

I. LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO A PARTIR DE LA REUNION DE LA ASAMBLEA DE LA ANUIES EN PUEBLA, 1978

A. LOS MECANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION PERMANENTE DE LA EDUCACION SUPERIOR

En el mes de noviembre de 1978, los rectores y directores de las instituciones de enseñanza superior afiliadas a la ANUIES aprobaron el documento titulado “La Planeación de la Educación Superior en México”. Por su contenido, y por el hecho de ser el primer trabajo de esta índole producido conjuntamente por representantes de la Secretaría de Educación Pública y las universidades e institutos de enseñanza superior, este documento, también conocido como “Plan Nacional de Educación Superior”, adquirió gran importancia para la educación de este nivel en México. En él quedaron asentados los postulados fundamentales del quehacer educativo y los principios rectores de su planeación, así como el compromiso de llevarlos a cabo sobre bases de coordinación entre las autoridades gubernamentales y las casas de estudio, en un marco de pleno respeto a la autonomía de las instituciones educativas y a la soberanía de los Estados.

1. La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, CONPES

El 7 de enero de 1979, con el concurso de las principales autoridades de la Secretaría de Educación Pública, como representantes designados por el Gobierno Federal, y el Consejo Nacional de la ANUIES, como representante de las instituciones de enseñanza superior integrantes de esa asociación, se inauguraron formalmente los trabajos de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). En la sesión de inicio de trabajos, la CONPES analizó los esquemas de programas contenidos en la ponencia aprobada en 1978 y consideró prioritarios 18 de ellos.

Para establecer oficialmente los trabajos de los consejos regionales (CONPES), y dejar asentada la necesidad de obtener información socioeconómica de carácter regional, en que se apoye la formulación de planes institucionales de las casas de estudio, la CONPES propuso ocho reuniones que tuvieron lugar entre mayo y julio de 1979. El último CONPES se instaló el 5 de julio de ese año. Con este paso se cubrió la segunda fase del proceso de conformación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES), previsto en el documento aprobado en la XVIII Reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES.

Con los siguientes pasos, se dio carácter prioritario al Programa No. 10 (Servicio social de estudiantes y pasantes), y a la instalación de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior, CONPES, de cada entidad federativa. Para esto último, se redactó un documento que define la estructura, funcionamiento, objetivos y lineamientos generales para la elaboración de los Planes Estatales Indicativos de Desarrollo de la Educación Superior, PEIDES. El documento fue entregado a los titulares del Secretariado Conjunto de cada COEPES el 24 de agosto de 1979, y se hizo una presentación general del Plan Nacional de Educación Superior para orientar a los asistentes sobre el espíritu de su contenido y los mecanismos de operación. Con este acto, se puso en marcha el proceso de instalación de las 31 COEPES, iniciándose con ello la coordinación entre el gobierno federal y el de cada Estado y las instituciones educativas correspondientes, para efectos de planear en mejor forma el desarrollo de la educación superior.

En febrero de 1980, la CONPES aprobó su plan de trabajo para ese mismo año, el cual se propuso consolidar los consejos regionales para la planeación de la educación superior, CONPES, las comisiones estatales para la educación superior, COEPES, y las unidades institucionales de planeación, UIP, para afirmar los mecanismos de planeación permanente. Este objetivo fue logrado mediante las acciones que se relatan a continuación.

a) Reuniones nacionales de análisis

Durante el segundo semestre de 1980 se llevaron a cabo seis reuniones nacionales en las que se analizaron diversos aspectos de la educación superior (Información, Aspectos normativos, Planeación y Administración, Políticas de Investigación, Posgrado y, finalmente, Cultura y Comunicación), con el objeto de establecer foros para el intercambio de experiencias entre los responsables y especialistas que trabajan en el desarrollo de las funciones educativas del nivel superior.*

Además de las indicadas, en diciembre de 1980 se realizó una reunión nacional sobre servicio social de estudiantes y pasantes en la ciudad de Toluca, a la cual asistieron 144 representantes de 60 instituciones. Esta reunión fue preparatoria de otra que en abril de 1981 se verificó en la ciudad de México, con la asistencia de todos los rectores.

b) Formación y capacitación de personal para la planeación

En el plan de trabajo de 1980 también se propuso la realización de talleres orientados a capacitar al personal responsable de las cinco funciones básicas de las UIP, de acuerdo con el modelo SEP-ANUIES.** Al estructurar los contenidos de estos talleres se vio la necesidad de reorientar el propósito inicial, a fin de obtener una mayor precisión en los requerimientos de capacitación y formación de personal de las UIP. Para tal efecto, se realizaron tres coloquios regionales con la participación de todos los responsables del proceso de planeación institucional (directores y jefes de las UIP), que contribuyeron a identificar necesidades actuales y recoger propuestas para superar algunos problemas de la planeación en el ámbito institucional. Estos coloquios concluyeron con una reunión nacional en la que se aprobó un documento que contiene proposiciones y recomendaciones destinadas a mejorar el proceso de planeación y apoyar las tareas de coordinación a nivel estatal, regional y nacional. Este documento, en preparación, se distribuirá a todas las personas que participan en los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES).

c) Difusión e información

Dentro de este programa se incluyeron diversas acciones cuyo objetivo consiste en divulgar las actividades que realiza el sistema de planeación, a fin de que las comunidades institucionales y el público en general conozcan sus alcances y objetivos. Para este propósito se enviaron materiales de apoyo, entre ellos los Cuadernos de Planeación y otras publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como documentos aportados por otras instituciones. Sumado a ello, se decidió editar el boletín Enlace, órgano de información del Secretariado Conjunto de la CONPES, que se publica mensualmente y se difunde a nivel nacional; a la fecha, se han impreso 11 números con un tiraje mensual de más de 10 mil ejemplares. Finalmente, merece destacarse la edición de siete libros que contienen los documentos y la memoria general de las reuniones nacionales antes mencionadas.

d) Asesoría técnica

En este programa de carácter permanente quedaron agrupadas todas aquellas acciones cuyo propósito es prestar asistencia a los trabajos técnicos, de organización y operación de las UIP, las COEPES y de los CORPES. A este respecto se pueden mencionar las visitas personales, las consultorías, las reuniones con los grupos técnicos de las COEPES y con el personal responsable de la planeación a nivel institucional, que se llevaron a cabo por un equipo especializado del Secretariado Conjunto de la CONPES.

Debido a la heterogeneidad de los PEIDES, la asesoría técnica deberá dedicarse a cumplir tres cometidos: atender la elaboración de los planes regionales indicativos de la educación superior, PRIDES; uniformar la metodología en la elaboración de los PEIDES, y reforzar la capacitación de las UIP.

*Ver informe del Secretariado Conjunto de la CONPES, 1980.

**Ver el documento "Las Unidades Institucionales de Planeación", elaborado por el Secretariado Conjunto de la CONPES. Secretaría de Educación Pública-Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (SEP-ANUIES).

e) Financiamiento para la planeación

Dado que los trabajos de planeación encomendados a las UIP, COEPES y a los CORPES requerían de recursos económicos adicionales y específicos, la Secretaría de Educación Pública, por acuerdo del Secretario, destinó un fondo de 70 millones de pesos para financiarlos. De este fondo se han beneficiado: 29 universidades públicas, para canalizar recursos económicos destinados al fortalecimiento de sus respectivas UIP; 23 COEPES, para la realización de trabajos de diagnóstico y la elaboración de sus correspondientes PEIDES, y 5 CORPES, para la planeación de la educación superior, con el fin de promover la elaboración de los programas regionales de desarrollo de la educación superior.

2. Unidades Institucionales de Planeación, UIP

En lo referente a las Unidades Institucionales de Planeación, UIP, debe señalarse que éstas constituyen los mecanismos básicos del proceso de planeación y que, además, el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, SNPPES, descansa sobre ellas, toda vez que son las responsables de la elaboración de planes y programas de desarrollo institucional.

Este sistema incluye a 172 instituciones, entre universidades públicas, institutos tecnológicos, instituciones privadas y centros de educación de otro tipo. Hasta la fecha, no todas las instituciones cuentan con sus respectivas UIP, y no puede esperarse que aquellas que las tienen ya hayan resuelto sus problemas de planeación y desarrollo institucional. A lo largo de los últimos tres años, las tareas específicas de las UIP se orientaron a identificar sus problemas y carencias, así como a sentar las bases de esta importante instancia de planeación.

En julio de 1979, el 72% de las instituciones incorporadas al Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior contaba con su correspondiente UIP. Entre las que no habían instrumentado mecanismos de planeación, figuraban casi todos los tecnológicos agropecuarios, el 44% de las instituciones privadas y el 25% de las instituciones incluidas en otros grupos.

Para conocer más detalladamente el estado que guardaban las UIP en el país, y, de esta manera, posibilitar la evaluación objetiva de sus actividades, la CONPES efectuó un diagnóstico mediante un cuestionario que fue enviado a 150 instituciones de educación superior. El 25% de las instituciones incorporadas al sistema respondió el cuestionario; de éstas el 56% fueron universidades públicas, el 17% institutos tecnológicos, el 4% instituciones privadas, y el 19% otra clase de instituciones.

Las cifras anteriores revelan la escasa capacidad de respuesta que tiene la mayor parte de las instituciones educativas, para colaborar en la obtención de datos sobre la situación que guardan las instancias básicas del sistema de planeación.

La CONPES, a través de su Secretariado Conjunto, llevó a cabo una serie de coloquios sobre planeación en los que participaron instituciones de los cuatro subsistemas. De manera paralela y complementaria a esta acción, la UNAM, dentro de las acciones previstas por el Plan Nacional de Educación Superior, puso en marcha un programa de intercambio de experiencias entre las unidades de planeación de las instituciones signatarias del programa de colaboración académica interinstitucional.

Los datos recabados por estas dos vías ayudaron a corregir sesgos propios de la información obtenida sólo mediante los formatos de diagnóstico, lo cual permitió presentar un panorama más fiel del estado en que se encontraba la planeación institucional hasta fines de 1980. De este modo se constató que la existencia de unidades institucionales de planeación en las casas de estudio del país no se remonta a más de 15 años, y la mayor parte de ellas tienen menos de 10 años de vida. Tal situación refleja lo incipiente de esta actividad en las instituciones de educación superior y, por otra parte, explica en buena medida los problemas característicos del subsistema, de los cuales sobresalen el espontaneísmo y la improvisación.

Otra característica detectada fue la diversidad de formas de organización, jerarquización e integración de las UIP en sus respectivas instituciones. Esa diversidad se debió en gran parte a la condición jurídica, al grado de dependencia respecto a los órganos centrales de decisión y a los canales de comunicación intrainstitucional.

En el 91 % de los casos, el nombramiento de los funcionarios responsables se hacía directamente por la rectoría o dirección general de la institución. Al considerar las funciones de las UIP, resultó que en el 29 % de las instituciones esas funciones se encuentran definidas en la ley orgánica; en el 32 % las formula el rector o director; en el 3 % quedan establecidas por acuerdo del consejo universitario. En el 15 % de las instituciones, el funcionario responsable era quien fijaba las funciones de la unidad institucional de planeación. Esta situación conduce a señalar que, en casi las dos terceras partes de las universidades y tecnológicos, la planeación aún no se ha institucionalizado.

Debido a la falta de una vinculación eficaz de las instituciones con la comunidad, es frecuente que las UIP desempeñen funciones que, además de ser impropias, no están previstas por el modelo de su organización. Una muestra evidente de este tipo de distorsión funcional, que a la vez constituye un factor limitante para los trabajos del Plan Nacional de Educación Superior, es que las UIP no cumplen la función esencial de planear el desarrollo de las instituciones educativas. Por ello, según la encuesta referida, son contadas las instituciones que reportaron haber producido documentos que contengan un plan integral de desarrollo.

En lo referente a las actividades que las UIP deberían desarrollar, según el modelo de funciones mínimas propuesto por la CONPES, el estudio reveló que el 41 % de las UIP realizaba trabajos de planeación y estudios; el 76 % cumplía con las funciones de programación y financiamiento; el 85 % desarrollaba tareas de información; un 56 % elaboraba proyectos de organización; el 35 % cumplía con algunos trabajos dentro del área normativa. el 65 % llevaba a cabo algún tipo de evaluación, y el 76 % brindaba asesoría a la máxima autoridad unipersonal de la institución.

A manera de resumen, es conveniente dejar apuntado cuáles han sido los principales obstáculos para que las UIP no funcionen como prevé el Plan Nacional de Educación Superior. Estos obstáculos fueron:

- Insuficiente apoyo de las autoridades en las propias instituciones educativas.
- Falta de definición de objetivos.
- Falta de definición de actividades.
- Inadecuación de planes y programas.
- Falta de colaboración de otras dependencias de la propia institución.
- Falta de comunicación y coordinación entre las instituciones de educación superior en lo que se refiere al manejo de información.
- Falta de recursos humanos calificados.
- Escasez de recursos financieros.
- Carencia de recursos físicos.

3. Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior, COEPES

En su calidad de mecanismos de coordinación de las actividades educativas y de producción en el ámbito estatal, cada COEPES es un foro idóneo para que se expresen y sean tomadas en cuenta las opiniones de los sectores relacionados con la educación superior. Por esta razón, ahí se encuentran representadas las instituciones de la ANUIES y los organismos del gobierno federal y el de cada Estado; asimismo, las COEPES posibilitan la participación, para efectos específicos, de representantes del sector productivo, de las asociaciones de profesionales y de cultura, así como de otras instituciones de educación superior, cuya participación se estima conveniente, aunque no sean miembros de la ANUIES ni de la SEP. Así definida en la reunión de Puebla, y desde el momento de su integración, cada COEPES ha tenido una tarea esencial: preparar su respectivo Plan Estatal Indicativo de Desarrollo de la Educación Superior, PEIDES, para el periodo 1981-1990.

Este plan, se acordó, debe ser el resultado de un proceso de identificación, precisión y planteamiento de las necesidades y problemas de cada entidad federativa; por otra parte, es un instrumento útil en la definición del futuro deseado para el desarrollo social y el proceso educativo. En consecuencia, deberá formular políticas, objetivos, metas y proyectos que permitan resolver los problemas fundamentales tomando en cuenta la capacidad de articulación de actividades interinstitucionales de cada Estado. Además, para ser congruente con los lineamientos aprobados en Puebla, cada PEIDES debía elaborarse de manera participativa, indicativa, integral, prospectiva y operativa.

Considerando finalmente que buena parte de los planes formulados para distintos problemas del país, no han sido viables debido a la falta de una programación a corto plazo que permita plantear metas más precisas, se decidió que cada PEIDES cuente con un apartado especial referido a las acciones que, en un lapso no mayor de un año, fueran requeridas para lograr los objetivos propuestos a mediano (5 años) y largo plazo (10 años).

Si bien se había previsto que para fines de noviembre de 1979 las COEPES debían elaborar un diagnóstico llamado "Plan cero", ello no fue posible por múltiples factores, entre los que cabe mencionar la tardía instalación de algunas COEPES; frecuentes problemas en la obtención de información básica; dificultades de operación debido a factores tales como falta de interés de algunos de sus integrantes, situaciones políticas especiales, etcétera.

En total se han terminado de elaborar 17 PEIDES, aunque han sido entregados sólo 10 a la CONPES, a saber: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Sonora.

La información relativa a los diagnósticos que contienen los PEIDES de Chihuahua, Michoacán y Tamaulipas es adecuada y suficiente en términos generales; en otros casos, sería conveniente ahondar un poco más en la información compilada - Oaxaca y Veracruz-, a fin de contar con elementos que permitan detectar necesidades y problemas a los cuales la educación superior dará atención.

En relación a los aspectos formales que constituyen la segunda etapa, posterior a la del diagnóstico, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- La detección de las necesidades y problemas de la educación superior en Chihuahua y Tamaulipas se realizó de manera sistematizada a partir del diagnóstico. En otros casos -Oaxaca, Hidalgo-, la relación entre el diagnóstico y las necesidades no se presentó de manera clara, lo que interfiere en la definición de objetivos, políticas y estrategias generales del plan diseñado.
- Los objetivos, políticas y estrategias generales se encuentran definidos o implícitos en la mayoría de los planes, pero existen problemas de conceptualización, observándose aplicaciones distintas de los mismos términos y diferencias en su precisión y adecuación.
- El número de programas incluidos en cada PEIDES varía notablemente, pues hay planes con un programa y otros que contienen veinte.
- Con prescindencia de los Estados que los plantean, estos programas se refieren a: aspectos de vinculación y creación de nuevas carreras y posgrados, en 5 casos; formación y actualización de profesores y desarrollo del sistema bibliotecario, en 4 casos; servicio social, planeación de la investigación, sistema de información, establecimiento de unidades institucionales de planeación y obtención de recursos financieros, en 3 casos.
- En todos los casos se hizo necesaria una definición más precisa de los proyectos y de las metas correspondientes, así como de los responsables de su ejecución.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación no se encuentran contemplados en los PEIDES entregados a la CONPES, salvo en el caso de Oaxaca.

De los datos anteriores se puede deducir la heterogeneidad que existe no sólo en la presentación de la información y en la interpretación que se hace de los elementos que constituyen la estructura formal de un PEIDES, sino también la falta de balance que hay entre los mismos. Esto es, que cada una de las COEPES ha tratado de definir, en una primera instancia, su propio tono, alcance y profundidad sobre el significado de la coordinación estatal.

Esta situación obedece, en cierta medida, a los problemas de organización y coordinación de cada COEPES, ya que se presentan diferentes grados de integración entre los miembros que las constituyen. En algunas COEPES, recientemente, se ha comenzado a establecer los nexos entre los integrantes, lo cual significa un retraso en los trabajos relativos a los PEIDES.

Por otra parte, existen grandes diferencias en cuanto a la experiencia acumulada en materia de planeación y respecto a la capacidad de las personas que forman los grupos técnicos en los que se apoya cada COEPES.

Por los resultados del trabajo realizado en el ámbito estatal durante los primeros dos años del Plan Nacional de Educación Superior, resulta lógico suponer que del trabajo conjunto entre los miembros del cuerpo técnico de cada COEPES y el grupo de asesoría técnica del Secretariado Conjunto de la CONPES, habrán de surgir múltiples programas y actividades para el futuro inmediato.

4. Consejos Regionales de Planeación de la Educación Superior, CORPES

Los consejos regionales tienen especial importancia si se toman en cuenta las grandes diferencias socioeconómicas que se dan en el desarrollo de las distintas regiones geográficas del país. Este aspecto refuerza la hipótesis de que la planeación regional es el proceso idóneo para coordinar y racionalizar los esfuerzos e intereses de distintos Estados, con el fin de incorporar eficazmente las tareas educativas al desarrollo económico y social.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Educación Superior, se tomó la regionalización de la ANUIES como punto de partida para la conformación de los CORPES, cuyos trabajos fueron puestos en marcha entre el 5 de mayo y el 5 de julio de 1979. En el caso particular del Distrito Federal, se juzgó conveniente considerarlo como una región más, la octava, por la cantidad e importancia de las instituciones educativas radicadas en esta entidad.

De las acciones emprendidas por los CORPES para llevar a cabo las tareas que les corresponden, cabe mencionar las siguientes:

a) Región I (Noroeste)

En esta región se acordó realizar dos programas de trabajo: Uno, destinado a coordinar el desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental; otro, para efectuar un levantamiento de la información del contexto socioeconómico; sin embargo, este convenio no se ha cumplido en toda su extensión, en parte por la falta de recursos y, también, por el cambio de autoridades en las instituciones educativas de la región.

b) Región II (Noreste)

En esta región no ha sido posible poner en marcha los trabajos propuestos al consejo en la reunión de su instalación.

c) Región III (Centro)

En esta región se ha dado impulso a un programa de planeación integral de la educación superior que comprende la elaboración de estudios del contexto socioeconómico, de recursos potenciales para la educación superior y de la eficiencia del sistema educativo superior relacionado con el desarrollo regional.

En este trabajo participan las universidades públicas y los institutos tecnológicos de la región.

En la ejecución de este proyecto, se fijó el mes de julio de 1980 como fecha para presentar a las instituciones y a las respectivas COEPES un plan indicativo, completado por un plan de desarrollo global previsto para 1981.

d) Región IV (Centro Occidente)

En una reunión del consejo regional, posterior a la fecha de su instalación, se propuso constituir un mecanismo de coordinación interinstitucional para dar inicio a los programas señalados como prioritarios.

No se cuenta con información reciente sobre el curso de esta propuesta.

e) Región V (Centro Sur)

Se suscribió un convenio de carácter interinstitucional, en el que participan las seis universidades públicas de la región para establecer las bases de coordinación y colaboración en las actividades de planeación. Asimismo, se acordó la creación de una comisión de planeación que reúna a los representantes de las universidades signatarias y de las que se incorporen posteriormente.

f) Región VI (Sur)

En esta región se está llevando a cabo un programa de recopilación de información y diagnóstico de la realidad socioeconómica del que se han concluido las etapas de elaboración de formatos y definición de las normas para el levantamiento de datos. Asimismo, se ha previsto un programa de capacitación de personal para la planeación, del cual ya se ha concluido la fase de diseño.

g) Región VII (Sureste)

Esta región ha iniciado varios programas de trabajo que se integran en dos grandes proyectos interinstitucionales. El primero corresponde al establecimiento y consolidación de las UIP, la definición del perfil socioeconómico de la región y el diseño de metodología para la planeación. El segundo se refiere a la elaboración de programas específicos para abordar las acciones previstas en el Plan Nacional de Educación Superior.

h) Región VIII (Zona Metropolitana de la ciudad de México)

Poco después de su instalación formal, el CORPES VIII formó un grupo técnico de planeación integrado por los responsables del consejo. Por otra parte, en febrero de 1980 quedó formalmente constituido el Comité Regional para el Servicio Social, grupo técnico de la CORPES, que tiene la tarea de definir programas y realizar las tareas de servicio social a este nivel. Hasta la fecha se ha llegado a importantes acuerdos, como el de formar un banco de datos sobre planeación, y otros más que constituyen una sólida plataforma para la planeación.

Al llevar a cabo una evaluación descriptiva de las actividades realizadas por los CORPES, es necesario reconocer que, hasta la fecha, no se han alcanzado las metas previstas, y que el resultado de los esfuerzos efectuados para lograr una planeación regional no corresponde a las expectativas originales.

B. ACTIVIDADES REALIZADAS RESPECTO A LOS ESQUEMAS PROGRAMATICOS DEL PLAN DE 1978*

Sin pretender una relación exhaustiva de lo realizado en cada uno de los 35 esquemas programáticos aprobados en Puebla, a continuación se describen y analizan las actividades que, por su naturaleza y ubicación específica dentro de los 19 programas que fueron considerados prioritarios hasta fines de 1980, han sido de importancia para el fortalecimiento y el desarrollo de la educación superior en México. Para este propósito las acciones que se detallan se agruparán en las áreas programáticas a que pertenecen.**

1. Area Normativa

En esta área, mediante acciones específicas, se tiende a la definición y establecimiento de las fundamentaciones jurídicas que deben normar la educación superior. Cuatro esquemas programáticos cubren esta área: Aportación de la ANUIES para elevar a rango constitucional la autonomía universitaria (Programa 27; aportación de la ANUIES para la legislación en materia de educación superior (Programa 28); aportación de la ANUIES para la legislación en materia laboral (Programa 29); y convenios interinstitucionales de alcance nacional (Programa 30).

Los programas 27 y 29 fueron cumplidos en tiempo y forma. La elevación a rango constitucional de la autonomía universitaria y la reciente reglamentación de relaciones laborales entre las universidades públicas autónomas y sus trabajadores, constituyen condiciones de inapreciable valor para la estabilidad del sistema educativo de este nivel. Debe mencionarse que, además de lo programado, y como paso previo para conferir al Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior una base jurídica que sustente sus acciones tanto en el ámbito nacional, como en el regional y en el de los Estados, fue promulgada la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En lo referente al Programa 28, se juzgó conveniente esperar hasta que el sistema de educación superior haya desarrollado más experiencia en el proceso de planeación nacional iniciado en 1978, y así evitar una legislación que pudiera resultar demasiado rígida y frenara el crecimiento del sistema o bien obstaculizara, por alguna imprevisión, el establecimiento de mecanismos operativos.

Con respecto al Programa 30, actualmente existen numerosos convenios interinstitucionales de colaboración académica. Su cifra va en aumento y ya se empezó a estudiar en algunas COEPES el mecanismo y las posibilidades existentes para establecer convenios sobre revalidación de estudios, definición de características y condiciones necesarias para impartir estudios de posgrado, entre otros.

Asimismo, se ha planteado la necesidad de crear unidades encargadas del intercambio académico en cada institución educativa superior. Dichas unidades tendrían a su cargo la formulación del programa de intercambio con otras instituciones nacionales y extranjeras, tomando en cuenta los planes institucionales de desarrollo.

Concluyendo sobre lo realizado en el área normativa, se puede sostener que, en buena parte, se logró establecer la fundamentación jurídica necesaria para que las instituciones de educación superior realicen sus funciones dentro de un marco de estabilidad y colaboración mutua. Sin embargo, la tarea no ha concluido y aún queda por formularse lo que podría ser la Ley General de Educación Superior (Programa 28). Este órgano normativo será cada vez más necesario, ya que las leyes vigentes, como la de coordinación y las relativas al reconocimiento de validez oficial de estudios, dejan vacíos legales en detrimento de un adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

*Ver La Planeación de la Educación Superior en México, ANUIES, 1979, págs. 68-73.

**Ver lista completa en el Anexo C.

2. Area Organizativa y de Coordinación

Las acciones comprendidas en esta área se orientan a la identificación y/o establecimiento de las unidades planificadoras, cuya función primordial es la de generar elementos que vinculen las acciones interinstitucionales que, atendiendo a las necesidades correspondientes, estén destinadas a la consolidación y desarrollo armónico del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior.

En el marco del Programa 31 (Establecimiento de unidades institucionales de planeación para la educación superior), se diseñó un modelo de UIP, y se ha apoyado tanto la creación de centros de planeación en aquellas instituciones que carecían de ellos, como el desarrollo de los ya existentes. A la fecha, la totalidad de las universidades públicas y de los institutos tecnológicos regionales cuentan con grupos de especialistas encargados de promover y realizar las tareas de planeación. No es éste el caso de las instituciones privadas y de otro tipo de centros de estudio.

El hecho de que el 72 % de las instituciones que forman parte del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior cuenten con su respectiva UIP, y que esta proporción vaya en aumento, no significa que estén dadas todas las condiciones para iniciar el proceso de planeación integral y de alto nivel, toda vez que en algunos casos el personal que labora en estos centros aún no está preparado para realizar sus tareas.

3. Area de Desarrollo

La planeación de esta área comprende un conjunto de acciones cuya finalidad es instaurar una infraestructura conceptual e informativa, requerida para la generación de programas que faciliten el funcionamiento de las instituciones conforme a las metas previstas.

A esta área pertenecen dos programas: el 32 (Elaboración de diagnósticos y programas para la planeación de las instituciones de educación superior), y el 33 (Vinculación con el desarrollo regional). Ambos tienen como objeto recabar la información necesaria para conocer, en el caso del Programa 32, las necesidades y los recursos de cada institución educativa, y en el del 33, los problemas, necesidades y recursos para formular planes de desarrollo regional.

Estos propósitos se lograron mediante los trabajos realizados por las instituciones educativas y las autoridades gubernamentales que participan en las COEPES. Hasta la fecha se cuenta con el respectivo diagnóstico académico-administrativo de las instituciones de educación superior y de los problemas socioeconómicos de los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas, San Luis Potosí, Veracruz, Jalisco, Hidalgo, Colima, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Morelos y Yucatán. Además de los diagnósticos referidos, también existen planes de desarrollo institucional y vale la pena destacar los casos de la Universidad de Sonora, el Instituto Tecnológico de Sonora, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad Autónoma de Nuevo León, y la Dirección General de Institutos Tecnológicos Regionales.

4. Area de Presupuestación y Financiamiento

Con las acciones inherentes a esta área se pretende lograr la estimación de recursos económicos necesarios para la ejecución de los planes y programas de desarrollo del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior. Además, con esas actividades se persigue la ejecución de programas requeridos para la obtención o generación de dichos recursos, tomando en cuenta, para la asignación de los mismos, la coordinación entre las instituciones educativas, la Federación y los Estados.

Dentro de las acciones correspondientes, el documento aprobado en Puebla contiene una propuesta de criterios generales para la estimación de recursos que demanda la educación superior. Cabe mencionar que la propuesta referida era de carácter transitorio, toda vez que se esperaba que un grupo técnico ad-hoc, integrado por representantes de las dependencias públicas relacionadas con este asunto y de las instituciones de enseñanza superior, definieran el conjunto de normas que habrían de regular la estimación, asignación y gestión de fondos federales y estatales. Aunque el grupo técnico antes mencionado inició sus trabajos con retraso (en 1981), es oportuno indicar que se han realizado esfuerzos notables para agilizar los procedimientos

de gestión y asignación de recursos, haciéndolos más congruentes con las políticas de desconcentración de funciones administrativas del gobierno federal. La incorporación de los presupuestos educativos a los convenios únicos de coordinación entre los Estados y la Federación es un ejemplo objetivo de esta situación. Es de esperarse que antes de finalizar el año en curso, el grupo técnico responsable de proponer el modelo previsto en el Programa 34 haya concluido su trabajo.

5. Area de Operación en lo Sustantivo

En las acciones de esta área concurren, finalmente, las de las otras áreas, como tareas de apoyo para la plena realización de las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Las acciones sustantivas de la educación superior quedan comprendidas en los programas destinados a la formación de recursos humanos con capacidad profesional, la realización de la investigación y la difusión de los conocimientos y de las manifestaciones artísticas, cumpliendo con ello su misión histórica de participar en el desarrollo nacional. En esta área se incluyen, también, los servicios administrativos, que no siendo propiamente sustantivos, son necesarios para la ejecución de estos últimos.

Las acciones realizadas por las instituciones de educación superior, en lo particular, y aquellas que han sido llevadas a cabo por otras instancias de coordinación del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior, o con el apoyo de éstas, son demasiado numerosas para poder enumerarlas con detalle. Por esta razón, sólo se mencionarán en este punto aquellas que, por su magnitud o trascendencia, merecen ser destacadas.

A este apartado pertenecen 26 programas: 13 de ellos relativos a la función de docencia; 4 a la de investigación; 4 a la de difusión de la cultura, y 5 destinados a mejorar y fortalecer las actividades complementarias, como las administrativas y otras vinculadas con los aspectos sustantivos de la educación superior.

En lo que se refiere a la función de docencia, cabe destacar el desarrollo que han tenido los siguientes programas:

Número	Nombre del programa
1.	Vinculación del sector productivo con el sistema formador de profesionales.
3.	Implantación de nuevas licenciaturas y posgrados.
7.	Formación y actualización de profesores.
9.	Desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental.
10	Servicio social de estudiantes y pasantes.
12	Educación profesional postsecundaria y carreras cortas posbachillerato.

Con respecto al Programa 1, desde 1979 han quedado establecidos los mecanismos estatales, regionales y nacionales de comunicación con los diversos representantes de los sectores productivos. Las instituciones integrantes de las COEPES que han concluido, por lo menos, la etapa de diagnóstico de su entorno socio-económico, cuentan ahora con algunos indicadores sobre los requerimientos actuales y futuros que presentan los sectores productivos de su correspondiente entidad federativa. Asimismo, se está generalizando el uso de instrumentos técnicos específicamente diseñados para determinar la demanda profesional, como lo ejemplifican los trabajos que realizan tanto los institutos tecnológicos regionales como la Universidad Autónoma

de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad de Sonora, etcétera.

Si persiste la dinámica actual en este tipo de trabajo, puede preverse que para fines del año próximo, por lo menos la mitad de las instituciones de enseñanza superior contarán con indicadores más reales de los requerimientos que el país tiene en cuanto a la formación de recursos humanos para la producción.

En lo referente al Programa 3, Implantación de nuevas licenciaturas y posgrados, las COEPES, a través de los grupos técnicos de planeación, están trabajando en los estudios que permitirían conocer las especialidades profesionales que se consideran prioritarias para sostener y atender el desarrollo de cada entidad federativa. De los trabajos presentados hasta ahora por las COEPES, se desprende que en los próximos años se tiene programado abrir 158 carreras profesionales de nivel técnico y licenciatura, así como 39 programas de estudios de posgrado.

En el bienio 1979-1980, el sistema de educación superior incrementó la oferta de estudios profesionales con la apertura de 44 carreras nuevas,* que adicionadas a aquellas que, no siendo novedosas en lo referente a la opción profesional en el país, fueron abiertas en las instituciones de educación. El número de carreras a nivel de licenciatura se incrementó a 163, llegando con ello a la cifra de 1 809 en 1980.

El Programa 7, Formación y actualización de profesores, tiende a la formación de recursos humanos para la investigación y la docencia, como área fundamental y de vital importancia para la continua superación y el crecimiento del sistema nacional de educación superior.

Los programas que llevan a cabo las propias instituciones de educación superior, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES y el CONACYT, han sido factores principales en el incremento de casi 18 500 profesores que se pudo observar de 1978 a 1980, con lo cual se llegó a un total de 63 500 profesores. Considerando globalmente las acciones que, dentro de lo previsto por el Plan Nacional de Educación Superior, han sido realizadas por los organismos ya mencionados (becas, cursos de actualización, seminarios, etc.), en 1979 fue posible atender a 30 407 profesores y en 1980 el número se incrementó a 35 365.

Sobre el punto de la formación de profesores, es pertinente anotar que paralelamente a las acciones ya mencionadas se están fomentando los estudios de posgrado, hecho que redundará en beneficio de la educación superior del país, porque incidirá en una paulatina modificación de la relación actual entre profesores con nivel de licenciatura o nivel inferior (73 %) y los profesores con estudios de posgrado (27 %), incrementándose la participación de estos últimos.

Respecto al Programa 9, Desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental, las bibliotecas y centros de información de las instituciones de educación superior deben proporcionar servicios necesarios para apoyar los planes y programas académicos de éstas.

En 1980, en el país, había 610 bibliotecas relacionadas con la educación superior y en las tres instituciones que ofrecían estudios de biblioteconomía estaban inscritos 526 alumnos. Si a este panorama se agrega que de las 610 bibliotecas aún son pocas las que cuentan con acervos bibliográficos y documentales de tamaño y calidad adecuados a su función, y que aún siguen siendo escasos los recursos humanos calificados en este campo, es posible apreciar la magnitud de la tarea a llevar a cabo si se quiere mejorar sustancialmente estos servicios. Los esfuerzos realizados hasta ahora en este programa han sido importantes y empiezan a rendir frutos. En tal sentido, se ha abierto la licenciatura en biblioteconomía en dos universidades públicas situadas fuera del D. F. y está en vísperas de abrirse en otras tres universidades estatales. Con ello el país contará con siete instituciones públicas y una privada en las que puede formarse personal técnico y de alto nivel.

De 1978 hasta 1980, la SEP canalizó más de 100 millones de pesos para mejorar y completar las colecciones y las instalaciones bibliotecarias en las universidades de los Estados. Se espera que para este año la cifra se aproxime a los 40 millones de pesos.

* Carreras que antes no existían en el país (por lo menos el nombre de ellas es completamente distinto al de las que ya existían).

Por último, el hecho de que 10 universidades hayan estructurado su sistema bibliotecario en estos dos años, que aumente el número de instituciones que incorporan programas de fortalecimiento y desarrollo de sus sistemas bibliotecarios y de información documental y que, en dos años, se haya logrado la incorporación de 15 expertos en el manejo de bibliotecas a algunas instituciones educativas de provincia, permiten esperar una notoria mejoría en este rubro.

El Programa 10, Servicio social de estudiantes y pasantes, ha recibido también una especial atención. Además de las actividades y los programas que han realizado las instituciones educativas, el Poder Ejecutivo Federal creó la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior. Dicha comisión es una respuesta de las autoridades gubernamentales a los planteamientos formulados para este programa en el Plan Nacional de Educación Superior. Entre sus funciones destacan: considerar las políticas del servicio social vinculado con las acciones del sector público, seleccionar los programas del sector público en los que podría realizarse el servicio social, proponer bases con el objeto de celebrar convenios estatales para la realización de los programas de servicio social, y evaluar coordinadamente, en los términos de los convenios respectivos, los programas de prestación de esta actividad.

En febrero de 1980 las acciones de servicio social quedaron incluidas en los convenios únicos de coordinación celebrados entre la Federación y los Estados, signados por los titulares de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en representación del Ejecutivo Federal, y por los gobernadores y secretarios de gobierno de las entidades federativas del país.

Actualmente se cuenta con los planes estatales y un catálogo nacional para la prestación del servicio social en el sector público, así como con algunos programas institucionales ya en marcha.

En el contexto de los programas generales de desarrollo socioeconómico promovidos por el gobierno federal, la creación del Colegio Nacional de Enseñanza Profesional Técnica, CONALEP, es una respuesta a los planteamientos formulados en el Programa 12, Educación profesional postsecundaria y carreras cortas postbachillerato, del Plan Nacional de Educación Superior, para atender la formación de técnicos intermedios a nivel postsecundaria. De acuerdo con las metas planteadas en el documento aprobado en Puebla, en 1979 debieron operar 32 centros en las diversas entidades federativas y 106 deberían operar para 1982. Actualmente están funcionando 63 centros del Colegio Nacional de Enseñanza Profesional Técnica, que atienden a poco más de 21 500 alumnos.

De los cuatro programas definidos para el fomento y desarrollo de la investigación, el número 15, referente a la creación y desarrollo de las unidades especializadas de investigación, fue considerado prioritario por la CONPES.

Como parte fundamental del esfuerzo por consolidar y mejorar la capacidad de investigación en las instituciones de educación superior, durante 1979 y 1980 la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección de Investigación Científica y Superación Académica, canalizó poco más de 276 millones de pesos a las instituciones educativas, habiendo sido especialmente favorecidos los proyectos de ciencias sociales, ciencias biológicas, ciencias biomédicas y ciencias de ingeniería.

Los esfuerzos concurrentes de la ANUIES, la Secretaría de Educación Pública y el CONACYT por apoyar la investigación en las instituciones de educación superior permitieron emprender 1 019 proyectos, de los cuales el 19.9% corresponden al área de ciencias naturales y exactas; el 7.6% a la de humanidades y educación; el 15.9% se ubicó en el área de ingeniería y la tecnología; un 6.8% en la de ciencias sociales y administración; el 34% en las ciencias médicas, y el restante 15.8% en el área de ciencias agropecuarias.

Los apoyos efectuados entre 1978 y 1980, aunados a una política de integración de centros de investigación del sistema educativo en una red, han permitido que el país cuente actualmente con 10 centros especializados en ingeniería; 3 en ciencias agropecuarias; 7 en ciencias biomédicas; 6 en ciencias de la tierra, el mar y la atmósfera; 4 en matemáticas; 11 en ciencias de la educación, planeación educativa y biblioteconomía; 20 en ciencias sociales; 9 en química; 6 en ciencias biológicas; 5 en física; 2 en administración; 7 en arquitectura, artes y letras, y 9 en disciplinas relacionadas con la producción de instrumentos.

Pese a resultados obtenidos, hay que reconocer que es necesario redoblar esfuerzos, toda vez que aún quedan áreas de investigación sectorial sin el apoyo suficiente y que los actuales niveles de calidad deben ser superados, si se quiere que la investigación que se realiza en las instituciones de educación superior contribuya, en la medida deseable, a la suficiencia y autodeterminación del país en materia de investigación científica, tecnológica y humanística.

Sobre la función que cumplen las instituciones de educación superior mediante sus programas de difusión cultural, deben mencionarse los resultados obtenidos en los programas 18 (Identificación y diversificación de contenidos y propósitos de la difusión cultural), y el 21 (Coordinación de los programas de difusión de los conocimientos y de manifestaciones artísticas). Con el primero, se ha logrado que esta función no se restrinja a la difusión de las expresiones artísticas, como venía ocurriendo tradicionalmente, sino que también incluya programas para la divulgación y la difusión de los conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos que se generan en el seno de las instituciones educativas. En la obtención de este resultado han sido provechosas una reunión de análisis sobre la difusión cultural y más de 25 reuniones regionales, congresos y otro tipo de acciones.

En lo referente al Programa 21, el mayor logro obtenido, además de la aparición de amplios programas coordinados de difusión cultural, es, sin duda, la puesta en marcha del programa nacional de colaboración de radiodifusoras universitarias, que ha permitido conformar una verdadera red nacional, con la participación de todas las instituciones universitarias que cuentan con este medio masivo de comunicación.

Este sucinto informe de las acciones más importantes realizadas en el marco establecido por el Plan Nacional de Educación Superior quedaría incompleto si no se hace referencia al Programa 25 (Formación de personal académico-administrativo).

En su desarrollo, entre 1979 y 1980, además de realizarse 48 eventos que permitieron formar y actualizar a 1435 personas que laboran en el área administrativa de las instituciones de educación superior del país, se realizaron tres reuniones regionales y tres reuniones nacionales que contribuyeron al intercambio de experiencias y a la actualización de personal encargado de la planeación y de la administración en 84 instituciones de educación superior.