

## ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES INSTITUCIONALES DE PLANEACION DE LAS UNIVERSIDADES AUTONOMAS Y ESTATALES\*

Martha I. Pérez Hernández\*\*

En este trabajo se presentan de manera resumida los resultados obtenidos en el estudio sobre la normatividad, estructura y funcionamiento de las unidades institucionales de planeación (UIP) de las universidades autónomas y estatales del país, y realizado con la intercesión de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, por constituir una de las acciones consideradas en el subprograma 4.1 denominado “Fortalecimiento del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES)”, del Programa Nacional de Educación Superior 1984.

Desde la instalación del SINAPPES, entre 1978 y 1979, ha sido preocupación constante de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), la de apoyar por diferentes vías el funcionamiento de las instancias de coordinación que en los niveles regional, estatal e institucional integran al SINAPPES. Las UIP han sido objeto de atención especial en este sentido, ya que son los mecanismos en los que se apoya el funcionamiento global del sistema de planeación por ser las instancias que promueven y coordinan el proceso de planeación de cada institución de educación superior (IES). Entre las acciones que la CONPES ha realizado para coadyuvar al desarrollo de las UIP destacan dos por su relación con esta investigación: la propuesta en 1979, consistente en un modelo de unidad institucional de planeación<sup>1</sup>, y la realización, entre 1979-1980, de un diagnóstico sobre las UIP con el fin de identificar el grado en que el modelo propuesto era adoptado por dichas instancias.<sup>2</sup>

El modelo de UIP propuesto por CONPES representó un esfuerzo por orientar y sistematizar el quehacer de la planeación en las IES, sin embargo, la forma en que fue concebido ha dificultado, en varios casos, su aplicación; en principio, presupone una potencialidad organizativa y funcional homogénea en las IES, cuando lo real es que cada ámbito institucional posee especificidades que determinan la que es posibles y deseable realizar en un tiempo y espacio determinados. En consecuencia, el modelo establece objetivos y funciones demasiado generales sin precisar o prever las condiciones normativas, técnicas y de recursos humanos y financieros que son indispensables para su ejecución.

En ocasión posterior a la propuesta del modelo, la CONPES realizó un primer diagnóstico sobre la planeación institucional, por medio del cual se pudo constatar que aún constituía una actividad incipiente y poco sistemática dentro de las IES. En la mayoría de los casos, dichas funciones estaban determinadas más por el ejercicio tradicional de la institución o bien por la necesidad de dar respuesta a problemas emergentes que enfrentaba el rector o director. Otro hecho importante es que a pesar de que la mayor parte de las instituciones realizaban algunas de las funciones de planeación previstas en el modelo, muy pocas lo hacían con base en un plan de desarrollo institucional.

La falta de participación de la comunidad académica y administrativa de la institución, así como la ausencia de elementos normativos que validaran su existencia y funcionamiento, han sido algunas de las evidencias de que las acciones de planeación no se habían asumido todavía como parte integrante e indispensable para el adecuado desenvolvimiento de las instituciones. De lo anterior se deriva el escaso impacto de las actividades de planeación en la toma de decisiones y la poca influencia en coordinar los esfuerzos de desarrollo hacia estados deseables para la institución. Con base en estos antecedentes, el estudio mencionado se planteó, en buena medida, como una fase de seguimientos del realizado entre 1979-1980, con la diferencia de que no se

---

\*En una versión más amplia de este trabajo participaron Martha Pérez Hernández, Víctor Arrodo Alvarez, Ricardo Mercado del Collado y Huáscar Tabora Torrico.

\*\* Investigadora de la Coordinación General de Programas Académicos ANUIES.

<sup>1</sup>CONPES. “Proyecto indicativo del Modelo SEP-ANUIES de la Unidad Institucional de Planeación (UIP)” México, 1979, mecanograma.

<sup>2</sup>López, Romualdo. Diagnóstico de lo Planeacion de la Educación Superior en México, en: Planeación de la educación superior. CONPES, México, 1982, pp. 269-340.

propuso identificar el grado en que las UIP se han acercado al modelo mencionado, sino que pretendió, en primera instancia, caracterizar los cambios ocurridos en dichos órganos durante estos cuatro años, con el fin de sustentar la propuesta de modelos alternativos de operación que permitieran apoyar diferencialmente el proceso de desarrollo de las unidades de planeación.

Enseguida se presentan los resultados más importantes obtenidos en el diagnóstico, los cuales, para su exposición, se han organizado en cinco apartados. En el primero, se señala el número de universidades que contestaron el cuestionario por medio del cual se captó la información y se indica el porcentaje que éstas representan en relación con el total de las universidades públicas del país. En el segundo se incluye la información sobre los aspectos normativos que regulan la existencia y funcionamiento de las UIP, haciendo referencia a su origen y contenido. En el tercero, se indican los tipos de estructuras orgánicas y operativas que han adoptado las UIP, así como los recursos físicos, humanos y financieros con que cuentan para su operación. El cuarto comprende información sobre las funciones y actividades que las UIP realizan, sus áreas de influencia, así como los problemas que enfrentan en su operación. Finalmente, en el quinto, se hace un esfuerzo de síntesis con miras a delinear y caracterizar en su conjunto el estado actual que presentan las unidades de planeación.

## **1. Cobertura del diagnóstico global y por región**

El diagnóstico tuvo una cobertura total del 92%, ya que de las 37 universidades públicas a las que se les envió el cuestionario, 34 lo respondieron y devolvieron a tiempo para ser incluidos en el estudio. De acuerdo con la regionalización establecida por la ANUIES, los porcentajes de respuesta más altos se registraron en las regiones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, ya que el 100% de las universidades que figuran en las mismas contestaron el cuestionario, mientras que el menor porcentaje se obtuvo en la región I con el 57%.

Todas las universidades captadas en el diagnóstico cuentan con su correspondiente unidad de planeación.

## **2. Normatividad**

Del total de universidades que contestaron el cuestionario el 59% reportó la existencia de disposiciones normativas sobre la unidad de planeación. En el 17% de los casos estas disposiciones se encuentran contenidas en la ley orgánica; en un 30% forman parte del reglamento de operación de la unidad de planeación, y en el 52% se encuentran contenidas en otros tipos de documentos, tales como manuales de organización y procedimientos de aplicación específica a las unidades de planeación y de aplicación general al funcionamiento de la institución. Entre las instancias que sancionaron estas disposiciones, el consejo universitario intervino en el 52% de los casos, el rector en el 29%, y otros órganos en el 19%.

## UNIVERSIDADES A LAS QUE SE ENVIO CUESTIONARIO, AGRUPADAS POR REGION

REGION	REGION II	REGION III	REGION IV
– Universidad de Sonora – Universidad Autónoma de Baja California – Universidad Autónoma de Baja California Sur* – Universidad Autónoma de Chihuahua – Universidad Autónoma de Cd. Juárez* – Universidad Autónoma de Sinaloa* – Universidad de Occidente	– Universidad Autónoma de Nuevo León – Universidad Autónoma de Coahuila – Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro" – Universidad Autónoma de Tamaulipas	– Universidad Autónoma de San Luis Potosí – Universidad Autónoma de Aguascalientes – Universidad Juárez del Edo. de Durango – Universidad Autónoma de Zacatecas	– Universidad de Guadalajara – Universidad de Colima – Universidad de Guanajuato – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – Universidad Autónoma de Nayarit
REGION V	REGION VI	REGION VI	REGION VIII
– Universidad Autónoma de Puebla – Universidad Autónoma de Guerrero – Universidad Autónoma del Edo. de México – Universidad Autónoma de Chapingo – Universidad Autónoma del Edo. de Morelos – Universidad Autónoma de Tlaxcala	– Universidad Veracruzana – Universidad Autónoma de Chiapas – Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca – Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	– Universidad de Yucatán – Universidad del Sudeste – Universidad Autónoma del Carmen	– Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad Autónoma Metropolitana

\* Universidades que no contestaron el cuestionario.

En relación con el contenido de dichas disposiciones, el 60 % incluye especificaciones sobre la manera en que debe estar estructurada la unidad de planeación y el 95 % contiene señalamientos sobre su funcionamiento. Ninguna de las unidades de planeación informó de la existencia de disposiciones relativas a su financiamiento, debido a que este aspecto es regulado, en lo general, por la administración central de manera uniforme para todas las dependencias de la institución. De acuerdo con los datos anteriores es posible establecer que si bien la mayoría de las universidades cuentan con elementos de carácter normativo que orientan y regulan la operación de las unidades de planeación, todavía hay un considerable número de éstas en las cuales no se ha atendido este aspecto con la debida importancia.

Parece que la existencia o carencia de una normatividad definida al respecto, se relaciona de alguna manera con el tiempo que las unidades de planeación tienen de funcionar dentro de las instituciones. En este sentido, los datos obtenidos señalan que el 53 % de las unidades de planeación fueron creadas entre 1970 y 1979, de las cuales el 38.2 % cuenta con disposiciones normativas y el 14.7 % aún carece de ellas. De las unidades de planeación creadas entre 1980 y 1984 que representan el 26 %, el 11.8 % informó de la existencia de elementos normativos y el 14.7 % reportó su inexistencia. La carencia de elementos normativos sobre las unidades de planeación dentro de las instituciones es un aspecto que muy probablemente influye en el adecuado funcionamiento de las mismas, debido a las siguientes razones:

- No existe una base jurídica que institucionalmente valide y dé continuidad a las acciones realizadas por este órgano de planeación.

- Al no contar con una definición formal sobre las funciones de las unidades de planeación, éstas tienden a traslaparse con las de otras dependencias de la institución o bien a orientarse a tareas que le son impropias .
- Por último, si no se cuenta con una normatividad definida sobre la operación de las unidades de planeación, los criterios para evaluar sus alcances y productos serán de carácter coyuntural y condicionados por las necesidades del momento.

Con base en lo anterior es posible recomendar no sólo la conveniencia sino la necesidad de establecer una base normativa mínima que sustente, oriente y valide la operación de las unidades de planeación en el nivel institucional.

### 3. Estructura

Es un dato significativo el que, independientemente de la posición estructural y designación de las unidades de planeación dentro de las instituciones, la mayoría de ellas operen en el nivel del personal directivo de la rectoría. Es decir, fundamentalmente se constituyen como unidades de apoyo y asesoría del rector o del director de la institución. Esto explica que en el 85 % de las universidades sea el rector o el director quien nombra al encargado de la unidad de planeación, en el 9 % lo haga el consejo universitario o equivalente, y en el 6 % lo decida otro órgano. De la misma forma, la instancia a la que reporta la unidad de planeación es el rector o el director en el 97 % de los casos, el consejo universitario en el 15 % y el secretario general en el 18 %.

Con respecto a lo anterior, si bien en el modelo de unidad institucional de planeación, propuesto por la CONPES en 1979, se recomienda que ésta dependa del rector o el director, habría que analizar las ventajas y limitaciones que conlleva dicha relación. Por una parte, el hecho de que la unidad de planeación dependa casi exclusivamente del órgano unipersonal de mayor jerarquía de la institución asegura, en gran medida, su impacto en la toma de decisiones; por otra parte, sin embargo, se corre el riesgo de que las acciones realizadas por las unidades de planeación no reciban el apoyo necesario por parte de las demás autoridades de las instituciones y de la comunidad en general, por ser consideradas producto de decisiones verticales que no necesariamente responden a los problemas y necesidades de la institución en su conjunto. Con esto no se pretende sugerir que la unidad de planeación pase a depender de otras instancias, sino más bien se trata de enfatizar la importancia de que ésta se constituya como órgano asesor no sólo del rector, sino también de las demás autoridades y dependencias de la institución. La función de asesoría en este nivel facilitaría la coordinación de acciones de planeación institucional de carácter participativas.

En relación con el tipo de estructura de las unidades de planeación, el 55.8 % han adoptado el esquema de organización por departamentos, el 17.6 % el de coordinación, el 8.8 % el de secciones y el 17.6 % asumen otros tipos de organización, generalmente el de áreas. Al confrontar la estructura orgánica de las unidades de planeación con su tipo de designación dentro de las instituciones, se observa que el esquema de organización por departamentos ha sido adoptado principalmente por las unidades que funcionan en el nivel de dirección, mientras que las unidades que funcionan bajo otros tipos de designaciones asumen esquemas orgánicos diversos. Por otra parte, la estructura operativa de las unidades de planeación parece estar caracterizada con un grado considerable de flexibilidad, ya que el 47 % de las mismas operan tanto por funciones como por proyectos o actividades. No obstante, si se considera el total de respuestas recibidas al respecto, se observa un predominio del esquema operativo por funciones (52 %) sobre el de proyectos o actividades (46 %). Un dato que parece confirmar un desarrollo operativo adecuado de las unidades de planeación, es el de que sólo el 2 % de ellas reportó problemas de indefinición en este aspecto.

En cuanto a la composición de las unidades de planeación, el 38 % se encuentran constituidas por 4 ó 5 subunidades, el 26 % por 2 ó 3 subunidades, el 24 % por 6 ó 7 subunidades, el 6 % por más de 7 subunidades y el 6 % opera como unidad sin subdivisiones.

Si se acepta como válida la contrastación entre el número promedio de funciones realizadas por las unidades de planeación y el número de subunidades que las componen, entonces puede establecerse que no existe una relación del tipo siguiente: a mayor número de subunidades mayor número de funciones realizadas, los datos obtenidos al respecto señalan que el número promedio de funciones asumidas por las unidades con 2 ó 3 subdivisiones es de 5.1 mientras que para las constituidas por más de 7 subunidades el número promedio es sólo de 3.

<b>No. de subunidades</b>	<b>Número promedio de funciones realizadas</b>
Sin subunidades	3.5
2 ó 3 subunidades	5.1
4 ó 5 subunidades	5.9
6 ó 7 subunidades	5.3
Más de 7 subunidades	3.0

Lo anterior puede estar indicando un traslape de funciones o bien la existencia de una composición formal que no corresponde, en la práctica, a las funciones que en efecto se realizan.

En lo referente a los servicios de apoyo con los que cuentan las unidades de planeación, los aspensos que fueron reportados como suficientes o satisfactorios son los de materiales y útiles de oficina (91%), el servicio telefónico (159%), el apoyo secretarial (56%) y el de mobiliario (156%). Los servicios que fueron considerados insuficientes son principalmente el documental (165%) y el de espacios y cubículos (150%). Por último, el aspecto de mayor déficit es el de servicio de cómputo, ya que sólo el 47% de las unidades de planeación informó de su existencia. Los servicios de documentación y de cómputo pueden considerarse aspectos de apoyo básicos a la operación de las unidades de planeación, ya que el 97% de ellas realizan actividades relacionadas con la captación y procesamiento de información para la planeación institucional y la toma de decisiones. Por esta razón es recomendable que las unidades de planeación sean dotadas en su totalidad con este tipo de servicios, ya que facilitan las actividades realizadas en torno de la función mencionada.

Si se toma como criterio de comparación el dato obtenido en el diagnóstico realizado entre 1979 y 1980, sobre el número de personas que laboraban en las unidades de planeación con estudios de licenciatura y postlicenciatura, se puede observar actualmente un aumento importante en el número de personas con dichas características. Los datos al respecto señalan que en 1979 había en las universidades públicas 201 personas laborando en las unidades de planeación, mientras que en 1984 el número asciende a 377 personas, lo cual implica un incremento del 87.5% durante este período. Este aumento puede deberse a la política de fortalecimiento a la planeación adoptada por el sector público en los últimos años, a las acciones de capacitación en planeación que han realizado principalmente la SEP y ANUIES, así como al propio crecimiento de las unidades de planeación. A pesar del crecimiento registrado en este aspecto, aún es significativa la diferencia entre el número de personal con estudios de licenciatura y el personal con estudios de posgrado, ya que los primeros representan el 76.8%, mientras que los segundos sólo constituyen el 23.1%. Más aún, el personal con estudios a nivel de doctorado representan un porcentaje mínimo de 2.1.

De acuerdo con los datos anteriores es posible establecer que si bien ha crecido el número de personal con estudios mínimos de licenciatura que prestan sus servicios en las unidades de planeación, dicho crecimiento no conlleva un aumento en su nivel de estudios y preparación. Esto parece reflejar, asimismo, las limitadas opciones de estudios de posgrado en el área de planeación que se ofrecen en las instituciones de educación superior. En este sentido, un estudio realizado por la Dirección de Fomento Institucional de la SEP<sup>3</sup> detectó que 19 instituciones de educación superior imparten estudios en el área de las ciencias de la educación de las cuales sólo 8 ofrecen estudios sobre planeación educativa: 6 en el nivel licenciatura y 2 en el de maestría. Evidentemente la formación de recursos humanos en materia de planeación sigue representando un problema de urgente solución que debe abordarse tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

<sup>3</sup>Arizamendi Rodríguez, Roberto. "Situación General de la Planeación y Administración de la Educación Superior", en Planeación de la Educación Superior. SEP-ANUIES, MEXICO, 1982, pp. 49-73.

En relación con la distribución geográfica del personal con estudios mínimos de licenciatura las regiones VII y I presentan el mayor déficit ya que sólo concentran el 3.5 % y el 7.7 respectivamente del total del personal que labora en las unidades de planeación. Las regiones con los mayores porcentajes son la VIII con el 17.2 % y la V con el 16.5. A pesar de que la disponibilidad de personal sigue representando un problema para una buena parte de las unidades de planeación el 50 % de las mismas informó que el número y tipo de personal con que cuentan es suficiente y el 44 lo consideró insuficiente. Para dichas unidades de planeación el personal por tipo de carrera más solicitado corresponde a las de ingeniería en sistemas (20.7 %) economía (18.8 %) administración (11.3 %) y sociología (9.4 %). Por otra parte contrariamente a lo que pudiera esperarse el personal de mayor demanda de acuerdo con su nivel de estudios es el de licenciatura (57 %) y el de menor demanda el de doctorado (11 %). Si los datos anteriores se interpretan tomando en cuenta que uno de los problemas más importantes de las unidades de planeación es la insuficiencia de recursos financieros entonces es aceptable la suposición de que los requerimientos de personal de alto nivel se encuentran condicionados por limitaciones de carácter presupuestal más que por su necesidad real en términos de las funciones que las unidades realizan.

En este mismo orden de ideas resulta sintomático que el porcentaje que representa el presupuesto asignado a las unidades de planeación en relación con el presupuesto total de la institución muestre una tendencia bastante uniforme a situarse en menos de 1 % durante el período 1980-1984. Si bien en la bibliografía sobre planeación de la educación superior no existen recomendaciones sobre el porcentaje del presupuesto institucional que sería adecuado asignar a las unidades de planeación el solo hecho de que para la mayoría de las mismas los recursos financieros asignados resulten insuficientes sustenta la afirmación de que el porcentaje que predomina actualmente necesita ser aumentado en alguna proporción.

Tomando como punto de referencia la media del presupuesto en números absolutos asignado a las unidades de planeación en 1984, las regiones que presentan las medidas más altas son la VIII (60'899.4)<sup>4</sup>, la II (22'882.0) y la IV (17'552.3), mientras que las medidas más bajas corresponden a la región VII (5'153.9) y V (11'128.0).

Parece que la dotación de recursos financieros a las unidades de planeación dentro de las universidades es un aspecto que ha sido poco analizado. Por las variaciones que se observan entre los límites mínimo y máximo del presupuesto destinado a su operación en los años mencionados, cabe suponer que las decisiones que se toman al respecto están supeditadas a las necesidades del momento y no a un programa definido de fortalecimiento y desarrollo de las unidades de planeación, en lo particular, y de la planeación institucional, en lo general. Los procedimientos utilizados para estimar el presupuesto anual de las unidades de planeación sustentan de alguna manera estas consideraciones. Los datos obtenidos al respecto indican que el 29.4 % de las unidades de planeación utilizan la técnica tradicional del presupuesto por concepto de gasto, el 11.8 % estima el presupuesto anual aumentando un porcentaje determinado al ejercicio presupuestal del año anterior, y sólo el 20.6 % lo hace utilizando la técnica del presupuesto por programas. El 8.8 % de las unidades no intervienen en la estimación de su presupuesto anual, ya que la asignación de recursos es decidida en estos casos exclusivamente por la administración central.

La utilización de técnicas tradicionales en el aspecto presupuestal, si bien no es un factor determinante, sí ejerce una influencia negativa en la operación de las unidades de planeación, debido a que este tipo de procedimientos no ofrecen elementos suficientes en la toma de decisiones fundamentales sobre los recursos y medios necesarios para el logro de objetivos y metas previstos para el corto y mediano plazos.

---

<sup>4</sup>Miles de pesos.

#### 4. Funcionamiento

La existencia de un plan de desarrollo institucional puede considerarse el producto fundamental de las unidades de planeación sobre el cual deben converger las funciones y actividades que éstas realizan. Puede concebirse al plan de desarrollo institucional como la definición de objetivos y políticas que se traducen en planteamientos programáticos, que organizada y sistemáticamente se orientan al logro de estados deseables para la institución en el corto, mediano y largo plazos. El plan de desarrollo institucional debe ser resultado, a su vez, del conocimiento y análisis de la problemática interna de la institución, así como de las necesidades y requerimientos que le plantea el entorno social mediato e inmediato, tanto en el presente como en el futuro.

Con base en las consideraciones anteriores, es posible establecer que la existencia o inexistencia de un plan de desarrollo institucional es un criterio confiable para valorar el grado de desarrollo y consolidación de las unidades de planeación. Con esto no se intenta manejar una interpretación simplista, ya que son de muy diversos órdenes los factores que confluyen para apoyar u obstaculizar el desarrollo de estos órganos de planeación; factores que tienen que ver con el contexto tanto interno como externo de la institución, así como a la dinámica propia que éstos han adoptado para su operación. Sin embargo, es plausible suponer que la existencia de un plan de desarrollo institucional es posible en tanto se den condiciones favorables a la planeación y al funcionamiento de las instancias que la promueven y coordinan, lo que a su vez influye para desarrollar y fortalecer su capacidad operativa. En este sentido, los datos obtenidos en el diagnóstico muestran que el 44 % de las universidades cuentan con un plan de desarrollo institucional, el 18 % se encuentra trabajando en su elaboración, mientras que el 38 % informó acerca de la inexistencia de dicho plan. Las regiones que presentan el mayor número de universidades que cuentan con un plan de desarrollo institucional son la 111, V y 1. Por otra parte, las regiones en donde figuran el mayor número de universidades que reportó su inexistencia son la 11, IV y VI. A pesar de las diferencias por región, es interesante observar que a excepción de la región VI<sup>5</sup>, en todas las demás existe cuando menos una universidad que cuenta con su respectivo plan de desarrollo institucional. Esta situación es favorable ya que podría ser aprovechada con el objeto de promover el intercambio de experiencias en este sentido. Otra medida que podría contribuir en la misma dirección, es la de propiciar la publicación y difusión de los planes de desarrollo que se han elaborado en las instituciones de educación superior. De esta forma, sería posible rescatar y sistematizar los avances teóricos y metodológicos sobre la planeación de la educación superior que han sido generados a través de la práctica. El libro en el cual se presenta la experiencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, en lo relativo a la forma de concebir y elaborar el plan de desarrollo institucional, es un buen ejemplo de lo que puede hacerse al respecto.<sup>6</sup>

En lo relativo a las funciones que realizan las unidades de planeación, los porcentajes más altos corresponden a las siguientes: elaborar y coordinar los planes de desarrollo de la institución (73 %); captar, procesar y difundir información estadística para la planeación y la toma de decisiones (68 %); apoyar y asesorar la programación y el financiamiento institucional (44 %); proporcionar asesoría organizativa y administrativa a las dependencias de la institución (38 %); realizar estudios sobre los problemas y necesidades de la institución (35 %); realizar la planeación de la planta física (29 %); proporcionar asesoría técnica en planeación a otras dependencias de la institución (26 %), y realizar investigaciones sobre, la vinculación de la institución con el entorno social (26 %).

Por otra parte, las funciones que con menor frecuencia son asumidas por las unidades de planeación son: estimar las necesidades de recursos humanos para el funcionamiento de la institución (3 %); establecer políticas de investigación, difusión y extensión (6 %); coordinar el área de intercambio académico (6 %); promover y coordinar los programas de formación de profesores (9 %); proponer reformas curriculares (9 %), y diseñar e implantar sistemas de evaluación institucional (9 %). Con base en los datos anteriores, es posible observar que la mayoría de las unidades de planeación asumen, en mayor o menor medida, las funciones propuestas en el modelo elaborado por la CONPES. Por otra parte, a diferencia de la información detectada en el diagnóstico

<sup>5</sup>En esta región existe una universidad cuyo plan de desarrollo institucional se encuentra ya en proceso de elaboración.

<sup>6</sup>UNAM. La planeación universitaria: una metodología para las universidades mexicanas Martínez Rizo, Felipe; Dávila Hernández, Humberto y otros. Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1982.

anterior, dichas funciones corresponden directamente a la unidad y no se encuentran distribuidas en órganos o dependencias desvinculadas entre sí.

En cuanto a las instancias que determinan las funciones de la unidad de planeación, en el 56 % de los casos lo hace el rector o director, en el 38 % las establece el responsable de la unidad, en el 18 % las determina el consejo universitario o equivalente, en el 29 % las establecen otros órganos, y sólo en el 6 % se encuentran definidas en la ley orgánica. El hecho de que la determinación de las funciones que realiza la unidad de planeación dependa principalmente del sector o del responsable de la misma impide, en cierta medida, una mayor continuidad y consolidación de su funcionamiento, ya que con la renovación de autoridades es usual el cambio de criterio y enfoque. Como ya lo comentamos anteriormente, sería recomendable la existencia de un cuerpo básico de disposiciones relativas a la operación de las unidades de planeación, para integrarlo en los documentos que norman el funcionamiento general de la institución, tales como la ley orgánica, estatutos, manuales de organización y administración central, etc. Además de garantizar la continuidad de las funciones asignadas a las unidades de planeación, con este tipo de medidas las funciones asignadas formalmente y las que en efecto se llevan a la práctica.

Un dato que es interesante comentar aparte, es que el 100 % de las unidades de planeación incluye entre sus actividades el proporcionar asesoría al rector o director y, consecuentemente, el 97 % se encarga de atender sus asuntos urgentes. El tipo de asesoría más frecuente que las unidades de planeación proporcionan al rector o director comprende los siguientes aspectos: creación de nuevas carreras (26 %), previsión y regulación del crecimiento de la población escolar (24 %), desarrollo organizacional (24 %) y gestión presupuestal (24 %). Los aspectos que reciben menor atención son los referentes a la adecuación de normas, leyes y reglamentos (6 %), el de la relación entre oferta y demanda de profesionales (9 %), el relativo al control del ejercicio presupuestal de la institución (9 %) y el de propuesta de alternativas para resolver problemas específicos de la institución (9 %). De acuerdo con las áreas de asesoría predominantes, cabe suponer que las acciones de planeación de las universidades se orientan fundamentalmente a problemas de crecimiento institucional, sin embargo, aspenos como el de la relación entre oferta y demanda de profesionales que tienen que ver con la creación de nuevas carreras, paradójicamente recibe poca atención. Esto puede indicar que el desarrollo de la planeación institucional todavía se encuentra insuficientemente vinculada con los requerimientos y necesidades del entorno social, aun cuando dicha condición no sólo es conveniente sino indispensable para fundamentar las decisiones que se toman en este sentido. Asimismo resulta significativo que mientras el 100 % de las unidades de planeación informaron que los planes, programas y acciones que realizan se sustentan en las necesidades y requerimientos de la institución, sólo el 74 % afirmó tomar en cuenta también las necesidades y requerimientos del entorno social.

El desconocimiento de metodologías adecuadas, así como la falta de información válida y confiable son factores que probablemente han impedido una relación universidad-sociedad más adecuada en varias de las instituciones de educación superior.

Uno de los aspectos de la planeación institucional donde parece existir el mayor consenso se refiere a que las acciones que se realicen en este nivel deben contar con la participación de las instancias y sectores a quienes afectarán las medidas y decisiones que se tomen. El nivel de participación de la comunidad institucional en las actividades que realizan las unidades de planeación puede considerarse como otro de los criterios para valorar su grado de desarrollo. La información sobre los niveles y grados de participación de las dependencias de las instituciones en los programas y proyectos que proponen las unidades de planeación, muestra que aún existen deficiencias en esta área. Los datos que sustentan esta afirmación son los siguientes: el 38.2 % de las unidades de planeación reportó que la mayoría de las dependencias de la institución colaboran en la elaboración de planes y programas; las mismas, en su ejecución, participan en un índice porcentual idéntico al anterior, en el 26.5 % intervienen en la evaluación, en el 47.1 % conocen los resultados parciales y en el 32.4 % sólo se enteran de los resultados finales. Es interesante destacar que los porcentajes relacionados con la participación de las dependencias de la institución en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas, son menores al índice porcentual que corresponde a la difusión de resultados parciales. Aunque a través del cuestionario no fue posible obtener información más directa sobre el grado de participación de las dependencias en las acciones de planeación institucional, parecería, de acuerdo con los datos anteriores,

que las unidades de planeación están asumiendo funciones predominantemente ejecutivas en lo relativo a la aplicación de planes y programas, y no de carácter propositivo o indicativo, como sería más propio de estos órganos de planeación. De resultar cierta esta suposición, sería urgente corregir dicha tendencia ya que de otra forma se estaría atrofiando la capacidad institucional de planear en conjunto y de aplicar con eficacia las medidas que se juzguen pertinentes.

Con respecto a la influencia que tienen las unidades de planeación en la toma de decisiones, se detectó que las áreas en las que tienen mayor impacto se relacionan con la previsión y regulación del crecimiento institucional, con la vinculación de la educación superior a las necesidades y requerimientos del entorno social, con la planeación de la planta física, y con la innovación o adecuación de procedimientos administrativos. Las áreas de menor influencia están relacionadas con el desarrollo y mejoramiento de la investigación y la extensión cultural, con la capacitación y actualización de recursos humanos, así como con la proposición o reformulación de normas, leyes y reglamentos. Por las características de las áreas de mayor influencia, es posible establecer que las unidades de planeación están incidiendo en mayor medida en las actividades de apoyo que en las funciones sustantivas de la educación superior. Esto no significa que estos órganos deban ser responsables de la planeación académica -en la que se ubican las funciones de docencia, investigación y extensión- ya que por lo general ésta es desarrollada por los cuerpos colegiados de escuelas y facultades. Sin embargo, las acciones que realizan las unidades de planeación, por su naturaleza, deben ofrecer elementos que orienten y sustenten el establecimiento de objetivos y políticas en esta área de la planeación universitaria.

Por otra parte, en lo que se refiere a los problemas que enfrentan las unidades de planeación, los que están considerados como los más importantes son la falta de personal capacitado (47%), la insuficiencia de recursos financieros (38%), la falta de información válida y confiable para la planeación (26%), la desvinculación de la unidad de planeación con las dependencias académicas y administrativas de la institución (18%), la falta de equipo de cómputo (15%) y los bajos salarios asignados al personal (15 por ciento). Estos problemas fueron detectados, incluso en el mismo orden, en el diagnóstico realizado en 1980, por lo que su persistencia a cuatro años de distancia los perfila como factores decisivos que impiden un adecuado desarrollo de las unidades de planeación.

Finalmente, y en relación con los factores internos que facilitan el funcionamiento de las unidades de planeación, destaca fundamentalmente el apoyo recibido por parte del rector o director, la participación y colaboración de la comunidad institucional, así como el apoyo por parte de las demás autoridades de la institución. Los factores externos que actúan en la misma dirección están constituidos principalmente, por los apoyos económicos y asesoría que brinda la SEP, las relaciones de colaboración con otras instituciones de educación superior y el funcionamiento del SINAPPES.

## 5. Conclusiones

Recapitulando los aspectos más relevantes captados en el diagnóstico puede concluirse lo siguiente:

- Las unidades de planeación siguen operando fundamentalmente como órganos asesores del rector o director en turno, lo cual si bien representa la ventaja de vincularlas con la toma de decisiones, también implica limitaciones en cuanto al grado en que dicha relación influye para lograr una verdadera institucionalización de las actividades de planeación.
- Todavía existe un número importante de universidades en donde se carece de disposiciones de carácter normativo que orienten, regulen y validen el funcionamiento de las unidades de planeación. La falta de una base normativa mínima hace más vulnerable a las unidades de planeación a los cambios de autoridades dentro de la institución, y le resta legitimidad ante la comunidad de la institución.
- La estructura de las unidades de planeación se caracteriza por un alto grado de diversidad y flexibilidad. La mayoría de las unidades de planeación han adoptado el esquema organizativo por departamento y funcionan en el nivel de dirección. La estructura operativa predominante actúa por funciones; sin embargo, algunas unidades operan tanto por funciones como por proyectos y actividades.

- A pesar de que algunas unidades de planeación han tenido cambios en cuanto a la posición que ocupan dentro de la estructura general de la institución (por ejemplo, algunas que funcionaban como departamentos ahora lo hacen en el nivel de dirección), no se constituyen por sí mismas en aspectos propicios al desarrollo de estos órganos de planeación.
- Entre los servicios de apoyo con que cuentan las unidades de planeación, el documental y el de equipo de cómputo son los que presentan las mayores deficiencias. Aunque los recursos físicos no son un factor determinante del adecuado funcionamiento de las unidades, sí es necesario que éstas cuenten con servicios suficientes, sobre todo en lo que toca a los aspectos señalados.
- Relacionado con lo anterior, los recursos financieros que se asignan a las unidades de planeación es a todas luces insuficiente. La tendencia predominante que se detectó durante el período 1980-1984, es la de asignar a las unidades menos del 1 % del presupuesto total de la institución .
- El número de personal que labora en las unidades de planeación ha crecido considerablemente en los últimos cuatro años; este aumento, sin embargo, no ha implicado un mayor nivel de preparación formal en el mismo, ya que el 76.8 % tiene estudios de nivel licenciatura y sólo el 2.1 por ciento en el de doctorado.
- A pesar de que el plan de desarrollo institucional es considerado el producto principal de las funciones y actividades que realizan las unidades de planeación, resulta sintomático que sólo 15 de las 34 universidades que constataron el cuestionario cuenten con un plan rector de esta naturaleza. Lo anterior permite suponer que la mayoría de las unidades realizan acciones de planeación aisladas que responden a requerimientos y necesidades del momento.
- Sobre el tipo de funciones que realizan las unidades de planeación, la mayoría asume las indicaciones en el modelo de UIP propuesto por la CONPES. No obstante, es objeto de análisis la conveniencia de que las funciones correspondientes a las áreas de organización y procedimientos, así como la de normas, leyes y reglamentos sean consideradas propias de estos órganos de planeación.
- Por el tipo de asesoría más frecuente que las unidades de planeación proporcionan alrededor o director, así como por las áreas en las que tienen mayor influencia, es posible observar un predominio de acciones de planeación relacionadas con las funciones de apoyo y correlativamente una menor incidencia en las funciones sustantivas de la universidad (docencia, investigación y difusión y extensión cultural) .
- Con base en los datos señalados arriba, también se detectó que entre los aspectos que reciben mayor atención en las universidades figuran los relacionados con el crecimiento institucional, tanto en el nivel de la creación de nuevas carreras, como en lo relativo a la previsión y regulación del aumento en la población escolar. A pesar de la estrecha relación que guardan estas áreas con las necesidades y requerimientos del contexto social, las decisiones que se tomen al respecto no siempre se sustentan en un análisis serio de la vinculación universidad-sociedad.
- Por último, los problemas principales que han obstaculizado el desarrollo de las unidades de planeación son la falta de personal capacitado, la insuficiencia de recursos financieros, la falta de información válida y confiable para la planeación, y la desvinculación de la unidad de planeación de las dependencias académicas y administrativas de la institución.