

## PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y LAS UNIDADES INSTITUCIONALES DE PLANEACION\*

AURELIO CRUZ VALVERDE\*\*

1. La planeación de la educación superior es la actividad permanente que conduce a la concepción de sistemas idóneos de producción de bienes y servicios educativos, de investigación y de extensión, a partir de los datos disponibles sobre el desarrollo histórico de las variables educativas, demográficas, sociales, económicas, etcétera, pertinentes, con el propósito de satisfacer y solucionar las necesidades y problemas -en los aspectos que son de su competencia- que demanda el desarrollo de una sociedad.

La planeación de la educación es, también, la concepción de los medios y métodos -idóneos- de enseñanza aprendizaje, de investigación, de difusión del saber y la cultura y de divulgación, y de los modos de su financiamiento.

La planeación de la educación engloba un conjunto de acciones específicas (interrelacionadas), encauzadas a definir los valores deseables de las variables y atributos característicos de los elementos constitutivos del sistema de producción educativa y del sistema propiamente dicho (funcionamiento, procesos, estructuras, planes, programas, presupuestos, recursos), tomando en cuenta las posibles condiciones de la acción futura, la disposición, generación y asignación racional de los recursos propios de la educación, y asumiendo la intención de satisfacer y resolver las necesidades y problemas del desarrollo social.

La planeación de la educación, del sistema de producción educativa, se propone configurar las condiciones o estados futuros del sistema, concibiendo a éstos como resultados de su funcionamiento óptimo. Algunas de estas condiciones o estados son esperados con relativa seguridad, si se sigue determinado curso de acción; por ejemplo, con los recursos actualmente previsibles puede anticiparse, con una buena probabilidad de éxito, que, dentro de un plazo señalado, un plan de formación de profesores asegurará la existencia de tantos o cuantos maestros con tales o cuales calidades. En otras ocasiones, los estados futuros del sistema, o de alguno de sus subsistemas, pueden preverse sólo en la medida en que determinemos que a tal curso de acción sigue tal resultado con tal probabilidad de ocurrencia; éste es el caso, por ejemplo, de las repercusiones (de difícil determinación) que tendría, en la demanda de educación, la expansión de la educación media a un grupo mayor de estudiantes.

Las condiciones y estados futuros del sistema están sujetos no sólo a la acción planificadora, sino determinados por fenómenos y procesos económicos, sociales, culturales y políticos que, aunque caen fuera de la esfera de decisión educativa, pueden estudiarse, analizarse, preverse y explicarse para establecer hipótesis sobre las repercusiones de tales fenómenos y procesos en la configuración futura del sistema.

En el proceso de búsqueda de los satisfactores y soluciones que cubran y resuelvan las necesidades y problemas educativos de una sociedad, surgen (y ésta es una condición del pensamiento científico) *proposiciones alternativas* de satisfacción y solución que deben ser objeto de una evaluación sistemática y objetiva, con el fin de elegir aquellas que satisfagan óptimamente los criterios establecidos para tal evaluación y que, por lo tanto, permitan el logro, parcial o total, de los objetivos.

La satisfacción de las necesidades sociales de educación puede realizarse, en ocasiones, mediante diversas modalidades que constituyen alternativas de solución. La elección de una de estas alternativas, esto es, el proceso que haya que establecer para poder decidir de modo racional sobre cuál es la elección adecuada, es precisamente un proceso de planeación educativa.

---

\*Este artículo está basado en un estudio que realicé para la Coordinación Nacional de Sistemas de Educación Abierta en octubre de 1977.

\*\*Ingeniero Mecánico Electricista, UNAM; Maestría en Investigación de Operaciones, UNAM; Maestría en Sociología, Universidad René Descartes, París; Investigador DISP-ANUIES.

Todas las funciones, acciones y actividades, los objetivos y metas, los principios y resultados, las normas, procesos y procedimientos, la teoría, los métodos y técnicas, y los recursos para la planeación educativa constituyen un sistema. Los resultados principales de la acción planificadora: *las decisiones educativas*, constituyen un subsistema del sistema de planeación educativa. Cada uno de los elementos mencionados, incluyendo los productos finales del proceso, las decisiones, están interrelacionados entre sí como un conjunto de agentes que se complementan, interaccionan y condicionan en una *unidad* cuya función es contribuir al logro de los objetivos de la educación y de la sociedad.

Las decisiones educativas implican acciones concretas sobre el sistema educativo para transformarlo o dirigir su transformación. Las decisiones educativas y todo el conjunto de elementos que constituyen el sistema de planeación educativa, están íntimamente ligados, a través de múltiples relaciones, con todos los otros elementos constitutivos del sistema educativo. El sistema de planeación educativa es un subsistema del sistema educativo que lo incluye. El sistema de planeación educativa, en el desarrollo de su acción sustantiva, no sólo considera los posibles efectos de los resultados de tal acción sobre el sistema educativo, sino que, y sobre todo, los efectos indirectos de dicha acción y los efectos directos de la transformación del sistema educativo mismo en el *sistema* de los valores, condiciones y relaciones económicas, sociales, culturales y políticas que lo contiene.

2. Entre las tareas que configuran la acción planificadora se encuentran la búsqueda y localización de los grandes problemas de la educación, la identificación y proposición de soluciones generales de objetivos y políticas, de modelos generales de funcionamiento y de estructura. En otro campo de actividad se encuentran la búsqueda, descripción, especificación y elección de las alternativas o recorridos alternativos que conducen de la manera más eficiente a las metas planteadas a partir de la ejecución de las actividades referidas en el párrafo anterior. Finalmente, otro grupo de actividades que contribuyen a dar forma al concepto de planeamiento educativo es el constituido por aquellas que permiten establecer las *metas específicas de operación y de producción* para cada fase del desarrollo del sistema y de cada institución en particular, en su aproximación a las soluciones generales de largo plazo.<sup>1</sup>

La ejecución de cada uno de estos grupos de actividades recae -como consecuencia de su naturaleza, trascendencia, ámbito y función- en órganos técnicos especializados con diferentes características. Los dos primeros grupos -que en síntesis se relacionan con los objetivos, modelos y estrategias de y para el sistema-, por su carácter general, esto es, por referirse al sistema en su conjunto primordialmente, deben ser asignados a un órgano central que no sólo se ocupe de cumplir con tales funciones, sino de establecer y *operar la evaluación y la regulación* consecuentes del sistema. El tercer grupo, el que se ocupa de las metas particulares de operación y de producción y de garantizar que éstas sean alcanzadas, por su carácter particular específico, esto es, por referirse a cada una de las instituciones (unidad de producción), a sus condiciones, recursos, necesidades y funciones específicas, debe corresponder al funcionamiento de *unidades institucionales de planeación* (y de subunidades, según la magnitud, complejidad y capacidad de producción de la institución).

Las unidades institucionales de planeación (UIP) son los cuerpos técnicos a partir de los cuales se fundamenta toda iniciativa, toda acción y toda resolución que afecta el funcionamiento de la institución o de alguna de sus partes. Las UIP son consideradas e integradas en el funcionamiento conjunto de la institución en modo tal que se constituyen en las entidades *técnicamente autorizadas* para la identificación, especificación, instrumentación, implantación, evaluación y control de los planes, programas y presupuestos de la institución, en correspondencia con lo establecido a nivel nacional y regional por las instancias centrales de planeación. Este último hecho implica que el conjunto de las UIP y los órganos centrales no constituyen un mero conglomerado, sino un verdadero sistema con elementos interrelacionados e interconectados para la consecución de un fin común.

---

<sup>1</sup>CRUZ V., AURELIO, El Sistema de Planeación y el Diagnóstico de la Educación Superior. ANUIES, México, 1978.

Las unidades y subunidades institucionales de planeación contribuyen al logro de los objetivos de cada unidad de producción a través del desempeño eficaz y eficiente de las funciones de:

- planeación, programación y presuposición;
- evaluación y control;
- diseño, implantación, operación, evaluación y control de sistemas de información y estadística,
- y comunicación, coordinación y acuerdo.

Las unidades y subunidades institucionales de planeación tienen los siguientes objetivos generales:

1. Contribuir, conjuntamente con el resto de órganos y organismos responsables o afines al planeamiento de la educación superior, al logro de los fines y metas educativas que se hayan identificado.
2. Contribuir a la organización, funcionamiento, evaluación y control de procedimientos de previsión y cálculo objetivos que permitan decidir sobre las metas de operación y producción, sobre los recursos y los procesos a partir de información suficiente y confiable.
3. Contribuir al logro de los objetivos de la institución, mediante la realización de estudios y evaluaciones para determinar los productos y servicios que habrán de producirse y prestarse en cada ciclo presupuestario.
4. Incrementar la efectividad de los diversos procesos productivos, mediante la realización de los estudios necesarios para prever, con altos márgenes de confiabilidad, el empleo futuro de la capacidad instalada y las necesidades precisas de su ampliación, que aseguren el cumplimiento de los planes, programas y proyectos aprobados.
5. Incrementar la efectividad de los procesos productivos de bienes y servicios de la institución, mediante la determinación, proposición, implantación, evaluación y control de normas, criterios, mecanismos, procesos, procedimientos, estructuras y sistemas de trabajo adecuados y con base en el aprovechamiento económico de los recursos disponibles.
6. Proporcionar información pertinente y sistematizada sobre los procesos de producción y sus resultados.
7. Asegurar la efectividad en el cumplimiento de las decisiones adoptadas en materia de programas, proyectos y presupuestos, mediante el diseño, proposición, implantación, evaluación y control de sistemas de evaluación y control ideados para tal fin.
8. Lograr la comunicación, coordinación y acuerdo eficientes que las UIP tengan o deban mantener con otras unidades semejantes o con las entidades centrales de planeación, en los asuntos que son de su competencia.

Para contribuir al logro de los objetivos de la institución y del sistema de la educación superior, y para cumplir los propios, las unidades y subunidades institucionales de planeación desempeñan funciones de planeación, programación y presuposición; evaluación y control; información y estadística, y comunicación, coordinación y acuerdo. El desempeño de estas funciones básicas generales se concreta en la elaboración de los proyectos de presupuestos por programas de la institución, y en la evaluación del ejercicio de los programas presupuestados aprobados, como funciones básicas específicas de las unidades.

En este sentido, las UIP tienen las siguientes funciones particulares:

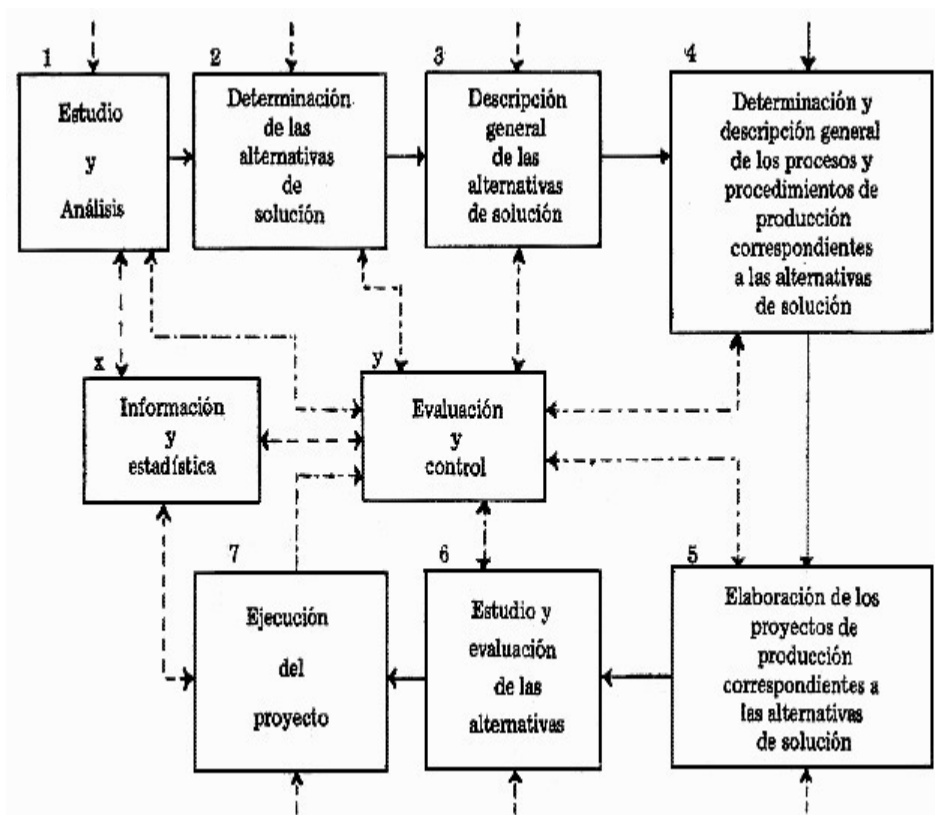
1. Estudiar y analizar en forma sistemática y continua, los problemas de la institución hacia adentro y hacia afuera.
2. Formular, realizar y analizar estudios y proyectos sobre la demanda social de educación y las necesidades de fuerza de trabajo calificada de la economía, para los fines de su atención por parte de la institución.
3. Diseñar e implantar los procedimientos idóneos para la formulación y presentación normalizada de los proyectos y programas, así como para el registro y evaluación de los avances y resultados de su realización.
4. Compilar y proporcionar de manera regular informes precisos y objetivos acerca de la utilización del tiempo de trabajo, la calidad y cantidad de lo producido y el estado que guardan los costos de producción (en sus diversas expresiones y clasificaciones).
5. Diseñar e implantar los mecanismos de recolección y tratamiento de información y los criterios y procedimientos de evaluación que permitan, en todo momento, el conocimiento preciso y oportuno de los estados de operación y resultados de la institución.
6. Diseñar y realizar estudios específicos sobre el estado que guardan las relaciones entre la educación y el desarrollo social; los efectos económicos de la educación y la investigación, y la problemática económica del sistema educativo.

El desempeño adecuado de estas funciones se realiza mediante las siguientes actividades permanentes:

1. La identificación, estudio, análisis y precisión de las necesidades y problemas específicos de educación, investigación y extensión que se presentan en la región.
2. La determinación, estudio y análisis de acciones, actividades y objetivos específicos que contribuyan al logro de los objetivos generales de la institución en la etapa actual de su desarrollo.
3. La integración, coordinación y estructuración de las acciones y actividades identificadas en programas, subprogramas y proyectos viables y congruentes con los objetivos específicos y generales de la institución, considerando en todo momento los recursos disponibles y su asignación y uso económico.
4. La determinación y definición de los recursos humanos, materiales y financieros; de su cantidad, calidad y costo, y de la duración y momento de su empleo, para la elaboración de los proyectos y programas de trabajo.
5. Elaboración e integración concreta de los proyectos de presupuestos por programas de la institución.
6. La determinación, diseño e implantación de normas, criterios, mecanismos, procesos y procedimientos que gobiernen, sistematicen y guíen el trabajo y las tareas propias de la institución.
7. La determinación, diseño e implantación de los mecanismos de evaluación y control del desempeño de la institución, y de las normas, criterios, mecanismos, procesos y procedimientos de trabajo y de producción.
8. La determinación, definición, captación, registro, ordenación, recuperación, extrapolación y tratamiento estadístico y documental de la información indispensable para la planeación, operación y evaluación de la institución.
9. La comunicación, apoyo y colaboración de la unidad con todas las entidades con las que tenga y deba mantener relaciones de coordinación.

En este contexto, las funciones y actividades de las unidades y subunidades institucionales de planeación se integran en el siguiente proceso general:

En el diagrama cada cuadrángulo se identifica con una fase general del proceso, correspondiendo a cada una de ellas un conjunto de tareas y operaciones específicas que en su totalidad configuran las funciones y actividades referidas en los párrafos anteriores. Las líneas continuas indican la secuencia de fases; las líneas de puntos y rayas indican el flujo de información y señales para la regulación del funcionamiento de la unidad, y las líneas de rayas la alimentación de información y documentación.



Una descripción breve de cada una de las fases sería la siguiente:

### Fase 1: Estudio y análisis

Determinar, estudiar, analizar y precisar los problemas y necesidades de y de la educación -y de la educación superior en particular- en las áreas que sean de la competencia de la institución, especialmente por lo que se refiere a las relaciones entre educación y desarrollo, a las relaciones entre los costos educativos y la eficacia de los procesos de producción educativa, de investigaciones y de los bienes y servicios de extensión, y al logro del equilibrio (conforme con políticas claras y mediante el empleo óptimo de los recursos) entre la satisfacción de la demanda social de educación y la satisfacción de la demanda económica de fuerza de trabajo calificada.

Determinar, estudiar, canalizar y precisar, conforme con lo establecido por las instancias centrales de planeación, los problemas y necesidades propios de la institución, especialmente en relación con la organización, estructura, sistemas, procesos, procedimientos, normas, criterios y mecanismos de operación, evaluación y control implicados en su funcionamiento.

## **Fase 2: Determinación de las alternativas de solución**

Determinar las soluciones y los productos alternativos que satisfagan las necesidades y resuelvan los problemas identificados y estudiados.

## **Fase 3: Descripción general de las alternativas de solución**

Para cada una de las alternativas de solución propuestas, realizar el diseño general (características, propiedades y modalidades generales) de los bienes y servicios correspondientes.

## **Fase 4: Determinación y descripción general de los procesos y procedimientos de producción correspondientes a las alternativas de solución**

Para cada una de las alternativas propuestas, determinar, describir y establecer las acciones, las actividades y las secuencias generales que constituyen las fases de los procesos y procedimientos de producción y de apoyo necesarios para la elaboración de los productos y realización de los servicios.

## **Fase 5: Elaboración de los proyectos de producción correspondientes a las alternativas de solución**

Para cada una de las alternativas, efectuar todas las previsiones, cálculos y estudios necesarios para la constitución del proyecto diseño de los bienes y servicios que han de producirse.

Para cada una de las alternativas, realizar la programación de las actividades y operaciones específicas que constituyen los procesos y procedimientos implicados; determinar y asignar el tipo de recurso humano, material y financiero, necesario para su ejecución (calidad y cantidad); determinar el costo de los recursos y las fuentes de financiamiento; formular el presupuesto correspondiente, estableciendo los momentos y duración de ejecución de las actividades y operaciones, y el responsable de su realización.

## **Fase 6: Estudio y evaluación de las alternativas**

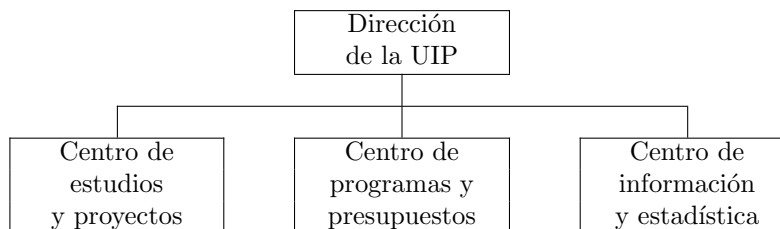
Determinar los criterios de evaluación y selección de alternativas y seleccionar aquella (proyecto) que mejor satisfaga esos criterios.

## **Fase 7: Ejecución del proyecto**

Realizar las actividades, acciones y operaciones establecidas en la alternativa seleccionada, en concordancia con los programas, los recursos, en y durante los momentos y plazos fijados, y con las especificaciones señaladas por el proyecto (esta fase puede ser realizada por las UIP, pero no necesariamente. Cuando la naturaleza del proyecto caiga en el campo específico de la competencia de las UIP, éstas serán las encargadas de realizar la fase de ejecución del proyecto).

Las funciones de información y estadística (X) y de evaluación y control (Y), constituyen las acciones alimentadoras y reguladoras del proceso.

La organización de las funciones y actividades de las UIP que generan el proceso descrito anteriormente, tiene la siguiente estructura administrativa:



## **Dirección de las UIP**

La dirección de cada una de las UIP es directamente responsable de los procesos de producción de bienes y servicios que, en materia de planeación, programación y presupuestación implante la institución.

La dirección de cada una de las UIP plantea, planea, realiza, supervisa, evalúa, controla y coordina los subprogramas y proyectos de su competencia, en coordinación con el resto de los órganos y organismos con los que se tenga y se deba mantener relación.

## **Centro de Estudios y Proyectos**

El Centro de Estudios y Proyectos de las UIP contribuye<sup>2</sup> al estudio y análisis de la demanda de bienes y servicios educativos, de investigación y de extensión; a la determinación y descripción general de las alternativas de producción y de los procesos y procedimientos de producción correspondientes; al estudio y evaluación de las alternativas, y a la ejecución del proyecto, cuando éste sea el caso.

El Centro evalúa y controla el cumplimiento de las normas, criterios, mecanismos, procedimientos y procesos de trabajo y producción.

## **Centro de Programas y Presupuestos**

El Centro de Programas y Presupuestos de las UIP integra y fórmula, en primera instancia, el proyecto de presupuesto por programas de la institución y evalúa y controla su cumplimiento.

## **Centro de Información y Estadística**

El Centro de Información y Estadística de las UIP garantiza la disposición oportuna de la información que demande el funcionamiento de la institución. Realiza las tareas de captación, registro, procesamiento y tratamiento estadístico y documental de la información.

---

<sup>2</sup>Los Centros, para el logro de sus objetivos, colaboran y trabajan en estrecha coordinación con todos los demás elementos de la institución.