

Planeación de la educación superior

[Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. X, núm. 2, 1980, pp. 125-141]

Jean P. Vielle
Carlos Pallán F.

Universidad Autónoma Metropolitana, México

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente documento pretende proporcionar lineamientos para la planeación de la educación superior, con un particular énfasis en los cambios legislativos y de organización que implicará un tipo de planeación participativa, realizada por instituciones autónomas, libremente asociadas, y financiadas en amplia medida por el ejecutivo federal.

En la primera parte se analiza el enfoque tradicional de la planeación de la educación superior, determinado sobre todo por el crecimiento de la demanda social; se mencionan las consecuencias de este enfoque en cuanto al crecimiento anárquico del sistema y se propone un enfoque dirigido con mayor énfasis hacia la satisfacción de las necesidades sociales.

En la segunda parte se analiza la configuración actual del Sistema de Educación Superior y se proponen lineamientos para su mayor integración para la participación de las instituciones; además, se examinan las implicaciones de esta integración en cuanto a la autonomía de las instituciones.

Por último, se proponen nuevos objetivos para la planeación del sistema y se enumeran algunos mecanismos legales y financieros necesarios para su correcto funcionamiento.

II. DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

A) Fundamentos teóricos

Históricamente se pueden distinguir tres diversos enfoques utilizados en la planeación de la educación, y específicamente dentro del nivel superior:

¹ Este documento fue elaborado a fines de 1977, como base para alimentar la discusión en el Foro Universitario realizado en la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco) en enero-mayo de 1978.

el de formación de mano de obra, el de costo-beneficio y el de demanda social.²

1. FORMACIÓN DE MANO DE OBRA

El primer enfoque se funda en estimar la mano de obra requerida, con diversos grados de especialización, para que el país tenga un determinado producto nacional bruto en un año meta; el principal supuesto de este planteamiento es que la educación interviniente en la formación de mano de obra refleja aumentos en la productividad.

Las dificultades para pronosticar los coeficientes de productividad y convertir los requerimientos ocupacionales en términos de calificaciones educativas, constituyen las principales objeciones a este enfoque. Algunas otras serían: fundarse en demasiados supuestos en tanto método para la planeación de la educación; o bien, como se ha indicado (Sheeham, 1975:121) subordinar el conjunto de directrices que, en su sentido más amplio, deberían referirse al desarrollo personal y cultural a los estrechos objetivos económicos e industriales.

2. COSTO-BENEFICIO

El segundo enfoque, de costo-beneficio, considera los gastos en educación —públicos, privados y personales— como una inversión. Ésta se constituye: a) por los gastos corrientes y los de inversión propiamente dichos; b) por el interés que se deja de percibir si ellos se orientan a otra actividad; c) por la depreciación de la planta física, y d) por el costo de oportunidad, esto es, lo que el estudiante deja de percibir precisamente por estar estudiando.

Las percepciones económicas obtenidas por el estudiante egresado, una vez que concurre al mercado de trabajo, constituyen los beneficios de la inversión en educación. Éstos darán ciertos coeficientes (de costo beneficio) que oscilarán según el nivel de estudios alcanzados y el movimiento del mercado de trabajo.

Por un artificio, se considera que los beneficios personales se reflejan en la productividad de la mano de obra y en el PNB, dando así lugar a un beneficio social.

Las críticas más consistentes formuladas a este enfoque son: a) presuponer, equivocadamente, que los mayores ingresos se deben a su mayor productividad, resultante de una escolaridad más prolongada; b) ignorar los beneficios de la educación como consumo y los beneficios monetarios indirectos; c) presuponer un mercado de trabajo competitivo basado en la habilidad personal de sus concurrentes, desestimando la intervención, en este mercado, de las prácticas y convencionalismos tradicionales.

² Buena parte de la descripción de dichos enfoques constituye un resumen del texto de Pablo Roca: "Tres enfoques para el planeamiento de la educación", *Educación* (núms. 49-50), OEA, Washington, 1969.

3. *DEMANDA SOCIAL*

El enfoque de demanda social se funda en la idea de que la población tiene derecho a la educación y el Estado debe proporcionar los medios para ejercer este derecho.

En tanto que cualquier persona tiene los antecedentes académicos necesarios y la edad requerida, se convierte en “demandante” de los servicios educativos del Estado. El conjunto de demandantes en estas circunstancias integran la demanda social.

Dos objeciones principales han sido formuladas a este enfoque: a) el Estado está llegando, o ha llegado en algunos países, a sus límites en materia de financiamiento a la educación; b) los sistemas educativos distan mucho de estar trabajando a su máxima eficiencia, de tal forma que, antes de exigir mayores recursos financieros, habría que solicitar mayor productividad a dichos sistemas.

B) Orígenes de la demanda actual

1. *LA DEMANDA SOCIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO*

Es evidente que en México, por razones de índole histórica, social y constitucional, el enfoque aplicado a la planeación de la educación ha sido el de demanda social; de tal modo que los problemas que ha traído su aplicación son semejantes a los experimentados por otros sistemas nacionales de educación.

Particularmente dentro del nivel de la educación superior, algunos problemas tienden a agudizarse; por ejemplo, la ocupación y/o subocupación crecientes que puede observarse en ciertas áreas profesionales; la escasa utilidad social de allí derivada, y el incremento indiscriminado de matrícula en esas mismas áreas. Todas estas circunstancias indican algunos de los efectos más evidentes del enfoque de demanda social que, en la práctica, significan la concepción del gasto en educación superior como bien de consumo, antes que inversión.

Hasta ahora, resolver los problemas cuantitativos de la demanda social ha sido la principal preocupación para el gobierno federal y buena parte de las universidades del país. En el lapso del último sexenio la matrícula en educación superior pasó de 271 mil a 543 mil, para un incremento de 100.2% (Rodríguez y Sotelo, 1977:172).

2. *CAUSAS DEL INCREMENTO EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN SUPERIOR*

Las causas que ayudan a explicar el porqué de ese incremento son diversas. En primer lugar, las de orden social y económico. Entre ellas se encuentran: las con-

secuencias naturales de una tasa de crecimiento de la población de las más altas del mundo, que se ha mantenido en 3.4% durante años.

En el período 1960-1970, la tasa media anual de crecimiento de la población mexicana fue de 3.4%. En los años 1970-1972, esa tasa se conservó. Este crecimiento origina una pirámide de población en la cual según se estimó para 1972 el 46.2% de la población mexicana es menor de 15 años, dentro de un total de 52.4 millones para ese mismo año (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1974: 44ss). Seguramente que esas cantidades por sí mismas explican los desafíos que, en este momento, enfrenta ya el Sistema Educativo Nacional en sus diversos niveles y tipos.

Igualmente podría contarse dentro de este tipo de causas, las siguientes:

- una política de redistribución del ingreso que, sin ser la deseable, ha permitido el surgimiento de una relativamente importante clase media,
- la consolidación y desarrollo de esa clase media ha presionado para que se amplíen los niveles medio y superior,
- un tipo de desarrollo económico que ha dejado sentir su influencia en el sistema educativo nacional y particularmente en el nivel superior.

Una segunda causa del incremento de la demanda es el *efecto diferido de planes educativos*. El principal de ellos es el llamado Plan de Once Años que, con vigencia a partir de 1959, se propuso la ampliación sustancial de la educación primaria. Aun cuando las previsiones originales no fueron alcanzadas, los efectos de la ampliación del nivel primario empezaron a hacerse sentir en el nivel superior a partir de 1970.

Una tercera causa, que podría derivarse de la anterior, sería el actual crecimiento dinámico del nivel superior y los niveles previos del sistema educativo nacional. Durante la década 1960-1970 la enseñanza media básica (secundaria) tuvo un crecimiento de más de 300% (290 mil a un millón). El ciclo superior de la enseñanza media (bachillerato, principalmente), alcanzó casi un 500% (64 mil a 285 mil). Por su parte, la educación superior tuvo un crecimiento que rebasó el 200% (79 mil a 200 mil) (Díaz de Cossío, 1970: 46; Flores de la Peña, 1970: 26 ss).

Independientemente de las consecuencias económicas y sociales que para el país significa una demanda de tal magnitud, no encauzada ni dirigida debidamente, las instituciones oficiales y las universidades experimentan —por esa misma demanda— problemas tan graves que rebasan el marco de lo estrictamente educativo.

En esas condiciones se explica el porqué de que la previsión de la demanda sea el principal asunto a considerar por cualquier intento de planeación universitaria.

Existe, además, una serie de realidades que no pueden dejar de considerarse:

- ausencia tradicional de políticas o planes definidos que a mediano plazo permitan hacer frente a la demanda educativa,
- el acceso queda supeditado, por tanto, a la presión social y política que cada año se desprende de tal demanda no satisfecha,

- esa demanda no satisfecha se ha traducido, en la mayoría de las universidades, en una causa fundamental para la inestabilidad de las casas de estudios.

C) Demanda social vs necesidades sociales

1. NECESIDADES SOCIALES

La falta de un modelo de desarrollo nacional plenamente definido, así como la ausencia de una política global de planeación socioeconómica vuelve fútiles muchas de las discusiones y proyectos en torno a la relevancia de los procesos educacionales o mejoramiento (para qué, para quién) de los sistemas de enseñanza.

Así, una cuestión esencial como sería, por ejemplo, la calidad de la enseñanza, sólo tiene sentido mencionarla cuando la referimos a “calidad interna”, de eficacia del aprendizaje. Sin embargo, cuando se trata de estimar sus efectos externos (de ocupación, mercado de trabajo, beneficio social), su relevancia para el desarrollo del país, se pierde en buena parte la objetividad.

CUADRO 1
Sectores económicos y matrícula en educación superior
(1970-1974)

Sector	Años	
	1970	1974
Primario	3.48%	4.48%
Secundario	33.74%	28.34%
Terciario	62.78%	67.18%

Particularmente, la cuestión anterior reviste suma importancia cuando se estima que la educación superior debe dirigirse a satisfacer necesidades sociales. Sin embargo, la indefinición de un modelo de desarrollo nacional y la ausencia de una política global de planeación socioeconómica torna, igualmente, muy difícil el esclarecimiento del concepto de necesidades sociales.

La aplicación extendida del enfoque de demanda social ha provocado que, en buena parte, las instituciones de educación superior confundan el concepto de atención a la demanda con el de satisfacción a las necesidades sociales. Empero, nada más distante de ello.

En efecto, las distorsiones y desequilibrios de la economía nacional se reflejan muy certeramente en el Sistema de Educación Superior (SES). De este modo, al crecimiento hipertrofiado del sector terciario de la economía del país —de magni-

tud semejante al de los países desarrollados— le corresponde una matrícula escolar basada en carreras tradicionales y en áreas pertenecientes al sector servicios (67%) (véanse cuadros 1, 2 y gráfica 1). Incluso, como podrá observarse, dicho proceso parece reforzarse al paso del tiempo.

Grupos de carreras muy importantes para un potencial desarrollado del país, como serían: ciencias del mar, minería, desarrollo rural y de la comunidad, petróleo y energéticos, tecnología de alimentos, turismo, ciencias de la educación, participan en su conjunto con un 2.3% de la matrícula del SES.

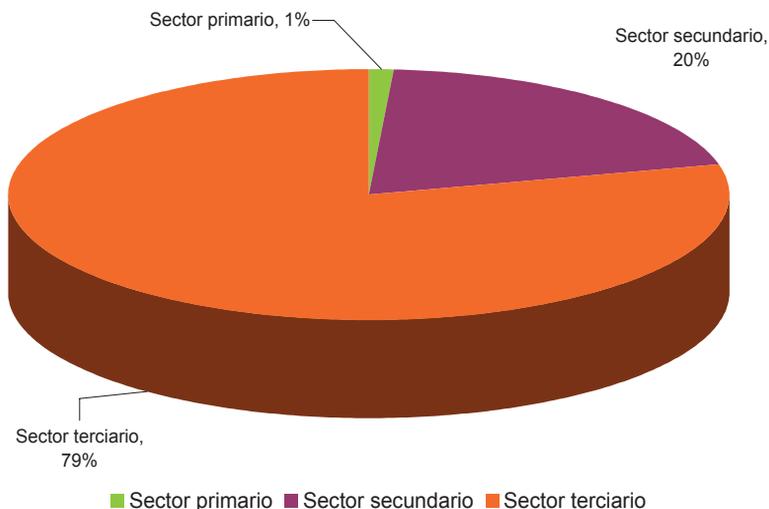
CUADRO 2
Matrícula total de enseñanza superior
por grupos de carreras
(1970-1971/1975-1976)

Áreas	Total	% 70-71	% 75-76
Económico-administrativas	75 267 126 875 68.57	36.23	32.71
Ciencias naturales y exactas	5 498 9 765 77.61	2.65	2.52
Ciencias químicas	16 015 24 104 50.51	7.71	6.22
Ingenierías	55 471 94 414 70.20	26.70	24.34
Agropecuarias	6 717 20 494 205.11	3.23	5.28
Ciencias médicas	38 658 86 266 123.15	18.60	22.24
Humanidades	8 760 20 087 129.30	4.22	5.18
Otras	1 377 5 852	0.66	1.51
	324.98	100.00	100.00

Fuente: Resumen de datos contenidos en p. 6, Rodríguez y Sotelo, 1977: 173.

El panorama es aún más alarmante si observamos que los egresados del SES participan en el sector servicios en proporción de 79%, en tanto que en el sector primario sólo representan él 1 %.

GRÁFICA I
Egresados y actividad económica por sectores
(1950-1974)



Fuente: Jaime Castrejón Díez, *La educación superior en México*, México, SEP, 1976.

De alguna forma el SES y las instituciones que lo integran deberían preocuparse por investigar las necesidades sociales y la posibilidad de influir en ellas, diversificando carreras, reorientando el sentido de las ya existentes y vincularse con los problemas del empleo, etcétera.

La aplicación extendida del enfoque de demanda social, combinada con los incrementos de subsidio del gobierno federal a las instituciones del SES, en los últimos seis años (véanse cuadros 3 y 3a) no siempre produjeron los efectos de modernización, mejoramiento y armonización del propio sistema.

Algunos de los efectos negativos más evidentes serían los siguientes:

- distribución geográfica: en el transcurso del sexenio se agravó el fenómeno de centralización de la matrícula escolar en el Distrito Federal y en algunas zonas metropolitanas: en el primero se concentró el 44.3%, en Guadalajara el 12.2 y en Monterrey el 8.2 (Rodríguez y Sotelo 1977:171).

CUADRO 3
Ingresos por fuentes de financiamiento de las universidades de los estados
(1969-1976)
(Relación porcentual)

Años	A Gobierno federal A/d	B Gobierno estatal B/d	C Ingresos propios C/d	D Total
1969	27.90	55.86	16.24	100.00
1970	23.54	56.62	19.84	100.00
1971	21.56	60.01	18.43	100.00
1972	32.34	51.38	16.28	100.00
1973	39.96	45.08	14.95	100.00
1974	49.89	36.83	13.26	100.00
1975	50.50	38.55	10.93	100.00
1976	52.46	39.21	8.33	100.00

Fuente: ANUIES, *La Enseñanza Superior en México, 1970-1976*

- crecimiento irracional de las instituciones: de esta forma, centros como la Universidad Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad de Nuevo León y La Universidad de Guadalajara han tenido

CUADRO 3^a
Universidad Nacional Autónoma de México
fuentes de financiamiento

Fuente	1970	1971	1972	1973
Federal	564 827 250	720 123 679	971 835 002	1 379 183 276
Ingresos propios	56 634 922	72 811 922	99 425 810	106 926 301
Total	621 462 172	792 935 491	1 071 260 812	1 486 109 577

Fuente	1974	1975	1976
Federal	1 795 525 258	2 581 000 753	3 589 315
Ingresos propios	125 388 595	154 269 283	189 802
Total	1 920 913 853	2 735 270 036	3 779 117

Fuente: Departamento de Estadística, UNAM.

- un crecimiento que dista mucho de propiciar la prestación eficiente de servicios y de conservar ciertas normas de calidad en su funcionamiento académico.
- Escasa diversificación del sistema: Pese a que se amplió considerablemente el número de universidades y particularmente de tecnológicos, escasamente esta diversificación coincidió con una captación importante de la matrícula escolar del sistema.

III. PLANEACIÓN Y SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

A) Estructura actual

Las exigencias de planeación de la educación superior (entendida como un esfuerzo aislado emprendido por cada institución para enfrentar el problema de la demanda) encuentran su correspondencia en la falta de organización, integración y coordinación de un verdadero sistema de educación superior.

Las instituciones de educación superior se caracterizan por su diversidad y heterogeneidad (en cuanto a tipos, regímenes de dependencia y tamaños) y por su grado de autonomía (carencia de poder central o de mecanismos centrales de coordinación).

Las instituciones de educación superior abarcan: a) universidades con sostenimiento federal o estatal, algunas como organismos descentralizados y autónomos y otras con dependencia más directa del ejecutivo; b) institutos tecnológicos con dependencia directa de la Secretaría de Educación; c) universidades e institutos tecnológicos de nivel superior privados, y d) escuelas normales superiores.

Las instituciones se distinguen, además, por su tamaño, el cual les confiere una importancia relativa diferente, con relación a su participación en la satisfacción de la demanda. Además, el crecimiento acelerado y diferencial de las instituciones genera una dependencia creciente de todas en cuanto a su financiamiento, en relación a la federación (cuadros 3, 3a).

Inversamente, y exceptuando al conjunto de tecnológicos y al de escuelas normales superiores, las instituciones se caracterizan, en general, por su régimen de autonomía, como corresponde a los organismos descentralizados, y por el carácter asociativo expresado a través del organismo que las agrupa (ANUIES), mismo que incluye a las instituciones autónomas y dependientes en forma más directa del Estado (tecnológicos).

El órgano asociativo, por su misma naturaleza, carece de *poder decisorio* (sus deliberaciones desembocan por lo general en simples recomendaciones) y de *mecanismos operativos*, necesarios para llevar a cabo los planes de conjunto de la educación superior y programas susceptibles de vincular en forma eficiente las acciones de los diversos tipos de instituciones.

Los intentos anteriores de Planeación de la Educación Superior no tomaron en cuenta la realidad antes descrita, de tal modo que, o bien fueron elaborados por órganos ajenos al mecanismo de la asociación, y como tal carecían de legitimidad; o bien, fueron elaborados con un nivel tal de centralización o de generabilidad, que resultó imposible llevarlos al nivel de las acciones operativas. En esta forma, se quedaron en unos casos a nivel de simples "ejercicios de escritorios" y en otros, a nivel de "declaraciones de buenas intenciones o recomendaciones".

Asimismo, la Asociación ha cumplido (hasta 1977) muy escasamente con la función de ser un enlace operativo entre el conjunto de instituciones de educación superior y el resto del sistema educativo; en el caso del financiamiento, por ejemplo, entre cada institución autónoma descentralizada y el ejecutivo federal, con la intermediación de una dependencia directa de la Secretaría de Educación Pública encargada principalmente del otorgamiento del subsidio.

B) Integración del sistema de educación superior

El primer paso para una planeación operativa de la educación superior parece ser la necesaria integración de un verdadero "sistema de educación superior", que sea reconocido y fortalecido legalmente. Para ello, es indispensable tomar como punto de partida las características de autonomía relativa de los subsistemas, y el carácter asociativo, de vinculación, que emana de esta autonomía.

Así, parecería necesario reconocer la naturaleza diferente de los diversos tipos de instituciones asociadas y agruparlas en forma homogénea en torno a sus consejos: Consejo Nacional de Universidades, Consejo Nacional de Institutos Tecnológicos y Consejo Nacional de Universidades Privadas (ver gráficas II y III). El mecanismo de las Asambleas se conservaría exclusivamente para la deliberación sobre los aspectos fundamentales y la orientación del sistema en su conjunto.

La estructura de los Consejos que corresponden a los subconjuntos homogéneos de instituciones se complementaría con la creación de Comités Regionales que promuevan la complementariedad entre las instituciones y su adecuada distribución en el espacio nacional.

C) Participación en la planeación y programación

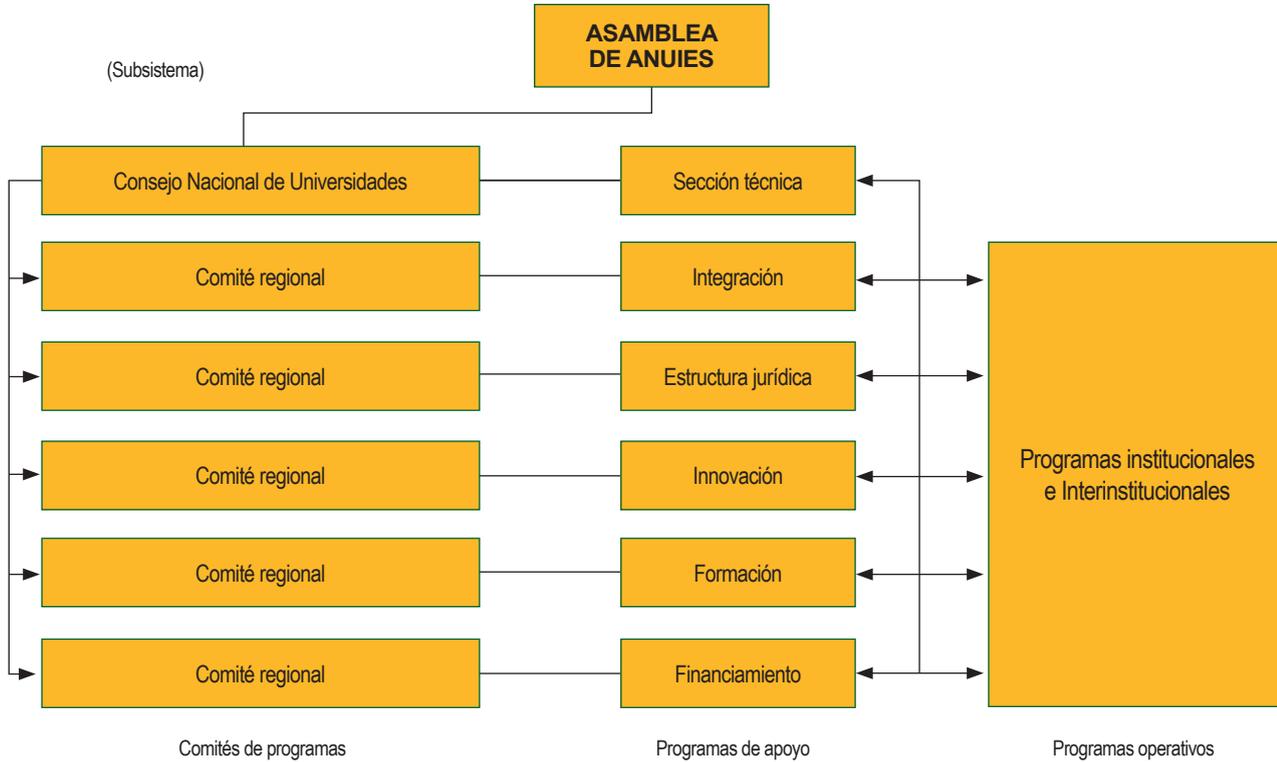
La racionalización, en su conjunto, del sistema de educación superior debe resultar de la integración de las instituciones y de su participación directa en la planeación de la parte del sistema que les corresponde. En este sentido, es incompatible con cualquier fórmula de planeación centralizada dentro de la Asociación.

Los objetivos y las metas generales del Plan de Educación Superior han sido ya formulados en diversas ocasiones anteriores y fueron retomados en el actual Plan Nacional de Educación, en la parte que corresponde a la Educación Superior. Sin embargo, y una vez más, este plan resultará inoperante si no se complementa con una práctica de programación a todos los niveles del sistema.

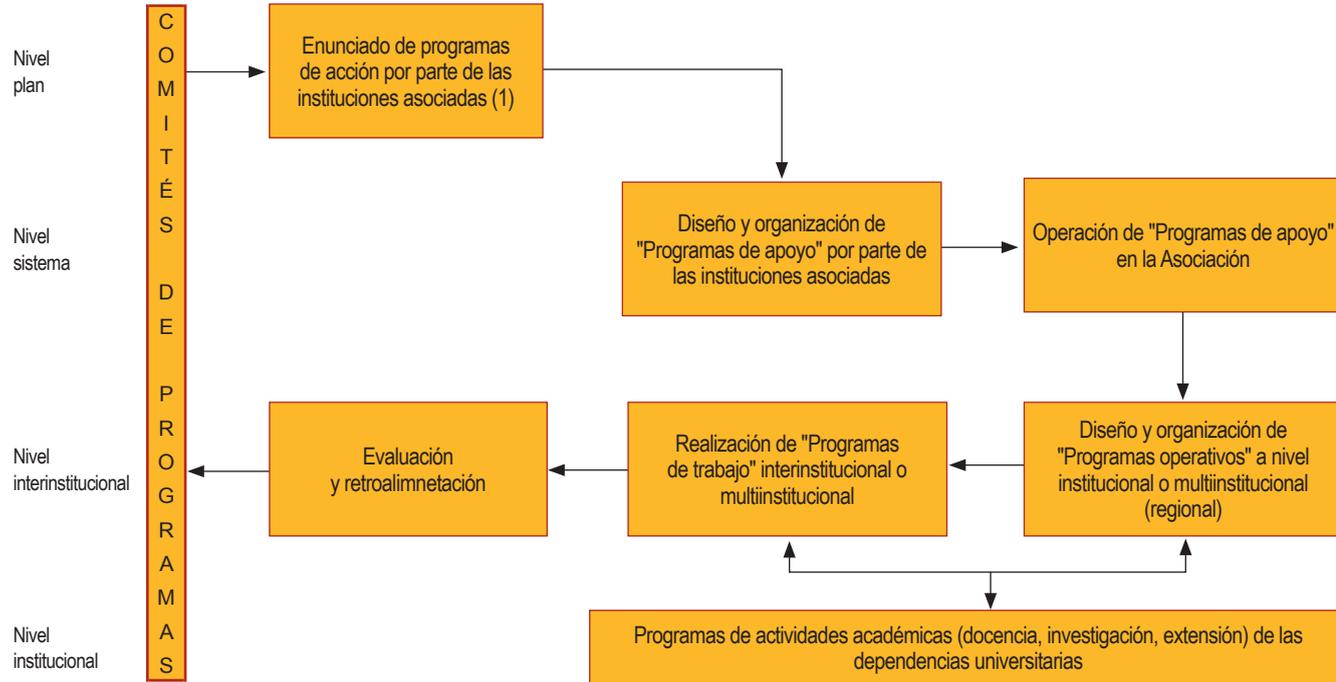
La planeación del sistema de educación superior nace y se fortalece en la programación de las instituciones. Éstas necesitan complementar su estructura formal de dependencias (escuelas, facultades, centros) con una estructura horizontal de programas. Asimismo, las dependencias de cada institución deberían participar en la formulación de programas institucionales que —como su nombre lo indica— correspondan a los objetivos de la institución en áreas específicas, tales como planeación, desarrollo y reforma académica.

En segundo nivel, los programas institucionales se convierten en programas interinstitucionales, en la medida en que las afinidades y complementariedades entre las instituciones justifican su colaboración, por el intercambio de recursos humanos y la organización de actividades comunes (por ejemplo, programas de formación de profesores, proyectos de investigación interinstitucionales, maestrías

GRÁFICA II
Estructura programática de universidades
(Integración operativa)



GRÁFICA III
Proceso de Programación del Sistema de Universidades
(Secuencia operativa)



(1) **Nota:** Corresponde a la fase ya realizada a nivel del documento del Plan.

organizadas en común). Estos Programas se organizarían, de preferencia, en el marco de las regiones.

Por último, es necesario organizar “Programas de Apoyo”, a nivel de los subsistemas que agrupen a las actividades regionales e interinstitucionales para cada una de las áreas programáticas del Plan de Educación Superior: marco jurídico, planeación, innovación, formación de personal, etcétera.

En definitiva, lo que se postula es que la planeación seguirá siendo un “buen deseo” si las instituciones de educación superior no generan, a todos los niveles del sistema, una *estructura programática*, en el marco de los principios de la responsabilidad compartida y de la participación democrática.

D) Autonomía y planeación

La transición desde un “no sistema”, caracterizado por la autonomía individual de cada institución, hacia una integración creciente de las instituciones en torno a una estructura programática, no puede realizarse sin cierta transferencia de autonomía.

Esta transición no puede realizarse en beneficio del Ejecutivo Federal de cualquier tipo de poder político, dado el carácter asociativo de la integración de las instituciones que descansa en su autonomía individual. Sin embargo las instituciones pueden transferir parte de su autonomía a nivel del conjunto o del subsistema al cual corresponden.

La realización en forma participativa de programas interinstitucionales, regionales y de programas de apoyo, a nivel de cada subsistema, implica una cierta pérdida de control de cada institución (tomada individualmente) sobre parte de los recursos, mismos que en otra forma estarían destinados para su uso exclusivo y para sus propias actividades.

Es necesario, por otra parte, que los programas realizados a nivel del sistema estén dotados de cierta autonomía y organización propias que refuercen la autonomía de las instituciones participantes. La autonomía se ejercería, entonces, en forma mancomunada, convirtiéndose la autonomía de cada institución en parte en la autonomía relativa del sistema, o de cada programa dentro del sistema. Esta transferencia de autonomía dependería, así, del grado de autonomía ya alcanzado y expresado en cada caso en su ley orgánica respectiva.

En definitiva, el tipo de relaciones que puedan establecer en materia de planeación entre el Estado y el sistema de educación superior, depende de la naturaleza del subsistema respectivo de instituciones. Lo importante es considerar que la “pérdida de autonomía” por cada institución, y en la perspectiva de la planeación, no puede realizarse sino en beneficio de una mayor “autonomía del sistema” (o de cada subsistema) en función de su régimen y en relación con el poder público. Esta pérdida de autonomía, en todo caso, no sería más que una renuncia expresa y voluntaria de algunas de sus facultades.

Solamente de este modo se puede pretender un sistema de educación superior que sea una federación asociativa de instituciones con regímenes de autonomía diferentes, responsables a la vez de su propia actividad y de actividades mancomunadas realizadas a nivel del sistema y en función de objetivos e intereses comunes.

III. BASES PARA LA PLANEACIÓN

A) Objetivos y metas

Es importante distinguir claramente las políticas de desarrollo de la educación, de los objetivos de la planeación.

Las políticas de desarrollo corresponden, por lo general, a las grandes orientaciones que conforman el marco ideológico dentro del cual se da la planeación como proceso de racionalización de las actividades.

En este sentido, las políticas se refieren, por ejemplo, a la necesidad de adecuar la educación superior a las necesidades del desarrollo, propiciar el desarrollo armónico de la ciencia y de la tecnología, etc. Los objetivos operativos de la planeación se refieren específicamente:

- cuantitativamente: a la cobertura de las necesidades de educación superior,
- cualitativamente: a la manera de enfrentar estas necesidades por parte del sistema y de las instituciones.

A este respecto, y tomando en cuenta los determinantes de la demanda y las distorsiones ya observadas en la primera parte de este documento, en cuanto a la satisfacción de la demanda, los objetivos de la planeación serían los siguientes:

1. A NIVEL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

- a) Determinar las necesidades sociales de los diversos tipos de profesionistas de nivel superior, así como las características de las demandas sociales.
- b) Atender con preferencia las necesidades sociales tratando de aliviar las presiones de la demanda social y buscando reorientarla.
- c) Distribuir equitativamente los servicios de educación superior en sus diferentes tipos, en función de las necesidades del desarrollo regional.
- d) Limitar el crecimiento de las instituciones para que no rebasen cierto tamaño óptimo, y, más allá de este límite, desconcentrar a las instituciones (en unidades) o crear otras nuevas.
- e) Determinar el tipo de las instituciones por crear y su ubicación en función de los patrones de distribución fijados en el inciso c.
- f) Diversificar y desarrollar las modalidades de educación superior y media superior que correspondan mejor a las necesidades sociales regionales.

2. A NIVEL DE LAS INSTITUCIONES

- a) Empezar y promover las modificaciones de tipo cualitativo necesarias para adecuar las instituciones en el sentido de una mejor satisfacción de las necesidades sociales (formación de profesores, innovación curricular, extensión y servicio social, etcétera).
- b) Mejorar la eficiencia terminal de su proceso educativo.
- c) Vincular sus programas docentes con los de investigación y otros, y con las actividades del sistema científico y tecnológico nacional.
- d) Introducir modelos de planeación y programación en torno a la práctica del presupuesto por programas.

A su vez el estudio empírico de las determinantes de las necesidades y de la demanda social debería poder llevar a la formulación de metas cuantitativas que corresponda a estos objetivos.

A) Mecanismos para la planeación

Los mecanismos para la planeación se refieren específicamente al conjunto de acciones que se necesitan emprender en áreas conexas o propias de la planeación, a fin de poder establecer una estructura programática, ya mencionada anteriormente, o para canalizar hacia ella los recursos necesarios.

1. MECANISMOS LEGALES

La planeación de la educación superior requiere el establecimiento de una estructura jurídica acorde con el principio de la participación de instituciones autónomas asociadas en un sistema de educación superior:

- a) Se necesita, en primer lugar, definir el régimen de autonomía de cada uno de los tipos de instituciones de educación superior: universidades, tecnológicos, universidades privadas, cada uno como un régimen legal con características propias. Este régimen de autonomía debe contemplarse en dos niveles:

- autonomía del subsistema con relación al Estado,
- autonomía de cada institución con relación al Estado.

Asimismo, se necesitará revisar las leyes orgánicas de cada institución en función del régimen global adoptado.

- b) En segundo lugar, se requiere definir las relaciones que se establecerán entre el Estado y las instituciones o entre aquél y el subsistema de instituciones correspondiente. Es decir, precisar cuáles son los atributos de la autonomía que las instituciones pretenderán ejercer colectiva o individualmente, en particular en materia de planeación, responsabilidad y control sobre los programas emprendidos a nivel del sistema, interinstitucionalmente o en cada institución.
- c) Es necesario, además, revisar los fundamentos legales de la Asociación:
 - revisar la integración —en su seno— de diversos subsistemas homogéneos,
 - dotar a cada subsistema de un Consejo propio,
 - revisar el mecanismo de las Asambleas,
 - precisar las atribuciones respectivas de los Consejos y de las asambleas,
 - confirmar en sus funciones la red de Comités regionales que ya existe y establecer los Comités de Programas necesarios en cada subsistema (gráfica II),

- precisar la naturaleza y las funciones de cada programa (gráfica III).

2. MECANISMOS FINANCIEROS

Asimismo, la planeación del sistema de educación superior requiere el establecimiento de mecanismos de financiamiento adecuados, en el marco del régimen jurídico descrito anteriormente.

- a) Los recursos financieros (subsidios) otorgados por parte del Estado deben canalizarse:
 - hacia cada institución, para la realización de sus propios programas (subsidio directo),
 - hacia las instituciones, o hacia los programas interinstitucionales, por intermediación de los programas de apoyo establecidos a nivel del sistema (subsidios indirectos).
- b) Lo anterior significa que debe existir una responsabilidad colectiva de las instituciones para el ejercicio de la parte del subsidio canalizado a través de los programas que emprendan en común a nivel del sistema.
- c) Asimismo, el control del ejercicio de los programas y su evaluación debería ejercerse a través del Consejo del subsistema correspondiente.
- d) En este Consejo participaría un miembro de las dependencias oficiales involucradas en el otorgamiento del subsidio.
- e) Por último, y en esta perspectiva, se necesita generalizar la práctica de la elaboración de “presupuestos por programas” a todos los niveles del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de Comercio Exterior

1974 *México 1973, cifras, hechos, tendencias*. México, Bancomext.

Díaz de Cossío, Roger

1970 “El futuro de las universidades mexicanas”, *Universidades*, vol. X, núm. 42.

Flores de la Peña, Horacio

1970 “Desarrollo económico y planeación de la educación superior”, *La planeación universitaria en México (ensayos)*. México, UNAM.

Roca, Pablo

1969 “Tres enfoques para el planeamiento de la educación”, *Educación*, núm. 49-50, Washington, OEA.

Rodríguez, Pedro G. y Andrés Sotelo M.

1977 “La enseñanza superior en México”, *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. VII, núm. 3.

Sheeham, John

1975 *A Economia da Educaçãõ*. Río de Janeiro, Zahor Editores.