su desarrollo.

A continuación se presentan conclusiones y recomendaciones, - que se obtuvieron a través del desarrollo del presente trabajo, las cuales en cierta medida pueden cooperar en el mejoramiento de la educación superior.

- Actualmente en México, la mayoría de las Instituciones de Educación Superior, presentan crisis administrativas que impiden su adecuado funcionamiento, por lo que se debe tomar como punto inicial, la elaboración de un -- diagnóstico administrativo integral en cada institución con el fin de que proporcione el conocimiento más real, de la situación vigente en las mismas.

- Las Instituciones de Educación Superior, cuentan actualmente con estructuras rígidas y obsoletas incapaces de responder a las demandas, que en general, se les plantean por lo que es conveniente establecer estructuras administrativas institucionales que permitan realizar sus funciones y cumplir sus objetivos.
- Las funciones básicas de las IES, presentan un grado de desarrollo incipiente y heterogéneo, por lo que se considera indispensable otorgarles la debida e igual importancia, así como en su asignación de recursos, para su adecuado desenvolvimiento.
- Se deben establecer áreas y unidades administrativas que permitan asignar objetivos, funciones y responsabilidades, así como los instrumentos de evaluación a fin de elevar la eficiencia y aprovechar óptimamente los recursos con que se cuente.
- En apoyo a la solución de las crisis institucionales mencionadas, se deben elaborar y/o actualizar y difundir manuales e instructivos que tiendan a normalizar y homogeneizar criterios y procedimientos dentro de cada área integrante de la institución.
- Es necesario lograr que las IES, alcancen una mayor racionalidad, eficiencia y eficacia en sus acciones administrativas.
- Para obtener resultados satisfactorios en cuanto a la implantación de nuevas estructuras, nuevos mecanismos, nuevas responsabilidades, se recomienda la adecuación de --

las leyes orgánicas a las necesidades que presente cada institución y que sean acordes al principio constitucional que respalda el respeto íntegro a la autonomía de las instituciones.

- Cada uno de los sistemas integrantes de las IES, constituyen una configuración articulada y flexible de unidades relativamente autónomas, lo que hace necesario la existencia de áreas que coordinen, supervisen y evalúen las funciones a realizar para el logro de los objetivos institucionales.
- Es indispensable determinar el tipo de volumen de recursos con que cuenta cada institución y los que requiere su desarrollo, con el fin de obtener su óptimo aprovechamiento para cumplir con sus propios objetivos y los que demanda el país.
- Uno de los factores fundamentales para elevar la calidad académica, es introducir la investigación como eje esencial en la formación de los planes de estudio.
- Se deben elaborar planes y programas de estudio de acuerdo a las necesidades e idiosincracia de la región en que se encuentre inmersa cada institución.
- Para beneficio académico y del estudiantado en el aprovechamiento de tiempo, es conveniente establecer un calendario escolar similar, a nivel institucional y en lo posible a nivel nacional.
- Otro de los propósitos para mejorar la calidad académica, es reforzar la estructura académica de las institu-

ciones y proveer de los recursos necesarios para ello.

- Se requiere la vinculación de las IES con los sectores productivos y de ciencia y tecnología que permita conocer y enfrentar los cambios científicos y tecnológicos que se registran en busca del desarrollo del país.
- Es conveniente efectuar la integración de un sistema nacional de información y difusión de las investigaciones y logros académicos que se realizan en las IES.
- Con el propósito de fomentar la investigación dentro de las IES, es conveniente promover la coordinación y colaboración inter-institucional de proyectos de investigación.
- Se debe establecer una evaluación institucional periódica, con énfasis en los aspectos cualitativos tanto del proceso académico, como de los instrumentos administrativos y de los recursos humanos.
- Con la finalidad de allegarse recursos financieros extras, es recomendable fomentar el establecimiento de mecanismos de financiamiento para este fin.
- Promover y establecer programas de concientización y sensibilización al personal universitario, para el logro de su participación y apoyo en la solución de la problemática respectiva en cada institución.
- Es recomendable diseñar en cada IES, mecanismos internos de control de recursos financieros, de tal manera,

que respetando la autonomía, en cuanto a la asignación y manejo de los mismos, se verifique su aplicación a las necesidades prioritarias de estas instituciones.

- Resulta conveniente diseñar e implantar programas de capacitación, tanto para el personal docente como para el administrativo, que vengán a proporcionar los instrumentos requeribles para establecer una funcionalidad integral en cada institución.

- Se deben elaborar e implantar programas institucionales de difusión cultural y extensión universitaria, que además de difundir la imagen de la institución, extienda - los beneficios que proporciona este tipo de educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANUIES, La Planeación de la Educación Superior. ANUIES, México, 1979.
- ANUIES, Estadísticas sobre la educación superior en México. Revista de la Educación Superior, No. 21, 1977
- Arizmendi, Roberto La Planeación de la educación Superior en México. Un largo intento no concretado. Revista del Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas No. 1, 1979.
- Block, Alberto Guía para el diagnóstico operacional en instituciones de educación superior. Revista de la educación superior, ANUIES, No. 4, 1975.
- Bettelheim, Charles Problemas teóricos y prácticos de la planificación. tecnos, Madrid, España, 1962.
- Ceceña Cervantes, José Luis. La planificación económica nacional. F.C.E., México, 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro. La administración pública en México. INAP, México, 1976.
- Castrejon Diez, Jaime La educación superior en México. SEP, México, 1976.
- Castrejon Diez, Jaime Historia de las universidades estatales Tomo I y II. SEP, México 1976.
- Fuentes Molinar, Olac. Educación superior, del libro --- "México Hoy". siglo XXI, México, 1979.
- Latapi, Pablo. Política educativa y valores nacionales. Nueva Imagen, México, 1979.
- Muñoz Izquierdo, Carlos Prospectiva de la educación. Ponencia sobre "sistemas de información para la toma de decisiones y administración del sector educativo", México, 1980.

- Pallán, Carlos Bases para la administración de la educación superior en América Latina, caso México, INAP, México, 1978.
- Rangel Guerra, Alfonso. La descentralización de la educación superior en Revista de la Educación Superior. ANUIES, No. 19, 1976.
- Rangel Guerra, Alfonso. La universidad y el desarrollo. Revista de la Educación Superior. ANUIES, No. 4, 1975.
- Rangel Guerra, Alfonso. La educación superior y universitaria en México. Revista de la Educación Superior. ANUIES, No.2 1973.
- Rosenblueth, Emilio. Planeación educativa. UNAM, México, 1979.
- Solana Morales, Fernando. Reforma educativa y planeación universitaria. UNAM, México, 1970.
- SEP-ANUIES, Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el período 1981-1991. CONPES (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior), México, 1981.
- SEP-ANUIES. La Planeación de la Educación Superior en México, Aspectos Operativos. CONPES, México, 1981.
- SEP-ANUIES, ENLACE Boletín mensual. CONPES No.1 al XXI, 1980, 1981, 1982.
- Tinbergen, Joan La planeación del desarrollo. F.C.E., México, 1959.