

00482
11

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS

LA ADMINISTRACION EDUCATIVA PUBLICA MEXICANA
EN EL NIVEL SUPERIOR.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACION EN
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
NICOLAS RODRIGUEZ PEREGO

COMITE TUTORAL:

DR. DAVID TORRES MEJIA, TUTOR PRINCIPAL

DRA. ROCIO GREDIAGA KURI

DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



MEXICO, D. F.

2003

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A ALMA, compañera de mi vida,
por su amor y comprensión**

**A mis hijos, Ernesto y Daniel, esperando
haberles dado mejores ejemplos que la
realización de un doctorado tardío...**

A la memoria de mis Padres

**A Theodora Colborn, fuente de inspiración
académica**

**Al Instituto Politécnico Nacional, con el orgullo de pertenecer a su planta docente y
con la esperanza de que la modificación de su estructura organizativa le otorgue
mejores condiciones para enfrentar los nuevos retos contextuales y para
desmantelar grupos de intereses no académicos**

2

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AGRADECIMIENTOS:

A los Doctores Rocío Grediaga Kuri, José Juan Sánchez González y David Torres Mejía, quienes como integrantes de mi Comité Tutoral me acompañaron durante el desarrollo de la investigación que dio lugar a la presente tesis. Sin sus comentarios, observaciones, sugerencias, cuestionamientos, auxilio y estímulo no hubiera sido posible la culminación de esta meta.

A los Doctores Ricardo Uvalle Berrones y Francisco Patiño Ortiz, de quienes tuve el honor de recibir no solamente comentarios y sugerencias sobre la tesis, sino excelentes clases de seminario en mi primera etapa como alumno del Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A los Doctores Roberto Rodríguez Gómez y Matilde Luna Ledesma, miembros de la Comisión Revisora del Trabajo Final de Tesis.

Al Maestro Roberto Moreno Espinosa, Coordinador del Área de Administración Pública del Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales, de quien siempre recibí atenciones y una permanente disposición para auxiliarme en aspectos relacionados con el desarrollo del programa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	16
1.1. SOCIEDAD Y ESTADO	18
1.2. EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA	24
1.2.1 Bienes Públicos y Bienes Privados	29
1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	32
1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA	39
1.5. BUROCRACIA Y TECNOCRACIA	44
1.6. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN	51
1.6.1. Organización y Objetivos	57
1.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN	61
CAPÍTULO II	
LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL	68
2.1 DEL BIENESTAR SOCIAL A LA EFICIENCIA	70
2.1.1 La Nueva Gerencia Pública	74
2.1.2 Los Principios y Técnicas de Gestión y la Organización Pública	81
2.2. DEL AFAN DE LUCRO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL	86
2.2.1 La Nueva Gerencia Privada	88
2.2.2 La Evolución del vocabulario Empresarial	92
2.3. LA ADMINISTRACIÓN PARTICIPATIVA	96
2.3.1 Principios Fundamentales de la Participación	97
2.3.2 Reivindicación de lo Público	100
2.4. LA VISIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	103
2.4.1. El Programa en Administración Pública y finanzas de las Naciones Unidas y la UNESCO	104
2.4.2. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	109
2.4.3. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	113
CAPÍTULO III	
LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	117
3.1. EL SISTEMA MEXICANO DE EDUCACIÓN PÚBLICA	118
3.1.1. La Secretaría de Educación Pública	121
3.2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR	123
3.2.1 La Organización de la educación Superior	126
3.3. LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUC. SUP.	130

3.3.1. La ANUIES y la Planeación	131
3.3.2. La ANUIES y la Formalización de la Evaluación	134
3.4. LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	136
3.4.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales	137
3.4.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal	139
3.4.3 Evaluación y Control	141
3.5. LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA	144
3.5.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales	144
3.5.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal	145
3.5.3 Evaluación y Control	148
3.6. EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	150
3.6.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales	151
3.6.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal	155
3.6.3 Evaluación y Control	157
3.7. BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO	158
3.7.1. Finalidades y Naturaleza Jurídica	159
3.7.2. Órganos Directivos y Estructura Interna	162
3.7.3. La Planeación y la Evaluación en la Estructura Formal	166

CAPÍTULO IV

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA. CAMBIO ORGANIZACIONAL PARA LA GESTIÓN UNIVERSITARIA PÚBLICA	170
4.1 LA PLANEACIÓN EDUCATIVA	171
4.1.1 El Plan Nacional de Educación Superior	172
4.1.2 Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior	179
4.1.3. Programa Nacional de Educación Superior y Programa Integral	184
4.2. LA EVALUACIÓN EDUCATIVA	195
4.2.1 Mecanismos de Evaluación	199
4.2.2 Actividades y Órganos Evaluados	204
4.3. PROPUESTAS INSTITUCIONALES DE CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LAS MODIFICACIONES EN EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	207
4.3.1 Lineamientos generales	209
4.3.2 La Calidad de la Educación	211
4.3.3 Evaluación y Seguimiento	214
4.3.4 Reacomodo Organizacional	218

CAPÍTULO V

NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS MEXICANAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	220
5.1 LOS FINES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA	221
5.1.1 Educación Pública y Mercado	223
5.1.2 Cultura Universitaria y Cultura Empresarial	225
5.1.3 Las Instituciones de Educación Superior y las Nuevas Técnicas de Gestión	228
5.2 TENDENCIAS DEL CAMBIO	231
5.2.1 Consolidación del Sistema de Educación Superior	233
5.2.2 Principios Rectores de la Reestructuración	237
5.2.3 Subordinación de lo Administrativo a lo Académico	241

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2.4 Descentralización Interna	246
5.2.5 Rendición de Cuentas	250
5.3. PRINCIPALES CAMBIOS ORGANIZACIONALES A PROFUNDIZAR	253
5.3.1 Descentralización y Autonomía	254
5.3.2 Órganos de Dirección	257
5.3.3 Relaciones Autoridad-Personal Académico	260
5.3.4 Evaluación y Control	263
5.4 PROYECTO DE NUEVA LEY DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	266
5.4.1 Personalidad Jurídica	267
5.4.2 Autoridades	268
5.4.3 Autonomía Financiera	270
5.4.4 Descentralización Funcional	271
5.4.5 Relaciones Laborales	272
CONCLUSIONES	274
BIBLIOGRAFÍA	304
ANEXOS	318
I. Normatividad del Programa Integral de fortalecimiento Institucional	
II. Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional	
III. Proyecto de Nueva Ley del Instituto Politécnico Nacional	
IV. Artículos 1,2 y 3 del Reglamento interno del IPN de 1983 y artículos 1 y 2 del reglamento interno de 1998	
V. Organigramas del Nivel Central del Instituto Politécnico Nacional de los años 1990, 1993 y 2003	

INTRODUCCIÓN

El principal planteamiento de inicio de esta investigación fue el estudio de la problemática derivada del ejercicio público de las funciones educativas, desde la perspectiva de la organización de las instituciones de educación superior, en el contexto de transformación formal que ha caracterizado las últimas décadas del siglo XX. Se planteó, también, la revisión de los objetivos perseguidos por esas instituciones y la observación de la evolución formal que se ha presentado en México, en diferentes etapas, como parte del proceso de cambio a que fue sometido todo el sector público estatal. Se partió de la idea de que la organización formal de las instituciones de educación superior ha venido siendo objeto de un proceso de cambios que ha ido conformando un modelo concreto de estructura que ha sido el resultado de la aplicación de políticas de adaptación para la consecución de los fines educativos en un contexto novedoso. Se pensó en estudiar las características organizacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Instituto Politécnico Nacional, en virtud de que las tres pueden ser consideradas como entidades representativas de las universidades e instituciones de educación superior mexicanas. En el caso de la UNAM, por su carácter de nacional fue durante mucho tiempo la casa de estudios superiores por excelencia, la institución a la que ingresaban de manera natural los estudiantes provenientes de todas las regiones del país. El caso de la UAM porque representó la transformación del modelo tradicional, una alternativa para descongestionar a la UNAM y un medio idóneo para poner en marcha nuevos principios y técnicas de gestión universitaria. En ese mismo orden de ideas, el IPN representa en la educación tecnológica, una institución nacional similar a la UNAM, pero carente de la figura jurídica descentralizada de las dos anteriores y, por consiguiente, dependiente directo del Estado mexicano.

El diseño del proyecto inicial contemplaba una fuerte dosis de análisis teórico relacionado con la administración y la organización con un contenido fundamentalmente referido a una temática que abarcaba aspectos como la relación entre fines y organización, el diseño y funcionamiento de la estructura, la conformación de la cultura, la comunicación, las relaciones entre la organización y su medio ambiente externo, contemplando los diferentes elementos contextuales y los principios y técnicas de la evaluación del desempeño. Por otro lado, se pensaba llevar a cabo una presentación y un diagnóstico del sistema mexicano de educación en sus diferentes niveles e instancias, hasta llegar al subsistema correspondiente a la educación superior. Así mismo, existía la intención de hacer un análisis comparativo de las instituciones en sus diferentes tipos: públicas, privadas, tecnológicas, con vocación a la docencia o a la investigación, nacionales o regionales, responsables o no de la educación media-superior. El transcurso de la investigación y la necesidad de limitarla a los requerimientos del doctorado con orientación en Administración Pública, fue acotando el estudio y dándole un contenido preciso en cuanto a la definición de los rasgos característicos del conjunto de transformaciones del aparato estatal que fueron definiéndose en la etapa crítica de su reestructuración, en aquellos años de la década de los ochenta, con directas consecuencias para la administración de los diferentes órganos del Estado, específicamente sobre las instituciones que son responsables de atender las funciones de índole académica, en el nivel superior.

La revisión del diseño original tuvo efectos en el marco teórico-conceptual en cuanto a que fue necesario reforzar la presentación de principios propios de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, de las funciones del Estado y del nacimiento mismo de la Administración Pública como instancia intermedia y mecanismo para la realización de actividades de interés general. Así mismo, debió reducirse el contenido referente a la teoría de la organización y de la administración, a la evolución y al contenido de los temas que conforman su bagaje de conocimientos y al detalle de las numerosas técnicas de gestión que a lo largo del último siglo han venido apareciendo en el amplio panorama del pensamiento administrativo. Por otro lado, en un primer momento se pensó como suficiente la presentación formal de la UNAM, la UAM y el IPN, haciendo énfasis en los rasgos organizacionales de éste último, pero se consideró interesante, sin abandonar la idea de presentar con mayor precisión el proceso de transformación formal del IPN, analizar documentos de algunas universidades regionales, en los cuales se reflejasen las características formales de su organización y los efectos que sobre ellas han tenido las nuevas políticas educativas. Se consideró fundamental la presentación de las recomendaciones de la ANUIES porque se trata de una institución, creada por las propias entidades educativas del nivel superior, a través de la cual se han diseñado e instrumentado políticas, con un protagonismo esencial, que hace indispensable su mención y su análisis en cualquier estudio de esta naturaleza y que conducen a desmentir la opinión de que no existían, en el proceso de cambio, políticas claras ni un modelo preciso de organización institucional.

Al inicio del trabajo se revisa el andamiaje doctrinario, que explica y justifica el devenir histórico, construido sobre la base de la forma en que se han establecido las relaciones humanas. El porqué se crea una instancia reguladora de la sociedad, que tiende a colocarse sobre ella, y para qué se crea, son preguntas a las que a lo largo de la historia se han dado numerosas respuestas, de las cuales destacan las que se ubican en dos extremos y que consisten, por un lado, considerar fundamental la existencia de intereses colectivos, diferentes y superiores a los individuales y pregonar la necesidad de velar por ellos como la justificación de tal instancia y, por el otro, afirmar que lo más importante es la seguridad y el bienestar personal y, por lo tanto, la razón de ser de esa instancia se deriva de la necesidad de garantizarle a cada quien el ejercicio pleno de su libertad. Cuando Aristóteles proclamó la naturaleza social del hombre inició una interesante discusión sobre si esta necesidad de vivir en comunidad obedecía al interés por salvaguardar la seguridad individual o a la existencia de necesidades superiores que se desprenden justamente de la propia convivencia. Desde aquel entonces, la naturaleza de lo público y de lo privado, la razón de ser y las limitaciones de los organismos encargados de velar por ellos, ha sido el tema constante de la preocupación, no sólo a nivel de las relaciones sociales mismas, sino de quienes se han dedicado a estudiarlas y explicarlas.

En ese terreno teórico la familia es considerada como una comunidad natural, cuya existencia es imprescindible para la subsistencia de la especie; las otras corporaciones que se van yuxtaponiendo en el proceso de desarrollo social, son comunidades de carácter civil derivadas del intercambio, necesarias para ese desarrollo y el mantenimiento de las relaciones pacíficas entre las familias. La vida en común va a requerir de acuerdos que algunos explican como producto de la voluntad de la mayoría y otros como la imposición de la voluntad de unos sobre las de los demás. La teoría del contrato social considera que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los hombres solucionan sus problemas de convivencia creando un poder superior al de cada uno de ellos considerado de manera individual. Se acepta una limitación de la libertad personal para obtener seguridad. De las negociaciones surge el Estado como depositario del poder político y como responsable de la convivencia, en lo que se considera como la evolución natural de las relaciones entre los hombres. Otros explican al Estado como un instrumento que se coloca sobre la sociedad para beneficio de los grupos dominantes y bajo la apariencia de arbitraje garantiza la continuación de las relaciones desiguales. Desde esa perspectiva, el Estado no es producto natural del desarrollo social, sino que es el resultado de ciertas condiciones históricas y de la necesidad de algunos de ejercer un dominio político que resguarde y preserve el dominio económico.

Aunque pueda sostenerse que la existencia de cualquier comunidad humana, en cualquier momento histórico, provoca seguramente la emergencia de manifestaciones de gobierno, por muy rudimentarias que éstas sean, para los efectos de este trabajo interesan las manifestaciones que en ese sentido se dan a partir de los escritos de los griegos, en los cuales se analizan los más importantes aspectos de la "Polis", que más adelante, va a dar lugar al "Estado" y a la noción de Administración Pública. Estos conceptos se van a consolidar durante el proceso de transformación social que supone el paso de la sociedad feudal a la nueva sociedad capitalista. En la primera etapa de ese proceso, el Estado absoluto se enfrenta a una lucha por el poder con la irrupción de nuevos grupos económicos que pretenden alcanzar el poder político. De allí surge la separación de los poderes públicos y, en un primer momento el poder legislativo realiza funciones administrativas porque aquellos grupos encuentran mayores posibilidades de avance atrincherándose en las cámaras y acechando al poder ejecutivo. Más adelante, cuando se apoderan del Ejecutivo, pierde influencia el congreso y se consolida el poder ejecutivo como órgano en donde se realizan de manera natural las labores de gestión pública, surgiendo así el régimen presidencial de la Administración Pública cuya existencia ha caracterizado la evolución del sistema capitalista en momentos trascendentales para su afianzamiento.

El Estado que surge de la revolución francesa es un Estado fuerte, centralizado, que va a enfrentar las luchas con diversos grupos sociales, con la intención de conformar un sector público que establezca las reglas de juego de las relaciones sociales y que, al momento de proteger las condiciones de ese nuevo modo de producción y garantice la realización segura de las actividades individuales que lo caracterizan, se convierta también en un aparente defensor de intereses comunes diferentes a los de índole individual. El devenir de la confrontación histórica va haciendo normal la fortaleza del Estado y va haciendo surgir modelos de ejercicio de gobierno en los cuales se privilegia la atención de ciertos asuntos de carácter público. El Estado adquiere un contenido social que va a darle rasgos característicos de árbitro y no de guardián de ciertos intereses, hasta que en las últimas décadas del siglo XX se plantea su revisión y la necesidad de reducir su tamaño y su influencia, en beneficio de un reforzamiento del mercado, principal ámbito en el cual se desarrollan las actividades y las relaciones individuales, en un plano evidentemente de desigualdad y de condiciones de diferencia, a las que precisamente debía atender el Estado en su afán de disminuir injusticias y de mantener condiciones propicias para la permanencia del sistema económico.

Como elemento fundamental de la evolución del desarrollo socioeconómico se encuentra el nacimiento de un modelo de organización bautizado como "burocracia", que vino a ser el ropaje formal imprescindible para garantizar la permanencia y la consolidación de una nueva organización, la empresa, producto de ese mismo desarrollo y que pronto se convertiría en la más importante de las organizaciones sociales. En sus características principales, que lo definían como el único capaz de garantizar duración en el tiempo y empleo racional de los recursos, este modelo de organización fue adaptado y utilizado en todas las entidades, sin importar los objetivos perseguidos. Con el correr de los años y con la aparición de modalidades y deformaciones, la burocracia se convirtió en sinónimo de ineficiencia, retraso, exceso de trámites, incapacidad, etc., todo lo contrario de lo que había representado en sus orígenes. Las críticas al modelo, en su aplicación concreta al ejercicio de las funciones públicas, provinieron, en su mayoría, de quienes estaban convencidos de que la nueva sociedad industrial necesitaba nuevas modalidades y mecanismos de dirección social más ágiles y adaptados a las necesidades económicas. En un momento del devenir histórico esas críticas dieron nacimiento a un enfoque que se conoció como "tecnocracia", cuyos principios pregonaban la preponderancia de la tecnología y la necesidad de emplear herramientas diferentes en el manejo de los asuntos públicos. El movimiento tecnocrático dura poco como tal, pero, sin duda alguna, es un antecedente de las nuevas corrientes que han dado lugar a la Gerencia o Gestión pública, en virtud de que entre sus planteamientos se encontraba la recomendación de que dirigentes y funcionarios públicos tuviesen la capacidad técnica necesaria para atender los asuntos con la seguridad que da el conocimiento científico y que esa atención se llevase a cabo con niveles adecuados de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, la aparición de enfoques críticos como la tecnocracia no involucró, en sus inicios, un cuestionamiento del Estado como tal. Cuando en América Latina, por ejemplo, se plantea la reforma del Estado, bajo los auspicios de organismos regionales como la CEPAL, la ALADI y el SELA, buscando darle a sus organizaciones públicas la eficiencia requerida para convertirlas en promotoras del desarrollo, no se tenía en mente ni su reducción ni el abandono de tareas de carácter económico, que más adelante se convertirían en postulados fundamentales de las recientes reformas. De lo que se trataba era de transformar prácticas ineficientes de índole netamente burocrática, formal y legalista, por la aplicación de técnicas de empleo normal en el manejo de las organizaciones privadas, cuya utilización no significaba ninguna confusión en cuanto a la naturaleza diferente de la Administración Pública con respecto a la privada, sino el reconocimiento de que esas técnicas facilitaban el alcance de objetivos y que la simple aplicación de leyes tendientes a evitar malversación de fondos y a obligar a una presentación de cuentas que privilegiaba el respeto de normas y procedimientos en la realización del gasto, no conllevaba el diseño de técnicas que facilitasen la eficiencia y la eficacia. Este pensamiento tecnocrático planteado en los años posteriores a la segunda guerra mundial, que reconocía un papel preponderante al Estado y sus organizaciones en la búsqueda del desarrollo, no tuvo el éxito que iba a tener un modelo que surge posteriormente y que parte de un reacomodo de las relaciones económicas entre los países, eliminando fronteras e integrando mercados, provocando, además, una concepción diferente del papel del Estado, al cual le propone una reestructuración basada en su reducción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así pues, el acelerado cambio contextual globalizador, que produce transformaciones en las relaciones económicas nacionales e internacionales, trae consigo adaptaciones y cambios en las organizaciones de todo tipo. Esta situación se manifiesta, en el ámbito del Estado, mediante un proceso de reducción de sus funciones y de reacondicionamiento de las instituciones encargadas de llevarlas a cabo. En ese sentido, se les ha exigido una mejor utilización de los recursos de que disponen y el empleo de principios y técnicas que han probado su utilidad en la gestión empresarial privada, en cuanto a asegurar la eficiencia y la eficacia que en ella se requieren. Así mismo, se les ha recomendado la aplicación de mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas, basados en la obtención de resultados que signifiquen el cumplimiento de los objetivos previamente definidos. Se ha señalado, entonces, que la estructura y el funcionamiento tradicionales de las instituciones públicas corresponden a épocas diferentes y que en las circunstancias actuales será necesario renovarlas, si se quiere atender plenamente los fines sociales que con ellas se persiguen.

Al detenerse en el estudio de la evolución del pensamiento administrativo, que acompaña este proceso de cambio, tanto en el terreno de la Administración Pública como en el que corresponde a la administración privada, es posible observar en ambos una transformación paralela, coincidente, no solamente en el contenido de los principios diseñados, sino en la etapa del desarrollo en que se presentan. Entre los teóricos de la Administración Pública se hace presente la tendencia a plantear la necesidad de revisar el sector estatal, no solamente en cuanto a que se desprenda de actividades que deberán ser restituidas al dominio privado, sino también en que aquellas organizaciones que deban permanecer en su seno tendrán que ser manejadas con criterios diferentes a los tradicionales y se les deberá exigir rendimiento y cumplimiento de sus fines (en un intento por implantar en el sector una cultura de la calidad, que pase por la práctica de técnicas de planeación y evaluación). De igual manera, y en la misma época, comienza a hacer su aparición en el sector privado, por lo menos en el terreno del pensamiento teórico que le es propio, un enfoque que en términos generales plantea que las organizaciones empresariales están llamadas a cumplir funciones que van más allá de la simple obtención de una ganancia monetaria, como contraprestación por el producto vendido o por el servicio prestado.

Este enfoque busca reubicar la importancia y trascendencia de la empresa, como la principal de las organizaciones y responsable, no solamente de la conducción directa del desarrollo, sino de la satisfacción de las necesidades de la sociedad en su conjunto y de las personas, individualmente consideradas, a través de los efectos generales que su actuación supone, mediante el ofrecimiento de empleos, el pago de salarios y prestaciones, el intercambio comercial, el otorgamiento y la solicitud de financiamiento y, en general, todas las actividades en las cuales se ve envuelta la organización empresarial. Por otro lado, el propio dinamismo del desarrollo ha conducido a la aparición de nuevas necesidades relacionadas con la conservación del patrimonio ecológico y, entre la satisfacción de esas necesidades y las mencionadas que se desprenden del funcionamiento normal, se ha ido conformando un nuevo concepto de responsabilidad social de la empresa, cuyo significado no ha logrado conseguir acuerdos ni consensos pero cuya importancia nadie pone en duda, ya sea que se considere que la responsabilidad social comprende únicamente el cumplimiento de los compromisos con accionistas, clientes y proveedores, o que se considere que ella supone una relación de la empresa y su entorno, de la cual se desprende

el derecho de éste último a exigir el cumplimiento de requisitos y condiciones en beneficio de la sociedad en su conjunto.

La paralela transformación de los principios rectores de la gestión administrativa, tanto en el sector público como en el privado, provoca un acercamiento no solamente en los términos en que éste se había dado anteriormente, en cuanto a la necesidad de dirigir las organizaciones públicas con criterios basados en el uso racional de los recursos y en la aplicación de técnicas que garantizasen su eficacia, sino que ha representado una revisión de principios rectores de la administración privada que han hecho que ésta se plantee más como un problema de compromiso y de interés social que de especulación y búsqueda de rentabilidad económica. En lugar de insistir en la conveniencia de alcanzar el máximo beneficio económico posible, como objetivo primordial de la actividad empresarial, se insiste ahora que ese beneficio no puede colocarse por encima de la satisfacción de las necesidades sociales que la actuación de la empresa produce.

En lo que se refiere a la Administración Pública se observa un cambio en la búsqueda del bienestar social, de una posición tradicional que no escatimaba gastos ni se preocupaba por economizar recursos, a un planteamiento, que si bien no descarta esa búsqueda de fines sociales, hace énfasis en la necesidad de ser eficientes, de cuidar los recursos y de exigir cuentas. Se trata del tránsito de una Administración Pública legalista, burocrática a una Gerencia Pública ágil, preocupada por el uso eficiente de los recursos. En este tránsito adquiere fuerza la idea de que la sociedad debe intervenir, por una parte, en su carácter de cliente de los servicios, interesado en que éstos se le proporcionen con calidad, oportunamente y en condiciones favorables y, por otra parte, como proveedor de los insumos y recursos mediante los cuales las organizaciones hacen frente a sus responsabilidades. Surge, entonces, en una aplicación concreta, el concepto de *participación*, ligado en términos sociales al concepto mismo de *democracia*, en tanto que ella supone el ejercicio de un derecho ciudadano a intervenir en los asuntos de interés colectivo, que no se agotan en la manifestación de un voto en los procesos electorales, sino que va hasta la constante manifestación de acuerdo o desacuerdo, de pedir cuentas a sus representantes, de inmiscuirse en decisiones y de sancionar, cuando se dé el caso. Esta participación ampliada ha llevado a ampliar también el concepto de lo público no estatal, basado por un lado, en que cualquier actividad estatal debe estar sometida a la vigilancia ciudadana directa, a través de la transparencia y la rendición de cuentas y, en un plano más flexible, se considera que muchas de esas actividades no necesariamente deben hacerse de manera directa a través del Estado, con sus órganos y sus funcionarios, sino que los ciudadanos y organizaciones públicas pero no gubernamentales pueden hacerse cargo de ellas.

La figura de la descentralización, ya conocida y empleada para la organización de entidades públicas, aparece así como la más conveniente y recomendada para emprender el camino de la reestructuración del sector, porque a través de ella se garantiza la agilidad requerida y se ensayan prácticas y procedimientos diferentes a los empleados por el aparato burocrático centralizado. De igual manera, resurge en el ámbito público la necesidad de presentar cuentas, no solamente de que los recursos fueron empleados de acuerdo con ciertas normas de aplicación del gasto, sino que se emplearon realmente siguiendo los lineamientos definidos en los proyectos y programas planteados previamente y que, como consecuencia

de esa adecuada utilización, se obtuvieron los resultados esperados. La descentralización permite, además, que las decisiones se tomen en el terreno mismo donde se llevan a cabo las labores operativas, con conocimiento de causa, en el momento preciso y con la posibilidad cierta de obtener la retroalimentación inmediata que permite hacer correcciones y ajustes oportunamente. La descentralización supone la aplicación de técnicas y procedimientos empleados en organizaciones privadas, no solamente en la realización de las labores operativas y en las de carácter administrativo, sino que al mismo tiempo ellas se emplean para la normatividad interna de convenios, contratación de personal, relaciones laborales, financiamiento, y todos los procesos internos que en condiciones normales, en la administración central, significarían normatividad especial, restricciones legales y limitaciones de financiamiento.

En este trabajo se presentan las principales características del proceso iniciado en las últimas décadas del Siglo XX tendiente a reducir las funciones del Estado y a racionalizar el uso de los recursos de que dispone para la realización de las actividades que se consideran de su competencia. Ya se mencionó que, en términos generales, la reducción de las funciones estatales ha significado, en primer lugar, un retorno a los particulares de las actividades de contenido económico por considerarlas como de su competencia exclusiva y, en segundo lugar, que el resto de las funciones ejercidas por organizaciones gubernamentales se encuentren sometidas a revisión y se les aplique un enfoque administrativo que privilegia el uso adecuado de los recursos y la obtención certera y oportuna de los resultados esperados. El interés que tiene la presentación de dicho proceso es detectar las consecuencias que ha tenido en la organización y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior del sector público en México, con especial referencia al Instituto Politécnico Nacional, y detectar las principales características del modelo de organización que se ha venido diseñando para dichas instituciones, a través del cual se busca darles un funcionamiento eficiente, bajo las nuevas condiciones contextuales, respetando la naturaleza social de las funciones que llevan a cabo y conservando su carácter de organismos del Estado.

Es propósito del trabajo conocer y presentar las acciones y las técnicas empleadas para transformar la estructura organizacional de las instituciones de educación superior, mostrando cómo ha influido en la organización formal del Instituto Politécnico Nacional, una de las instituciones de educación superior más importantes y que ha estado inmersa en ese proceso de modificación organizativa desde su inicio y que, a pesar de no contar con condiciones jurídicas similares a otras importantes instituciones universitarias descentralizadas, se ha incorporado con ellas a las instancias que las agrupan, entre las cuales destaca la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se ha decidido a participar como un miembro más del sistema educativo público de nivel superior y ha puesto en marcha la mayor parte de las medidas recomendadas al sector y está en una etapa de culminación que posiblemente la lleve a obtener un nuevo status más cercano al que necesita para adaptarse mejor a las exigencias contextuales.

Las organizaciones públicas encargadas de la función educativa están inmersas en ese proceso de cambio del sector público al que se está haciendo referencia y que ha caracterizado a las últimas décadas del siglo XX; por lo tanto, deben reformular fines,

propósitos, métodos y procedimientos, partiendo de la misma justificación de su existencia y desarrollo. Las necesidades vigentes, tanto en lo que se refiere al número de personas que exigen oportunidades de capacitación, como a la cantidad de ellas que queda al margen de las posibilidades de prepararse, hacen más imprescindible que nunca la permanencia y desarrollo de las instituciones públicas en la oferta educativa, en todos los niveles. En ese contexto, es necesario un replanteamiento de las medidas y acciones llevadas a cabo para el funcionamiento de las instituciones públicas dedicadas a atender la oferta educativa, en el cual se reafirme el carácter público de la educación y la responsabilidad del Estado en garantizar su oportuna y cabal prestación.

A lo largo de la historia y a medida que han ido aumentando los conocimientos y se ha necesitado mejor preparación, la educación ha venido siendo impartida en diferentes niveles, cada uno de los cuales atiende ciertos sectores de la población, en términos de desarrollo y madurez individual, y prepara para ciertos tipos de actividades. Por ello, aunque la educación es reconocida cada vez más como un proceso continuo y permanente que para los efectos de un individuo en particular, es requerido durante toda su vida, la división en niveles ha permitido su organización y su estudio de manera separada. En ese sentido, la educación superior representa el más alto nivel educativo y su atención merece cada vez mayor interés de parte de la comunidad y de los sectores gubernamentales encargados de su regulación y de su directa prestación. De las tres funciones que se desprenden de la educación, que son la de ser instrumento para la profesionalización, la de servir como medio de movilidad social y la de ser integradora en el sentido de transmitir valores y principios de interés social, la educación superior las cumple todas, aunque la más importante en ese nivel podría ser la función profesionalizante. Para la atención de estas funciones la Educación Superior ha sido organizada en numerosas entidades con características y condiciones específicas. En el caso concreto del México moderno esa organización en el terreno de lo público, está representada por la Secretaría de Educación y dentro de ella de una Subsecretaría de Educación Superior y en el plano de la impartición directa de las actividades educativas, existen dos instituciones fundamentales, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional y, a medida que han ido aumentando los requerimientos y se ha ido descentralizando la educación superior, han aparecido las universidades de los estados y otras universidades dentro de las cuales destaca la Universidad Autónoma Metropolitana.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha sido la principal auspiciadora de la reestructuración del Sistema de Educación Superior y, en ese sentido, inició a finales de los años setenta importantes estudios para hacer diagnósticos precisos de la situación y el diseño e implantación de las medidas necesarias para mejorar sus resultados. Desde entonces se comienzan a desarrollar programas de planeación y se plantea la importancia de ir formando una cultura de la evaluación. Más adelante se incorporan conceptos como el de la calidad educativa y, por lo menos formalmente, se completa un panorama de lo que debía ser la modernización de la educación superior mexicana. Basta echar un vistazo a la cantidad de organismos, comisiones, centros, sistemas y programas que en conjunto forman el sector público de la educación en México, para darse cuenta de la importancia que se le ha concedido en los últimos años y el interés que existe para dotarlo de los mecanismos y las herramientas que le permitan hacer frente a un contexto globalizador, entre cuyos efectos sobre el sector

educativo resaltan las exigencias en materia de capacitación y preparación, de individuos y de organizaciones. Esas exigencias han dejado de estar en el terreno de las posibilidades y se han hecho efectivas con la vigencia de tratados internacionales como el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte.

Los conceptos de Planeación, Calidad, Evaluación, Descentralización, Rendición de Cuentas y Estrategia, son algunos de los más recurrentes en este proceso de transformación de las instituciones de educación superior y ellos muestran un modelo de modernización basado en los principios de la que se ha llamado gerencia pública, impulsora de la aplicación en el sector gubernamental, en este caso concreto a las instituciones educativas, de técnicas que han mostrado sus beneficios en las organizaciones empresariales privadas y que deben contribuir a que las transformaciones llevadas a cabo produzcan efectos positivos. La planeación no se deja nada más a que cada organización la desarrolle y aplique, sino que con una clara intención integradora, la SEP y la ANUIES, a través de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, publicaron documentos básicos para la planeación de 1978 a 1981. Desde entonces se crea y comienza operaciones el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior, se configura la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior y se promueve la instalación de consejos nacionales y comisiones estatales para coordinar y llevar a cabo la planeación a esos niveles, además de la creación de unidades encargadas del proceso de planeación en cada una de las instituciones de educación superior.

El proceso de conformación del sistema de educación superior puede ser dividido en dos etapas caracterizadas por el diseño e implantación de mecanismos tendientes a poner en marcha y obtener los beneficios de la planeación, en un primer momento y de la evaluación, posteriormente. De más está decir que el planteamiento de esas dos etapas y el desarrollo observado se han debido en gran parte a la acción de la ANUIES, que no solamente ha ejercido sus funciones en el diseño y recomendación correspondientes, sino que ha sido factor fundamental en la creación de otros órganos complementarios, indispensables para alcanzar ciertos objetivos de participación e integración. La misión definida a la Asociación le otorga una total vocación hacia la integración de ese sistema de educación superior bajo principios que van a ser retomados formalmente por cada una de las instituciones afiliadas y que se dirigen a la consolidación de las funciones académicas, dentro de un ambiente de cooperación y de intercambio interinstitucional, no sólo a nivel nacional sino internacional. Sus eventos, estudios, programas, proyectos y actividades han estado enfocados hacia el establecimiento de las condiciones necesarias para avanzar en este proceso. Son numerosos sus programas y en todos ellos se refleja la intención de mejorar el personal, de establecer reglas para la cooperación nacional e internacional, el analizar nuevos métodos de enseñanza y de difusión que fortalezcan la vinculación con otros sectores sociales y económicos.

Así pues, una vez pasado el periodo en el cual se hizo énfasis en la necesidad de sentar las bases para desarrollar una planeación integral, se pasó a uno, más reciente, en el cual se señala la conveniencia de poner en marcha mecanismos de evaluación que coadyuven en la búsqueda de mejores resultados en las instituciones de educación superior. En dichas instituciones hay una larga tradición de evaluación ligada a la naturaleza misma de las actividades que en ellas se llevan a cabo. Verificar los conocimientos adquiridos por los

alumnos y tratar de mejorar su rendimiento es labor propia de las actividades académicas. Sin embargo, ahora no se trata de este tipo de evaluación, sino de uno que busque verificar las bondades de los resultados obtenidos por las instituciones y los programas de enseñanza que imparten en las diferentes carreras y en los diferentes niveles. Este tipo de evaluación se refiere directamente a la calidad educativa y se relaciona con otros conceptos novedosos tales como la acreditación y la certificación, haciéndose referencia con el primero a las instituciones y programas académicos y con el segundo a las personas que de manera individual participan o reciben los cursos y los conocimientos que ellos conllevan.

El proceso que tiene como propósito crear la cultura de la evaluación en el seno de la educación superior adquiere un impulso decisivo en México con la creación a principios de los años noventa de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), cuya participación determinante trajo consigo actividades de estímulos al personal académico, la implantación de mecanismos de autoevaluación en las propias instituciones y mecanismos de evaluación de programas por parte de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). En ese mismo periodo se crea el Centro Nacional para la Evaluación (CENEVAL), con el propósito de atender a la necesidad de llevar a cabo una adecuada certificación de la capacidad y preparación de los egresados de las diferentes instituciones. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), a través del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mediante el cual otorga apoyos económicos a los investigadores más destacados y con la publicación del Padrón de Postgrados de Excelencia, para auxiliar a maestrías y doctorados, complementa las labores de evaluación, que se inician con acciones desarrolladas en las propias instituciones y continúan con la participación de los órganos mencionados.

El sistema de evaluación se ha constituido por la autoevaluación que supone la actuación de los directamente involucrados en las actividades a evaluar y de los cuerpos colegiados de cada institución. Se ha establecido un sistema nacional de acreditación y se ha pretendido que se realicen evaluaciones regionales que se refieran a varias instituciones. Se ha tratado, en fin, que se fomente una cultura de la evaluación. Por la falta de disposiciones generales que así lo establezcan y por la necesidad de ir introduciendo poco a poco las prácticas evaluadoras, sin forzar su implantación ni arriesgarse a posiciones contrarias que obstaculicen el proceso, no existe obligación general de las instituciones de someterse a mecanismos de evaluación externa. No obstante, en la revisión de su ordenamiento legal, algunas de ellas han incluido como obligación de sus máximas autoridades el empleo de esos mecanismos para dar seguimiento a las labores desarrolladas. Así mismo, la mayor parte de ellas han aceptado la competencia de los organismos encargados de la evaluación en sus diferentes instancias y, en ese sentido, cada vez se someten más programas a revisión y se aceptan las recomendaciones que se les hacen para su mejoramiento.

Como consecuencia de la etapa de transformación formal, dirigida por la ANUIES, para implantar mecanismos de planeación integrados y para crear las condiciones que permitan el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación, así como por la presión ejercida sobre las instituciones, al hacer depender el disfrute de ciertos programas de apoyo económico de la instrumentación de esos mecanismos, muchas de las instituciones de educación superior han aceptado el reto y han hecho modificaciones en su organización y funcionamiento, con la intención expresa de enrolarse en este proceso y obtener los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

beneficios que de él se derivan. Lo primero que han hecho para posibilitar la implantación de las nuevas políticas fue crear la estructura interna necesaria. Un número importante de instituciones ha llevado a cabo reformas en sus ordenamientos legales y reglamentarios con el propósito manifiesto de facilitar la aplicación de los mecanismos de gestión recomendados. A pesar de la diversidad de las instituciones, las medidas tomadas se pueden resumir, de manera general, diciendo que en muchas de ellas existen departamentos administrativos especializados en planeación y evaluación; el Rector está obligado a elaborar y presentar un programa de desarrollo institucional con el compromiso de ponerlo en práctica durante su administración; las pocas que todavía no la tenían fueron dotadas de autonomía para ofrecerles condiciones de agilidad y eficacia que como dependencias de órganos centrales de gobierno no podían alcanzar; y, además de las acciones de autoevaluación, han recurrido a los CIEES para que certifiquen sus programas y hagan las recomendaciones pertinentes; por último, las que ofrecen ese nivel de enseñanza han hecho que sus programas de postgrado atiendan a la convocatoria del CONACYT para aparecer en su padrón de excelencia.

Es de hacer notar que las modificaciones que han venido llevándose a cabo y las técnicas que se han venido aplicando en la organización y en el funcionamiento de las instituciones de educación superior, conforman un nuevo modelo organizacional que aprovecha los principios y las técnicas gerenciales de origen empresarial, pero que al mismo tiempo da elementos de funcionamiento que pueden reforzar el carácter de servicio social que siempre ha tenido y que debe conservar la educación, sobre todo cuando ella es ofrecida por instituciones de carácter público. El Replanteamiento de la figura de la Descentralización y de la figura de la autonomía, el detectar los reajustes organizacionales necesarios para su mejor funcionamiento y obtención de mejores resultados y el planteamiento de los principales rasgos de la organización horizontal necesaria para atender las nuevas exigencias contextuales, al mismo tiempo que se lleva a cabo una total revisión y fortalecimiento de los órganos colegiados, a través de la aplicación de los principios de la administración participativa, son algunos de los medios cuyo empleo será fundamental en este proceso real de transformaciones en provecho de la educación superior pública.

En el caso específico del Instituto Politécnico Nacional, éste ha emprendido las transformaciones formales necesarias para adquirir un perfil organizativo diferente, mejor adaptado a las nuevas condiciones contextuales. El programa de desarrollo institucional 2001-2006 señala la misión del instituto, sus objetivos, estrategias y metas, con la intención de ofrecer calidad en los procesos educativos e integrarse plenamente al sistema de educación superior. A pesar de que su actual condición jurídica de organismo desconcentrado dependiente de la secretaria de educación pública, no le otorga la agilidad necesaria para atender mejor sus labores académicas, el Instituto ha venido tomando una serie de medidas tendientes a mejorar su organización, reajustar su estructura y aplicar las técnicas que le permitan modernizarse plenamente. Un programa de aseguramiento de la calidad fue implantado en el Instituto desde 1995 y, a pesar de que no ha logrado consolidarse, el programa de desarrollo institucional lo retoma y define una línea estratégica de equidad, innovación y calidad educativa, considerándola como un propósito sustantivo de la educación.

A partir de los años noventa el Instituto pone en marcha dos mecanismos llamados a implementar técnicas de evaluación de sus actividades. El sistema institucional de evaluación y el modelo de evaluación, se basan en la definición de la evaluación como un proceso que permite identificar, analizar y explicar la situación que en un momento dado guardan las actividades institucionales para establecer claramente un diagnóstico del comportamiento de las diversas áreas en el cumplimiento de sus actividades y tomar las medidas correctivas pertinentes en caso que existan diferencias entre lo programado y lo realmente alcanzado. El programa institucional de mediano plazo 2001-2003 recoge la inquietud por la aplicación de mecanismos de planeación y de evaluación y plantea la imperiosa necesidad de actualizar la Ley Orgánica del IPN, con el propósito de otorgarle las condiciones que faciliten el proceso de modernización emprendido.

Para cumplir con el propósito de la tesis, en este trabajo se analizan los diferentes momentos de la evolución de la Administración Pública, desde sus inicios como práctica hasta su consolidación como disciplina científica. Esto es, para decirlo en términos propios de sus pensadores teóricos, desde la aparición temprana del objeto de estudio hasta los posteriores estudios del objeto. La Administración Pública es una disciplina que ha transitado por momentos difíciles para consolidar su identidad y desde su nacimiento ha estado condenada a una molesta cercanía con la Administración Privada, disciplina afín con la cual comparte en el plano de la práctica métodos y herramientas. El concepto de Administración se aplica a ambas pero sus intereses se dirigen a distintos tipos de organizaciones. En el plano teórico no debe haber discusión sobre si existen o no diferencias, porque está claro que en lo referente al estudio y la explicación de un fenómeno social, los objetivos que persiguen son diversos. Se presentan, sin embargo, similitudes técnicas que no deben escandalizar si se mantienen en ese plano. No hay que dejarse llevar por una especie de espejismo y confundir la disciplina con el funcionamiento adecuado de las organizaciones que son la manifestación concreta del fenómeno estudiado.

La educación es un bien que por su importancia y trascendencia debe ser ofrecido de manera segura, oportuna y permanente y al cual deben tener acceso todos los ciudadanos, porque además de que con ella se satisfacen necesidades individuales de conocimiento y explicación de la realidad circundante, se adquieren habilidades para participar en la producción y prestación de servicios. La educación, como bien social, está en el centro de la polémica entre lo público y lo privado y entre la discusión sobre hasta dónde debe llegar el Estado en el ejercicio de sus funciones y cuál debe ser el contenido de éstas. Con el propósito de ubicar el trabajo dentro de los lineamientos teóricos que le dan sustento y contribuyen a explicar a la educación como un bien social y a las instituciones de educación superior como las organizaciones empleadas por el Estado para atenderla en el más alto nivel, en el capítulo I se recuerdan las principales interpretaciones teóricas del nacimiento del Estado y sus relaciones con la sociedad. Se distinguen los bienes públicos de los bienes privados como justificación de la existencia de organizaciones públicas y organizaciones privadas. Se presentan los fundamentos teóricos de la Administración Pública y se compara con la Administración Privada. Se contrastan, así mismo, los conceptos de burocracia y de tecnocracia, se relaciona a la Administración Pública con la Teoría de la Organización y se exponen los principios que han hecho de la educación una función social imprescindible de cuya atención debe ocuparse la Administración Pública.

Para explicar el origen de las transformaciones a que han estado sometidas las organizaciones públicas, incluidas las instituciones de educación superior, desde las últimas décadas del siglo XX, se presenta, en el capítulo II, la interesante evolución de la Administración Pública, desde el desarrollo y consolidación del Estado Social hasta la actual tendencia doctrinal conocida como Gerencia Pública. En ese proceso se hace notar cómo se pasa de la manifestación formal de objetivos que privilegian el bienestar social al señalamiento de la necesidad de usar los recursos públicos con eficiencia y eficacia, para lo cual se echa mano de principios y técnicas de gestión de uso normal en la administración de las organizaciones empresariales. Así mismo, se expone la no menos llamativa transformación de la gestión empresarial privada, basada en una revisión del tradicional afán de lucro que siempre la ha caracterizado, buscando darle mayor contenido social a sus actividades. Se habla con insistencia, por ejemplo, de fines sociales de las empresas y de un supuesto carácter misionero de sus actividades. Se ha estado produciendo, entonces, una especie de aproximación de ambos extremos hacia un centro en el cual parecen confundirse de nuevo sus fronteras, con un elemento extra, novedoso, en el sentido de que, en otras oportunidades, parecía que quien se trasladaba de un terreno al otro era la Administración Pública, pero, ahora, también se mueve la Administración Privada y se muestra revestida de una condición de solidaridad y de interés social, muy próxima de la que emana de manera natural de la Administración Pública.

El capítulo tercero hace un recorrido por las principales características estructurales de la organización de las instituciones de educación superior públicas en México más importantes. En ese sentido, después de una breve presentación de la Secretaría de Educación Pública, se hace mención expresa de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, organismo que agrupa a la mayor parte de las universidades e instituciones de educación superior mexicanas y ha jugado un papel fundamental en la reestructuración del sector. Se presentan, igualmente, las principales disposiciones legales que regulan la organización y el funcionamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Instituto Politécnico Nacional. De igual manera se plantean aspectos comparativos, no solamente de estas tres grandes instituciones, sino de las características formales que muestran algunas importantes universidades estatales, dentro del marco del proceso que sirve de base para esta investigación, en aspectos como su naturaleza jurídica, sus órganos directivos, su estructura interna y la incorporación de la planeación y la evaluación como actividades propias de sus órganos internos.

El cuarto capítulo es una recopilación de las diferentes recomendaciones y las principales medidas tomadas, a partir de los años setenta, para mejorar la administración y el funcionamiento de las instituciones que integran el sector de la educación superior pública. En ese sentido, se ofrece un panorama de los documentos en los cuales se diseña el sistema de planeación de ese nivel educativo, se enlistan los principales organismos que lo integran y se presentan los programas de desarrollo implementados a nivel nacional para la reestructuración y el reforzamiento de las instituciones. Asimismo, como complemento del proceso de planeación iniciado, se habla de los diferentes mecanismos puestos en marcha para establecer un sistema de evaluación, encaminado a diagnosticar, reformar, apoyar, el sistema de educación superior, no solamente en lo que respecta a cada institución, sino en lo relacionado con el rendimiento de cada uno de los actores que internamente participan en

el desarrollo de las funciones propias de las instituciones. Para finalizar este capítulo se indican lineamientos generales establecidos en el Programa Nacional de Educación, en el apartado que se dedica especialmente a la educación superior, definidos como resultado del propósito oficial de incrementar y mejorar el sistema de educación superior, a través del reconocimiento de la responsabilidad gubernamental del desarrollo y desempeño de la educación en ese nivel. En cuanto a la respuesta dada por las instituciones a las diferentes recomendaciones para adaptar sus estructuras formales a los nuevos retos contextuales, se observa cómo la calidad aparece como la constante preocupación de las diferentes instituciones, haciendo depender de ella todas las acciones a tomar para reconstruir su oferta educativa y se constata la intención de poner en marcha mecanismos de planeación y evaluación, dentro de un modelo de organización departamental que permite avanzar hacia niveles de calidad y que facilita la participación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria en el proceso de transformación.

Por último, el capítulo V aspira a presentar el modelo de organización que ha venido configurándose a través de los instrumentos de transformación diseñados y puestos en marcha a lo largo del proceso de cambio descrito en el trabajo. El capítulo se inicia llamando la atención sobre el hecho de que en todo ese proceso no se han cuestionado los fines que la sociedad persigue mediante la prestación del servicio educativo en su nivel superior. Es necesario tener presente ese hecho ya que la naturaleza de los cambios planteados y las características de algunos planteamientos han provocado posturas contrarias basadas más en el supuesto riesgo que corren las instituciones de descuidar sus objetivos sociales que en el contenido concreto de las transformaciones. Se menciona cómo el desarrollo del proceso, siendo el reflejo del más grande que ha abarcado a todas las organizaciones públicas, ha provocado un acercamiento de principios y técnicas empleados normalmente en la gestión empresarial, propiciando la conformación de un tipo de organización educativa pública que comparte sus principios sociales de origen público, basados en el interés general, con el uso de técnicas de origen privado que deben tender a garantizarle un mejor rendimiento y productividad que, en definitiva, redundarán en beneficio del servicio social que presta.

Se esboza un nuevo modelo de institución de educación superior, que surge de ese proceso de transformación, y se hacen recomendaciones sobre cómo debe irse configurando ese modelo para tener mayores posibilidades de enfrentar una situación que exige, cada vez más, cierto comportamiento y ciertos resultados. Es de destacar, como aspecto relevante del mencionado proceso de revisión y reestructuración, que con él se pretende que se tomen medidas para que el sector se someta a procedimientos de rendición de cuentas, no solamente en lo que se refiere al manejo racional de los recursos, sino a la presentación de resultados que correspondan en la mayor proporción posible a los objetivos perseguidos. Hoy más que nunca las instituciones de educación superior están obligadas a definir con claridad sus objetivos, a hacer uso eficiente de los recursos y a evaluar su rendimiento. Por todo ello, estas instituciones deben modernizar sus estructuras, redefinir métodos y procedimientos y ampliar la participación de sus diferentes instancias encargadas de labores sustantivas. Esto supone acciones tendientes a reducir áreas administrativas centrales, redefinir competencias y atribuciones, reubicar funciones, de tal manera que las actividades de planeación, de organización y de ejecución se lleven a cabo en estrecha relación entre sí y con las actividades docentes, de investigación y de difusión.

TEMA N
FALLA DE ORIGEN

Se indican las principales tendencias del cambio, resaltando la intención de consolidar el sistema mexicano de educación superior, los principios que inspiran a las instituciones y que se observan en los documentos que han dado a conocer, contentivos de planes, programas y proyectos de desarrollo, el reconocimiento de que las labores administrativas deben ser realmente de apoyo a las académicas, que el éxito de las medidas tomadas depende de que se profundice el proceso interno de descentralización, que se pongan en marcha mecanismos de evaluación que retroalimenten a las autoridades y a al personal académicos sobre los resultados de sus labores y que faciliten verdaderas acciones de rendición de cuentas. Todos estos aspectos deberán atenderse con compromiso de cambio para que se avance en el mejoramiento de las funciones educativas del nivel superior. De aquí destaca la necesidad de limitar las áreas administrativas a labores de coordinación, supervisión y control, haciendo además partícipe del proceso de control y evaluación a la comunidad, no solamente a los interesados directamente en su carácter de usuarios o demandantes de sus servicios, sino a los otros sectores de la sociedad.

Por último, se busca contribuir al conocimiento de la más importante acción emprendida como parte de la reforma organizacional en el Instituto Politécnico Nacional y, para ello, se hace una revisión del proyecto de ley elaborado y aprobado internamente en 2002, puesto a disposición del Ejecutivo Federal para su presentación al Poder Legislativo, autoridad competente que debe proceder a su discusión y aprobación definitiva. Con ese propósito se analizan algunas disposiciones importantes a través de las cuales se define la personalidad jurídica, se establecen las condiciones de elección de las autoridades, se otorgan facultades y se señalan obligaciones, se diseña la autonomía financiera y se describen las relaciones laborales. Así mismo, se comentan las diferentes posiciones discutidas en el Consejo General Consultivo, en cuyo seno se redactó el anteproyecto del nuevo ordenamiento legal, y se hacen algunos planteamientos críticos sobre tendencias e interpretaciones reflejadas en el documento, que seguramente serán objeto de revisión en el momento en que sean sometidas al proceso legislativo correspondiente.

CAPÍTULO I

LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este capítulo contiene un marco teórico-conceptual de las funciones del Estado y para ello se ubican y se relacionan los conceptos de Sociedad y de Estado, se presentan los principales enfoques que ayudan a explicar la existencia de interés público y de interés privado y la consecuente conformación de organismos de carácter público y organismos de carácter privado. Se hace un recuento de las condiciones históricas que dan lugar a la aparición de la Administración Pública, como fenómeno social y como disciplina de estudio, se hace una comparación entre la Administración Pública y la Administración Privada, se analizan los conceptos de Burocracia y Tecnocracia, se incursiona en el terreno de los principios teóricos que explican el fenómeno organizacional y se concluye con un apartado en el que se presentan los aspectos fundamentales de la relación entre la Administración Pública y la función educativa.

La distinción entre lo público y lo privado ha sido, en el desarrollo histórico de la civilización occidental, el mecanismo que ha permitido ubicar aquello que es de interés de la comunidad y aquello que solamente interesa en el ámbito estrecho de las relaciones entre los individuos. Lo público ha sido desarrollado tradicionalmente por el Estado y lo privado se ejerce entre los particulares y pertenece a ellos. El Estado lleva a cabo las funciones públicas a través de la gestión de los organismos que integran los tres poderes en que tradicionalmente ha sido dividido y que Montesquieu plasmara en su obra "El Espíritu de las Leyes": "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil (poder judicial)"¹.

En el reconocimiento de una entidad pública que asume el control de las relaciones individuales, a través del establecimiento de normas que regulen la conducta y de reservarse la facultad de resolver controversias, los miembros de la sociedad pretenden obtener la seguridad en sus bienes y en sus personas que un mundo de plena libertad no podría garantizar. Surge así la distinción entre las actividades privadas, porque pertenecen al ámbito del individuo, su familia, su subsistencia y las actividades públicas, porque se refieren a acciones encargadas de mantener las condiciones mínimas necesarias para que los individuos puedan sin mayores perturbaciones preocuparse de aquellas actividades. En un primer momento, el interés común estaría definido por estas actividades públicas llamadas a salvaguardar la

¹ Montesquieu (1998): *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa. Duodécima edición. Pág. 104. Primera edición en francés: "De l'esprit des lois". Ginebra 1748.

propiedad y el bienestar de los individuos. El desarrollo posterior de la humanidad, en términos generales y en el caso específico de los diferentes grupos sociales, fue dándole un contenido más amplio al concepto mismo de lo público. Desde el punto de vista teórico, también, se fueron presentando diversas posiciones en cuanto a lo que debían ser los fines del Estado y a cuáles debían ser, por consiguiente, las funciones públicas.

En la historia del pensamiento político y social de Occidente, tal como lo recuerda Norberto Bobbio² evocando el Digesto de Justiniano, la distinción entre lo público y lo privado constituye tradicionalmente una de las grandes dicotomías empleadas por las disciplinas sociales, no solamente por las jurídicas, para ubicar un campo de investigación y consolidar su objeto de estudio. En ese sentido se trata de una dicotomía básica sobre la cual se arman y desarrollan otras parejas de términos contrarios que la complementan y han servido para ir integrando los conocimientos derivados de los estudios de las relaciones sociales.

Las más importantes de esas otras dicotomías complementarias, estrechamente ligadas a la distinción entre lo público y lo privado, son el reconocimiento de un mundo de relaciones entre iguales y desiguales, la existencia de dos grandes fuentes de derechos y obligaciones: la Ley y el Contrato, la posibilidad de impartir justicia de dos maneras: conmutativa y distributiva. Aunque puedan darse casos en los cuales no se presenta completa coincidencia, en términos generales las relaciones entre iguales se encuentran en el ámbito de lo privado mientras que las que se definen entre desiguales corresponden a lo público, así como la Ley es definidora de conducta en las relaciones públicas y el contrato lo es en las privadas y la justicia conmutativa es de carácter privado cuando la distributiva supone el ejercicio del poder público³.

A lo largo del devenir histórico correspondiente al nacimiento y consolidación del capitalismo, como sistema económico enmarcado dentro de estructuras políticas y sociales determinadas, ha sido constante una permanente lucha entre lo público y lo privado en tanto que han sido enarbolados como dos concepciones antagónicas, suponiendo que el incremento de uno conlleva la disminución del otro. En ese sentido, desde el estatismo de Hegel y el socialismo utópico de Saint-Simon, uno y otro se han constituido en los iniciadores de sendas teorías de las relaciones sociales que privilegian, la primera, el dominio del Estado sobre el individuo y, la segunda, el fortalecimiento de los derechos individuales frente al aparato estatal. En el campo de la ciencia jurídica esta pugna se hace patente entre los iusnaturalistas y los positivistas, siendo los primeros los autores que sostienen la primacía del derecho que emana de la naturaleza misma - de las relaciones entre las personas - y los segundos los que afirman la preponderancia de las normas que surgen del ejercicio del poder público.

² Bobbio, Norberto (1989): Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios. México, Pág. 11.

³ Idem. Págs. 14 a 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1. SOCIEDAD Y ESTADO

Remontarse al origen de los estudios relacionados con lo que hoy se llama "Estado" y que corresponde al manejo de "los asuntos públicos", supone revisar los escritos de los filósofos griegos. El concepto de la "polis" como elemento natural de la vida humana nace con "La Política" de Aristóteles y se constituyó en el fundamento de las ideas relacionadas con el sector público. La "polis" o "ciudad" era una comunidad de hombres libres, la organización natural de los hombres. Hay que recordar que para Aristóteles los "hombres libres" eran los ciudadanos griegos y la organización social permitía y garantizaba su dominio sobre otra clase de seres, los esclavos, considerados como cosas que simplemente se poseían y que no gozaban de ningún derecho. Debe resaltarse la idea de que la ciudad, para Aristóteles, no estaba colocada por encima de la sociedad, sino que ella era la sociedad misma. No se trataba de una entidad diferente colocada sobre los ciudadanos, pero sí constituía un nivel superior a los individuos y a las familias considerados separadamente, en una relación similar a la del todo y sus partes.

La conocida afirmación de Aristóteles relativa a la imposibilidad de vivir fuera de la comunidad, prueba su concepción de que la organización y atención de los asuntos públicos es natural a la especie humana. "pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser nunca miembro del Estado; es un bruto o un dios"⁴. "La naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a una asociación política"⁵. La primera de esas asociaciones es la familia, después le sigue la aldea o "pueblo" constituido por varias familias, en relaciones que no son solamente las cotidianas, hasta llegar al Estado o Polis, que es una comunidad que se basta a sí misma, en una especie de autarquía que constituye el "vivir bien" anhelado por el hombre que culmina en "una vida virtuosa y feliz. Y así la asociación política tiene, ciertamente, por fin la virtud y la felicidad de los individuos, y no sólo la vida común"⁶.

Partiendo de la idea de que la comunidad humana es natural, Platón se va a ocupar de la organización que debe dársele para el manejo adecuado de sus asuntos y garantizar la aplicación de la justicia entre los hombres. La discusión se dirige a determinar a quién corresponde el ejercicio del poder, si al más fuerte o al conjunto de los ciudadanos. Los planteamientos iniciales corresponden a la definición de "justicia" y a la necesidad de que los asuntos públicos se resuelvan dentro de ella. El argumento principal es que cualquier grupo de hombres necesita comportarse con apego a la justicia para garantizar el cumplimiento de sus objetivos ya que de lo contrario sería imposible dicho cumplimiento. "Dime si un estado, un ejército, una gavilla de salteadores, de ladrones, o cualquier otra sociedad de esa índole, podría salir triunfante de sus empresas si los miembros de que se componga violasen unos con

⁴ Aristóteles (1995): *La Política*. Espasa-Calpe Mexicana. Colección Austral. México. Pág. 24. (No parece muy adecuado el empleo del término "estado" en esta traducción en virtud de que es un término posterior y, de acuerdo con otras traducciones el término correcto debe ser "ciudad", equivalente a la "polis" griega.)

⁵ Idem, pág. 24.

⁶ Idem, pág. 91.

respecto de otras todas las reglas de la justicia.- No podría tal. - ¿Y si observasen estas reglas? -Entonces sí que podría. - ¿No será porque la injusticia haría surgir entre ellos sediciones, odios y combates, mientras que la justicia los mantendría en paz y en concordia?"⁷.

Debe decirse que en los planteamientos platónicos, relacionados con la o las personas que deben ejercer el poder entre los hombres, no se reconoce la existencia de un ente superior que se ubica por sobre los ciudadanos, sino que la discusión se plantea entre el derecho que tenga alguien a gobernar a los hombres y las posibilidades analizadas se refieren a si ese gobierno debe corresponder a un hombre, a un pequeño grupo o a todos los miembros de la polis. En otros diálogos se insiste en aclarar lo que debe entenderse por fuerza y su relación con la justicia. Para ello se plantea como premisa la existencia de la ley, rechazando que ella sea el producto de la aplicación de la fuerza, sino afirmando que de ella emana el poder del gobernante. La fuerza del gobierno no es la fuerza física, por lo tanto, la fuente del poder público no es la imposición del más fuerte, sino del más capaz. Al analizar cuál de los posibles gobernantes acumula mayor fuerza derivada de la capacidad, se concluye que esa capacidad es mayor en la fuerza de la multitud, entendiendo que ella es más capaz en la conformación de las leyes justas y, por lo tanto, "es el titular único, originario y para siempre de la soberanía"⁸.

Tomás Moro, destacado hombre público bajo el reinado de Enrique VIII, escribió una obra de ficción en la cual presentó sus ideas sobre cómo deberían vivir las sociedades para garantizar el bienestar de sus miembros y para obtener los mejores frutos de la explotación de la naturaleza⁹. Moro presenta una sociedad que considera la única que tiene el derecho a llamarse República porque en ella prevalece y domina el interés público, a diferencia de los países occidentales que bajo una retórica similar, esconden el cuidado y preeminencia de intereses privados. La riqueza en *Utopía* no existe como la contraparte de la pobreza, sino como el derecho y la posibilidad cierta de todos a disfrutar de una vida segura y tranquila, exenta de preocupaciones económicas. En esta obra se muestra la diferencia entre lo público y lo privado, no con una visión intermedia que busca el equilibrio entre los dos ámbitos, sino con una posición radical que ve en la existencia y consolidación de la propiedad privada el origen de todos los males sociales y de la desigualdad existente entre los seres humanos¹⁰. Esta posición va a ser retomada - sin el ingrediente religioso característico

⁷ Platón (1985): *La República*. Editores Mexicanos Unidos. México. Pág. 69.

⁸ De la Cueva, Mario (1975): *La Idea del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 26.

⁹ Moro, Tomás (1986): *Utopía*. Espasa-Calpe Mexicana. Colección Austral. Sexta Edición. México.

¹⁰ Idem. Págs. 141 a 145. Con una claridad que asombra por su actualidad, a pesar de los siglos transcurridos desde su aparición (año 1516), en *Utopía* se señala el papel de la educación para evitar que los niños se desvíen de las buenas costumbres y se conviertan en delincuentes al paso de los años, además que se recomienda estimular la economía con el propósito de crear las condiciones que reduzcan la delincuencia y garanticen una mejor distribución de la riqueza... "redúzcase el número de ociosos, rescúete la agricultura, créense manufacturas de lana, para que nazca así una actividad honesta en la que pueda hallar ocupación esa turba de ociosos, tanto los que la miseria ha conducido ya al robo, como los vagabundos y criados sin oficio que están a punto de convertirse en ladrones...si no remediáis esos males, aplaudiréis en vano esa justicia tan perita en reprimir el robo, puesto que tiene

de la obra de Moro pero con un sentimiento de inevitabilidad - por Rousseau al señalar que la sociedad civil nació cuando alguien cercó por primera vez un predio y lo consideró de su propiedad exclusiva¹¹.

La familia es, para Bodin, la verdadera fuente y origen de la República y su miembro principal. La relación de las familias con la República es tal que el buen manejo y desarrollo de aquellas se reflejará en el buen manejo y desarrollo de ésta. Sin embargo, el elemento que va a dar cohesión a la República, a través de la unión de las diferentes familias, será el poder soberano, y es este poder soberano el que le dará categoría de República, por lo que no importa el tamaño ni la extensión sino la existencia de dicho poder. No obstante, el elemento que consolidará el carácter de la República será la distinción entre lo público y lo privado. Es imprescindible que exista, dice Bodin, algo que sea común, que sea público: "como el dominio público, el tesoro público, el recinto de la ciudad, las calles, las murallas, las plazas, los templos, los mercados, los usos, las leyes, las costumbres, la justicia, la renta, las penas y otras cosas similares que son comunes o públicas o las dos juntas, pues no habrá República si no hay nada público"¹².

La necesidad de la existencia de lo público sirve a Bodin para resaltar la necesidad de la existencia de lo privado, para que se pueda hablar de República. No sería posible tampoco, señala, hablar de ella si no hay lo particular, lo propio, lo privado, así como no se puede imaginar sin lo que es general, común. Esta distinción se deriva de la que separa y hace diferentes a las familias ya que "la comunidad total de todas las cosas es imposible e incompatible con el derecho de las familias, porque si la familia y la ciudad, lo propio y lo común, lo público y lo privado se confunden, no hay ni República ni familia"¹³.

Si bien Bodin no explica en detalle la evolución de la familia en el proceso que lleva hasta la conformación de la República, sí ubica a las corporaciones "en algún lugar intermedio entre la familia y la República", en tanto que comunidades más complejas que la familia pero que tienen su origen en ella, constituyen elementos importantes para la conformación de la República y permiten a los ciudadanos la actuación política dentro de instancias específicamente conformadas para ello¹⁴. La familia es una comunidad natural mientras que la corporación y las otras comunidades intermedias entre la familia y la República, son comunidades civiles. Los conceptos de ciudadano y de soberanía son fundamentales en el análisis de Bodin al señalar que cuando el jefe de familia discute y negocia con otros jefes de familia lo que concierne

más de apariencia que de útil y equitativa. Dejáis que a los niños se dé una pésima educación y que sus costumbres se corrompan ya desde los años más tiernos y los castigáis al llegar a la virilidad por crímenes que su infancia hacía ya previsibles. ¿Qué otra cosa es esto, sino hacerlos ladrones y castigarles luego?" (pág. 42).

¹¹ Rousseau, Jean-Jacques (1971): *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. G-F-Flammarion. Paris. Pág. 222.

¹² Bodin, Jean (1993): *Les six Livres de la République*. Librairie Generale Francaise. Paris. Pág. 70.

¹³ Idem. Pág. 71.

¹⁴ Torres Mejía, David: *Juan Bodino*. En Varios autores (1988): *La Sociedad a través de los Clásicos*. UNAM. México. Págs. 32 a 39.

a todos en general, se convierte en ciudadano y como tal se integra en la República aceptando un poder que se coloca sobre todos. El poder soberano es el fundamento de la República y se caracteriza por ser perpetuo y absoluto. Por ello es posible diferenciarlo del poder absoluto otorgado a alguien por tiempo determinado y del asignado bajo ciertas cargas y condiciones; el único límite legal del poder soberano es el que se encuentra en las leyes divinas y las leyes naturales¹⁵.

Las ideas enunciadas por los filósofos griegos serán retomadas por pensadores como Rousseau para levantar el andamiaje teórico sobre el cual se va a construir la sociedad moderna. En su inmortal obra *Del Contrato Social* Rousseau critica la justificación aristotélica de la esclavitud, afirmando que todos los hombres nacen libres y si son sometidos por otros es porque lo aceptan posteriormente, no por algún designio natural. Así mismo, desarrolla la idea de la soberanía popular, señalando al pueblo como el directo responsable de la decisión sobre la conducción de la sociedad; para ello destruye la idea del "derecho del más fuerte" al decir que la fuerza no está ligada a ningún derecho, simplemente porque no lo necesita y que el gobierno sobre los hombres se legitima cuando está basado en el imperio de las leyes.

Del Contrato Social se desarrolla como una apología de la soberanía popular. Ésta se presenta como inalienable, en términos de que su fundamento y su ejercicio dependen de la voluntad de la mayoría de los miembros de la sociedad. Rousseau comienza esta obra diciendo que va a disertar sobre el derecho social que es un derecho que no se deriva de la naturaleza sino de convenciones, de acuerdos entre los seres humanos. La única sociedad de carácter natural, enseña Rousseau, es la familia. Ella obedece al instinto de asegurar la sobrevivencia de la especie. El ginebrino considera a la familia como el primer modelo de la relación política en la cual el padre es el jefe y los hijos son el pueblo, integrado por hombres libres que alienan esa libertad buscando la seguridad. Rousseau no distingue entre hombres libres y esclavos; por el contrario, critica la posición de aquellos, como Aristóteles y Hobbes, que no sólo dividen a los hombres en esas dos clases, sino que las consideran naturales, justificando así la existencia de amos y la imposición de la voluntad de unos pocos sobre las de los demás¹⁶. El derecho a la esclavitud es una contradicción de términos porque ella no puede surgir más que de la imposición y de la arbitrariedad. De la misma manera, concluye Rousseau, hay una gran diferencia entre "someter una multitud y regir una sociedad", en el primer caso existe una simple agregación, en el segundo una asociación¹⁷. El interés que se separa del interés de los otros, por más que se ejerza en el supuesto nombre del pueblo, no dejará de ser un interés privado.

En lo que se refiere a la esencia misma del Estado, algunos teóricos lo ven como un producto de la propia naturaleza, como una necesidad de la vida social. Para otros el Estado es la consecuencia del acuerdo entre los seres humanos, con la intención de alcanzar fines y de preservar su subsistencia, ya sea por la explicación de la teoría del "contrato social" que se fundamenta en el acuerdo de todos para solucionar los

¹⁵ Bodin, op. cit. Págs 111 a 137.

¹⁶ Rousseau, Jean -Jacques (1992): *Du Contrat Social*. GF-Flammarion Paris. Págs 30 a 37.

¹⁷ Idem. Pág. 37.

problemas de convivencia a través de la creación de un poder superior al de cada hombre, capaz de darle seguridad personal y resguardo a la propiedad de cada uno, o por la explicación marxista de un instrumento de la clase dominante para conservar la situación social que le favorece. Para otros, por último, el Estado es la concreción de la normatividad requerida para regular la conducta, su origen es, entonces, de carácter formal y su autoridad es una condición necesaria para regir las relaciones entre los hombres¹⁸.

No es concebible, dice Hegel, la vida humana sin el Estado. Pero el Estado no es una simple suma de los individuos que lo integran, por lo que no debe ser confundido con la sociedad civil, ni pretenderse que la razón de su existencia sea la protección de la propiedad y libertad personal porque ello supondría que sus objetivos se refieren al interés de los individuos "y en ese caso, ser miembro del Estado cae dentro del capricho individual"¹⁹. La estrecha relación individuo-Estado es imprescindible para el desarrollo social y ambos constituyen los dos extremos del encadenamiento que en orden ascendente diseña Hegel, desde el espíritu natural de la familia hasta la suprema preeminencia del Estado, explicado a través de la idea de la ética. De uno al otro se pasa del concepto del interés individual al concepto de lo universal. El hombre pasa así, de individuo a miembro de la familia, a ciudadano y a súbdito²⁰. El trabajo aparece como el medio que permite transformar el material proporcionado por la naturaleza para satisfacer necesidades. Su desarrollo conlleva la división de las tareas y la dependencia derivada del intercambio que permite la satisfacción de otras necesidades. En esa dinámica de la dependencia y la reciprocidad se produce un cambio del egoísmo hacia la cooperación y se establece la relación dialéctica entre lo individual y lo universal "de modo que, puesto que cada uno adquiere, produce y goza para sí, justamente por eso produce y adquiere para el goce de los demás"²¹.

El poder público garantiza la participación en el patrimonio general de todos los individuos porque las relaciones individuales en la sociedad civil, que separa a los individuos del lazo familiar encargado primeramente de esa garantía, provocan desigualdades que arrojan a muchos a la pobreza y los privan de la capacidad para adquirir aptitudes y de los beneficios de la educación, de la impartición de justicia y de la asistencia para mantener condiciones de salud. "El poder general toma el puesto de la familia entre los pobres, tanto respecto a su carencia inmediata, como respecto al sentimiento de aversión al trabajo, a la perversidad y a los otros vicios, que provienen de tal situación y del sentimiento del propio error"²². La atención de los indigentes por la propia sociedad civil, que estaría limitada a la generosidad y al socorro voluntario, es sustituida por el levantamiento de hospitales, la constitución de escuelas, iluminación de caminos y otras actividades semejantes realizadas por el poder público.

¹⁸ Sánchez G., José Juan (1998): *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Págs. 29 a 32.

¹⁹ Hegel, G.F., (1975): *Filosofía del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. Colección Nuestros Clásicos. México. Pág. 245.

²⁰ Idem. Pág. 201.

²¹ Idem. Pág. 205.

²² Idem. Pág. 235.

El enfoque marxista vendrá a contraponerse a esta visión y sostendrá que el Estado "es un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado"²³ y no un poder impuesto a ella ni la realidad de una idea moral ni la imagen de la razón, como Hegel lo había señalado. Partiendo de un estudio detallado de los principios hegelianos, que se muestra principalmente en su *Crítica de la Filosofía del Estado y del Derecho de Hegel*²⁴, Marx elabora su teoría sobre la Sociedad y el Estado que no aparece en un solo texto sino que se encuentra esparcida en varias de sus obras, en algunas escritas conjuntamente con Engels y en otras escritas por éste último²⁵. Esta teoría gira alrededor de la idea fundamental de que el Estado no es un ente natural, "espontáneo", surgido en todas las épocas y en todas las sociedades, sino que se trata de un instrumento creado por los propietarios de los medios de producción para ejercer el poder político que garantice la permanencia de las condiciones que hacen posible su dominación económica.

El desarrollo de la humanidad, principalmente en su etapa capitalista, trae consigo antagonismos entre las diferentes clases y la manera de salvaguardar la sociedad de las luchas entre ellas es la creación de una instancia que, con el objetivo de servir a la burguesía y mantener su predominio, aparente colocarse por encima de la sociedad, se revista engañosamente de un carácter de árbitro y se ocupe de mantener el orden, investida del poder que la clase dominante ejerce por su conducto. Ese Estado va a tener algunas características que lo diferencian de la anterior "organización gentilicia". En primer lugar, va a agrupar a sus súbditos de acuerdo a divisiones territoriales y no ya según los vínculos de sangre. En segundo lugar, el Estado diseña e implementa una fuerza pública especial, diferente y separada de las clases sociales, representada no solamente por hombres armados, sino por materiales, equipos e instituciones especiales que no eran conocidas con anterioridad. En tercer lugar, la necesidad de recursos para mantener esa estructura novedosa trae consigo la creación de los impuestos y la posibilidad cierta de que el Estado contraiga deudas²⁶.

Una revisión del pensamiento político que se deriva de quienes han observado la génesis y el desarrollo del poder público, por muy somera que sea, no estaría completa sin una alusión a las teorías basadas en los escritos de los filósofos cuyas enseñanzas tuvieron como fuente principal las ideas religiosas. En ese sentido, vale la

²³ Engels F: *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. En Marx y Engels (1975: *Obras Escogidas*. Editorial Progreso. Moscú. Pág. 344. Tomo III.

²⁴ Marx, Carlos (1977): *Crítica de la Filosofía del Estado y del Derecho de Hegel*. Ediciones de Cultura Popular. México.

²⁵ No se trata aquí de hacer una presentación completa de la teoría marxista sobre el Estado, ni de ninguna otra teoría que explique su origen y naturaleza. El propósito es solamente presentar diferentes enfoques para recordar que el concepto de Estado, como muchos otros conceptos, ha sido objeto de diferentes interpretaciones derivadas de diversos y contrastantes puntos de vista empleados por los pensadores que se han ocupado de su estudio a lo largo del devenir histórico. En lo que concierne a Marx y Engels, además de las dos obras ya citadas, la literatura es abundante, bastando para probarlo la mención del Manifiesto Comunista, en obras escogidas, páginas 110 a 140 del Tomo I; *Las Luchas de Clases en Francia, de 1848 a 1850*, págs. 190 a 306 del Tomo I; *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, págs 408 a 409 del Tomo I; *Crítica del Programa de Gotha*, págs. 5 a 27 del Tomo III;

²⁶ Engels: *El origen de la familia....* op. cit. Págs. 344 a 347.

pena mencionar la obra de un filósofo cristiano, que no por contemporáneo deja de estar imbuido en la más pura tradición escolástica. En efecto, en su obra *El Hombre y el Estado*, Jacques Maritain presenta una posición clásica de la doctrina eclesiástica basada en una concepción crítica de la idea del estado como un ente que se coloca por sobre la humanidad y le impone normas de conducta específicas. En primer lugar, Maritain distingue entre comunidad y sociedad, al afirmar que la primera es una mera agrupación biológica de seres humanos impulsada por el instinto natural y la segunda es el conjunto de individuos agrupados por obra y gracia de la voluntad que los lleva a definir objetivos comunes a alcanzar. Desde el punto de vista político este autor hace una distinción también entre nación y estado, señalando que éste último es un producto de la sociedad política caracterizado por su tendencia a la búsqueda del bien común, mientras que la nación se mantiene en el plano de la comunidad en el sentido de que permanece en un nivel inferior que no alcanza a rebasar el umbral de las necesidades políticas que caracteriza al estado. Es precisamente, una confusión común entre estos dos conceptos lo que ha llevado al totalitarismo, ya que el estado se envuelve en ropajes raciales y culturales que no permiten la pluralidad y desprecian la democracia²⁷.

Partiendo de la distinción entre la sociedad política como un todo y el Estado como una parte de ella que concentra el poder y tiene la facultad de ejercer la coerción, Maritain elabora su teoría sobre la sociedad política que “encierra en su unidad superior a los grupos familiares, cuyos derechos y libertades esenciales son anteriores y una multiplicidad de otras sociedades particulares que se derivan de la libre voluntad de los ciudadanos y que deben ser lo más autónomas posible”²⁸. Esto supone el elemento plural inherente a toda sociedad política integrado por la vida familiar, económica, cultural, educativa, tan importantes para la existencia y la prosperidad de la sociedad general como la vida política misma. De aquí surge, para Maritain, la noción de bien común que va más allá de la suma de las ventajas de los servicios públicos que garantiza la organización de la vida en común, llegando hasta la integración sociológica de la conciencia cívica haciendo *comunicables* valores y virtudes que perfeccionan la vida de cada persona y que en conjunto constituyen la buena vida de todos, pasando por un régimen fiscal sano, leyes justas, fuerzas militares suficientes, la herencia de los recuerdos históricos, símbolos y glorias, tradiciones, costumbres y tesoros culturales²⁹.

1.2. EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA.

El tema de las funciones del Estado está estrechamente ligado al de los fines de la sociedad. En ese sentido, es conveniente recordar que el Estado es un instrumento mediante el cual la sociedad busca alcanzar algunos de sus fines. No es correcto, entonces, confundir el ámbito de competencia de uno con la totalidad de los objetivos de la otra. En muchos campos existe una coincidencia entre los fines de ambas entidades, pero es innegable que la sociedad no espera que todos sus fines se cumplan

²⁷ Maritain, Jacques (1965). *L'Homme et L'Etat*. Presses Universitaires de France. Paris. Págs. 4 a 9.

²⁸ Idem. Pág. 10.

²⁹ Idem. Pág. 11.

a través del Estado y que éste no es capaz de asumir esa responsabilidad. Sin entrar en discusiones filosóficas relacionadas con las diferencias entre fines individuales y fines sociales, que conducirían a dilucidar si los primeros no son más que una manifestación inicial de los segundos, es posible pensar en que la mayor parte de aquellos se alcanzan a través de funciones que no corresponden al Estado y los que se reconocen como sociales se persiguen a través de las funciones públicas ejercidas principalmente por instituciones estatales.

El problema de los fines del Estado ha sido planteado por diversas y contradictorias teorías, destacando entre ellas la que afirma que el Estado no posee fines específicos, sino que está llamado a alcanzar todos los fines que sean inherentes a la propia sociedad. En la Teoría General del Derecho, Hans Kelsen desarrolla este razonamiento al señalar que asignarle una serie de objetivos es inútil para justificar la existencia del Estado. Sus planteamientos pretenden descalificar la teoría muy difundida de que el Estado es diferente al Derecho y que, a pesar de estar sometido a él, se coloca por encima del ordenamiento jurídico y es una manifestación de la fuerza³⁰. Para entender realmente al Estado, dice Kelsen, es necesario despojarse de todo prejuicio o interés ideológico; solamente así podrá aceptarse que el orden que regula la conducta de los habitantes de un territorio determinado, se personifica en el Estado.

La identidad entre orden jurídico y Estado se encuentra confirmada por el hecho de que una actividad individual no es un acto estatal a menos que una norma jurídica le otorgue tal calificación. El Estado es la personificación del orden jurídico y ésta es la única definición que Kelsen asegura se le puede dar, desde el enfoque del derecho positivo y en contraposición a posturas jusnaturalistas o ideológicas que están más allá de una posición científica. "Todo Estado está necesariamente fundado sobre el derecho si se entiende por esto que es un orden jurídico. Un Estado que no fuera o que aún no ha llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico. Esta comprobación no significa, por otra parte, ningún juicio sobre el valor político del Estado. Para ciertos teóricos un Estado sólo está fundado sobre el derecho si garantiza los derechos individuales, permite el control de la legalidad de los actos estatales y asegura la formación de normas jurídicas según los métodos democráticos. Ver en estos sistemas normativos los únicos órdenes jurídicos verdaderos constituye, sin embargo, un prejuicio de derecho natural. Para una teoría positivista consecuente consigo misma, el derecho (o el Estado) sólo puede ser un orden coactivo aplicado a la conducta de los hombres y esto no comporta ningún juicio sobre el valor de dicho orden desde el punto de vista de la moral o de la justicia"³¹.

El Estado ha buscado fines políticos y fines económicos. La distinción entre ambos fines ha significado una constante polémica en cuanto a si debe o no el Estado perseguir fines económicos, considerados como los que pertenecen al campo del individuo y se refieren a la satisfacción de sus necesidades materiales a través del

³⁰ Kelsen, Hans (1963): *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba, Buenos Aires. Pág. 188.

³¹ *Idem*. Págs. 196 y 197.

trabajo y de la acumulación de bienes. Subordinar la política a la economía fue uno de los planteamientos que desde los enciclopedistas ha venido siendo retomado por numerosos autores. Esto dio lugar a la doctrina que se conoce como el utilitarismo, consagrada a resaltar los beneficios de la técnica y del trabajo. "La libertad es esencialmente económica, la libertad política es dada por añadidura"³².

Es necesario distinguir entre el Estado y la economía, señala Heller³³, y no confundirlos a través de una tan amplia definición de la segunda – "todo obrar sometido al principio del ahorro, o incluso toda obra racional para un fin" – en la cual sería muy difícil no incluir toda actividad social. Todo Estado, incluso el Estado capitalista, debe utilizar a la economía como un medio para llevar a cabo sus propias y específicas acciones. Por otro lado, el cumplimiento de esas acciones suponen medidas restrictivas a los procesos de cambio de carácter económico y limitaciones a la libre competencia. "Aun el Estado que se propusiera renunciar a toda expansión de poder hacia fuera y a toda política social y aduanera, que renunciara a toda reglamentación de cárteles y sindicatos, y que, en fin, incluso suprimiera toda policía sanitaria, de la construcción y otras ramas de la policía administrativa, un tal Estado, sólo posible en el reino de las utopías, se vería obligado no obstante, para poder organizar la cooperación social-territorial, a intervenir, desde un punto de vista extraeconómico, en la economía, regulándola"³⁴.

Es conocida la posición de Hobbes en lo que se refiere a considerar a la sociedad como una limitación a la libertad natural del hombre que, según él, lo hacía estar en una situación constante de guerra y de exterminio. La búsqueda de seguridad es lo que lleva a los hombres a pactar la vida en común. Debe existir un poder que se coloque sobre los seres humanos y los obligue a un comportamiento determinado porque la justicia, la equidad y otros valores sociales son contrarios a las pasiones naturales. Gracias al dios mortal, el *Leviatán*, soberano aglutinador de todas las voluntades expresadas en un pacto social, los hombres pueden vivir en paz y seguridad. El soberano adquiere una serie de derechos sobre la conducta de los súbditos que van a ser garantía de convivencia. Entre esos derechos está el de establecer las disposiciones legales que permitan saber a todos de qué bienes puede disfrutar de manera individual, creando así la propiedad, ya que en la vida natural todas las cosas pertenecen a todos, siendo ésta la razón principal de las guerras entre los hombres. La función judicial también pertenece al soberano y a través de ella se tratan de resolver las controversias y proteger los derechos de los individuos³⁵.

Con un enfoque similar al de Hobbes, que concibe a la sociedad como el producto de un acuerdo o pacto firmado por los hombres para obtener seguridad, pero negando que el estado de naturaleza fuese necesariamente de guerra y destrucción, Locke va a iniciar en Inglaterra una posición teórica con un gran contenido económico que, como

³² Touchard, Jean (1967): *Histoire des Idées Politiques*. Presses Universitaires de France. Paris. Pág. 407.

³³ Heller (1974): *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México.

³⁴ Idem. Pág. 232.

³⁵ Hobbes, Thomas (1980): *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 137 a 182.

ya se dijo, se va a conocer como “utilitarismo”. Locke va a poner el acento en el principio de la utilidad, preconizando el libre comercio y un gobierno limitado. En su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, insiste en la idea de que los hombres renuncian a la libertad que les da la naturaleza para buscar la seguridad personal y de sus propiedades, a través de la instauración de una autoridad que se impone sobre todos. El propósito del Estado va a ser, entonces, garantizar el disfrute y la permanencia de la propiedad, estableciendo leyes para salvaguardarla y protegerla. Locke hace una interesante disertación sobre el origen de la propiedad, partiendo de la idea de que al principio los hombres poseen en común los bienes de la naturaleza. En un primer momento, el hombre tiene la propiedad de su propia persona y es el dueño de su esfuerzo y de los frutos que con él obtenga. Por consiguiente, todo aquello que deja de estar en estado de naturaleza por la acción y el trabajo de un hombre, le pertenece a éste por efecto de la aportación personal que le agrega. El trabajo es, entonces, el origen de la propiedad³⁶.

Los hombres se ponen de acuerdo para establecer una especie de árbitro que se ocupe de proteger la vida en sociedad, basada en la propiedad personal de cada uno de sus miembros y le otorgan el poder para hacer las leyes que tiendan a dicha protección y aplicar las sanciones que dichas leyes prevean. Se produce así una renuncia del derecho natural que cada hombre posee de defender su vida y propiedad frente a los otros y de castigar a aquel que lo ofenda en sus derechos. Locke no se ocupa en detalle de las funciones propias del Estado pero considera que existe un bien común, representado por la voluntad de la mayoría de los miembros de la sociedad. Es, precisamente, esa mayoría la que posee el poder legítimo, siendo posible el ejercicio directo del poder de la mayoría dictando las leyes para la comunidad, con lo que se constituye en gobierno democrático; pero puede otorgar la facultad de dictar leyes a unos pocos hombres, constituyéndose en oligarquía o puede colocar el poder en manos de un solo hombre, estableciendo una monarquía. En todo caso, el origen del poder está en la mayoría de los miembros de la sociedad, cualquiera que sea la forma de gobierno que haya decidido darse y conservando en todo momento la facultad de revocarlo si el gobernante no actúa de acuerdo y a favor del bien común. “Esté el gobierno en las manos que esté, quien lo detenta lo ha recibido con la condición y para la finalidad ya expuesta, es decir, para que los hombres puedan poseer con seguridad sus propiedades”³⁷.

Adam Smith va a sostener la armonía plena entre el interés particular y el interés general y considerará como funciones del Estado la protección de la propiedad, el garantizar el orden y la justicia, facilitando la producción³⁸. Debe desaparecer todo intento de limitar la libertad individual, es la tesis central de Smith, porque con su pleno ejercicio por parte de todos los ciudadanos y con la única limitación de las leyes de la justicia, “el sencillo y obvio sistema de la libertad natural”, se impondrá

³⁶ Locke, John (1980): *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid, Págs. 22 a 39.

³⁷ Idem. Pág. 107.

³⁸ Smith, Adam (1994): *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial. Madrid. Págs. 178 a 209.

sobre cualquier restricción o preferencia. En este contexto, el Estado no tiene el deber de dirigir o vigilar la actividad de los individuos en aras de un supuesto interés de la sociedad; "según el sistema de la libertad natural, el soberano sólo tiene tres deberes que cumplir, tres deberes de sobresaliente importancia pero que están al alcance y comprensión de una inteligencia corriente. Primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes. Segundo, el deber de proteger, en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una exacta administración de la justicia. Y tercero, el deber de edificar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que jamás será del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos el edificar y mantener, puesto que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque frecuentemente lo reponen con creces para una gran sociedad"³⁹.

La Economía se convirtió así en la más importante de las ciencias sociales y en lo sucesivo temas como el "nivel de vida", el "desarrollo" y el "Estado de bienestar", pasaron a ser los temas principales de las teorías políticas contemporáneas⁴⁰. Sin embargo, la lucha inicial entre la economía y la política fue dominada por ésta última y durante un largo periodo, que abarca la mayor parte del siglo XX, los factores políticos determinaron y subordinaron los factores económicos, existiendo una fuerte injerencia del sector público en actividades relacionadas con la dirección, el control y la ejecución de la economía. Esta situación no significa que no se le reconozca la importancia a los factores económicos, sino que por el contrario es el reflejo del interés que en la sociedad existe por los problemas económicos y la preponderancia de teorías que consideran necesaria esa intervención para garantizar el desarrollo y el bienestar de la mayor parte de los ciudadanos. Hoy en día, el resurgimiento de los principios liberales planteados en tiempos de Adam Smith se ha manifestado en una disminución de la intervención del sector público en las actividades económicas y una revisión de los fines que el Estado debe perseguir, a través de sus instituciones.

Independientemente de que se considere al Estado como una figura propia del momento histórico que surge del renacimiento y nace con el nombre que Maquiavelo le da en *El Príncipe*, o que existe como un ordenamiento de la conducta de una sociedad, con lo cual su origen se remonta a muchos siglos antes, tal como lo recuerda Bobbio⁴¹, lo cierto es que sus fines van a estar determinados por la correlación de fuerzas e intereses que en un momento dado se presentan en la comunidad de que se trate. El concepto mismo de "bien común", que acompaña siempre la definición de los fines del Estado, tendrá un contenido diferente dependiendo de lo que en ese momento se entienda como tal. En un Estado totalitario ese concepto abarcará prácticamente todas las actividades que impliquen relaciones entre los ciudadanos. En un Estado liberal el concepto se restringe hasta considerarlo

³⁹ Idem. Pág. 660.

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés (1964): *Teoría General del Estado*. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. Pág. 257.

⁴¹ Bobbio. Op. Cit. Págs. 86 a 101.

como aquellas actividades que se relacionan con la prestación de servicios públicos que no pueden ser atendidos por los particulares. En los modelos intermedios la tendencia es a establecer un equilibrio, entendiéndose al bien común o al interés social como la búsqueda de las condiciones económico-sociales en las cuales se produzca un mínimo de bienestar que alcance a la mayor parte de la población.

La correlación de fuerzas e intereses a que acaba de aludirse, corresponde al concepto weberiano de *legitimidad*, relacionado con los diferentes *tipos de dominación* que él señala, y que entiende como el convencimiento de que quien domina tiene el derecho de hacerlo. La obediencia conseguida debe estar revestida de aceptación, de validez del orden establecido; esto quiere decir que, cualquiera que sea la base de la autoridad –ley, tradición o carisma–, quien ejerce el poder requiere ser reconocido como legítimo poseedor de la facultad de imponer su voluntad sobre la voluntad de otros. Los tres tipos puros de dominación legítima: la autoridad legal, la autoridad tradicional y la autoridad carismática poseen, pues, un “fundamento primario de su legitimidad” que en el primer caso es de carácter racional por efecto de la ley, en el segundo descansa en las costumbres y en el tercero en las características personales de quien ejerce la autoridad⁴². Esto quiere decir, entonces, que la definición de “bien común” mencionada en el párrafo anterior y la aprobación por una comunidad determinada de su contenido específico pasa por la persuasión, el compromiso social “a lo que parece natural, apropiado o correcto”⁴³. Sin embargo, aclara Weber⁴⁴, en algunos casos la obediencia puede no estar orientada por la legitimidad, tratándose de una adhesión fingida impulsada por motivos diferentes relacionados con intereses materiales propios, debilidad o cualquier otra causa que la haga inevitable.

1.2.1 Bienes Públicos y Bienes Privados

Tal como ya se mencionó, en una etapa del desarrollo social las actividades económicas alcanzaron un lugar preponderante en las relaciones de la comunidad. Esto no significó un predominio sobre las actividades políticas sino una lucha para que el ejercicio de éstas se desarrollara en beneficio de las primeras. Como lo recuerda Schumpeter⁴⁵ el concepto de “bien común” empieza un proceso de consolidación cuando la teoría utilitarista, desarrollada por Bentham en el siglo XVIII, recoge y hace suya como norma principal la expresión tomada de filósofos italianos: “la mayor felicidad para el mayor número”. Es, precisamente, a finales del siglo XVIII cuando se escriben las obras que van a darle forma a la economía como disciplina autónoma en un mundo en el que apenas aparecían los estados nacionales y se producía la lucha encarnizada entre los grupos sociales que tradicionalmente habían disfrutado del poder político – la nobleza y la iglesia – y los grupos emergentes que, tras la acumulación de la riqueza económica, buscaban apoderarse de la dirección política de la sociedad.

⁴² Weber, Max (1977): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México. Págs 170 a 173.

⁴³ Galbraith, John K. (1986): *Anatomía del Poder*. Coedición editorial O.M.G.S.A., editorial Diana, edivisión compañía editorial, México. Pág. 20.

⁴⁴ Weber, op. cit. pag. 171.

⁴⁵ Schumpeter, Joseph (1971): *Historia del Análisis Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

Durante todo ese proceso es evidente el interés de delimitar las funciones del Estado, ante una sociedad en la que las actividades industriales y comerciales estaban adquiriendo un peso que, en pocos años, las harían convertirse en fundamentales. Era necesario definir claramente las condiciones en las cuales debía moverse el sector público, no sólo para garantizar el funcionamiento de las actividades privadas, sino para establecer el ámbito específico de su propio funcionamiento. Es en esa época en que aparece, también, el concepto de "Estado de bienestar" con el cual se llama la atención hacia deformaciones y desajustes en las relaciones económicas y se comienza a aclarar el panorama de aquellas cuestiones que no podían ser atendidas ni resueltas por el libre mercado que, por lo tanto, hacían que el gobierno se preocupase por asuntos como las condiciones económicas de vida de cada ciudadano, las oportunidades de empleo, los medios de subsistencia, el aprovisionamiento de materias primas y de productos alimenticios en su territorio, además de otros de tan evidente importancia social como la lucha contra incendios y calamidades naturales, la salud y la educación.

La extraordinaria obra de investigación emprendida por Schumpeter muestra la época de transición en la cual se diseñan y presentan el principio del *utilitarismo* y el de *laissez faire* y se busca una clara distinción entre los ámbitos de competencia de lo público y lo privado. Resalta de esta investigación la interesante comparación entre el italiano Beccaria y el escocés Smith, autores de importantes tratados de índole económica, con pocos años de diferencia, cuyos principios constituyen la base del desarrollo y de la posterior evolución del pensamiento económico. El primero pasa a la historia como un clásico estudioso del derecho penal sin que, prácticamente, se le reconozca su obra económica y el segundo es considerado como el más famoso de los economistas. Es digno de señalarse, también, la referencia a lo que el autor llama un género literario de "novelas de estado" dentro de las cuales destaca y hace escuela *Utopía* de Tomás Moro a la que no descarta totalmente sino que reconoce algunas aportaciones a la teoría económica relacionadas, principalmente, con un esquema general de producción y distribución de los bienes que sirven para entender los aspectos esenciales de funcionamiento de cualquier organismo económico⁴⁶.

Después de mostrar el interesante desarrollo teórico de los siglos XVIII y XIX, Schumpeter concluye que a pesar de que la mayoría de los economistas consideraban al *laissez faire* como la regla general para la administración de los asuntos económicos, siempre existió la convicción de que eran necesarias la regulación y la vigilancia. El reconocimiento de la existencia de clases sociales, que el marxismo consideró como antagónicas e irreconciliables dentro del capitalismo, condujo a plantear su lucha en el terreno de la política y promovió reformas y ajustes a las relaciones económicas en el que resultó un reacomodo de las funciones públicas⁴⁷. De esa manera se llega a la consolidación del sistema económico pero con rasgos y características diferentes a aquellas con las que se origina, gracias al efecto de la evolución y a la confrontación práctica y teórica de intereses y de ideas.

⁴⁶ Idem. Págs. 145 a 200.

⁴⁷ Idem. Págs. 465 a 495.

permaneciendo hasta hoy la discusión fundamental sobre el ámbito de competencia del sector público.

Existe una clasificación de los bienes en privados, públicos y sociales que, derivada del pensamiento económico, sirve para aclarar la situación que dio lugar a la existencia de órganos del sector público encargados de garantizar la elaboración y el disfrute de algunos bienes, a todos los miembros de la sociedad, que ni el interés ni la capacidad individual podían garantizar. Bienes privados son aquellos que son susceptibles de entrar en la dinámica del intercambio que el mercado representa. En ese sentido, pueden ser acaparados por los individuos y vendidos al mejor postor para satisfacer una necesidad particular. Dentro de ellos es muy fácil detectar la gran mayoría de productos, utensilios, herramientas y servicios que derivados del trabajo humano o de la apropiación lícita, se incorporan para su venta a aquellos que los necesitan. Los productores o dueños de estos bienes tienen la facultad de impedir su disfrute por parte de otros o de seleccionar a aquellos que los van a usar, simplemente por el establecimiento de un precio de venta.

Bienes públicos son aquellos que no obedecen a esta lógica del intercambio y están allí, sea de manera natural o como resultado del trabajo, para el disfrute de todos los seres humanos, sin que para ello tengan que dar o pagar algún tipo de precio o de contraprestación. Las calles, parques y jardines, las aceras y el alumbrado público, son ejemplos concretos de este tipo de bienes cuya construcción no puede depender de la voluntad o el interés económico de algunas empresas y cuyo disfrute no puede ser derivado de la apropiación individual porque ello significaría un perjuicio tal, para el resto, que la propia permanencia de un mínimo de relaciones sociales obliga a que no se permita. Bienes sociales son aquellos que por sus características podrían ser susceptibles de apropiación y, por lo tanto, pertenecer al grupo de los bienes llamados privados. Sin embargo, por su interés e importancia, se ha decidido que su disfrute sea garantizado a todos los miembros de la sociedad, cualquiera que sea su condición económica y sin importar en algunos casos su interés por disfrutarlos.

Si una sociedad se organiza bajo el criterio simple de salvaguardar la propiedad de sus miembros, es posible que sólo se plantee la existencia de bienes privados – la mayoría – y de bienes públicos – entre los cuales destacaría esa garantía de la propiedad y el derecho a la justicia, íntimamente relacionado con dicha garantía –. El desarrollo de las sociedades que integran el mundo occidental fue haciendo evidente la necesidad de eliminar o por lo menos disminuir los efectos inequitativos del sistema económico social imperante. Por esa razón surgió la necesidad de garantizar condiciones mínimas que otorguen a los ciudadanos en general la capacidad para realizar las actividades que le permitan un nivel de vida adecuado. Sin entrar a discutir si tal propósito ha sido logrado o si, dadas la naturaleza y características de ese sistema, sea en realidad posible lograrlo, lo cierto es que la sociedad ha considerado imprescindible la definición de esa tercera categoría de bienes que se conocen como sociales, incluyendo de manera automática a la salud y a la educación por lo que representan para los seres humanos y para el cabal desarrollo de sus relaciones.

No es difícil imaginar que una sociedad corre graves riesgos si los bienes que permiten que un individuo conserve ciertas condiciones mínimas de salud no son asequibles para la mayoría de sus miembros. Por otro lado, la educación no solamente es un medio para la superación y la realización individual, sino que con ella se otorgan conocimientos, destrezas, habilidades que permiten la incorporación al mercado de trabajo y garantizan a los inversionistas la mano de obra necesaria para que se puedan elaborar los bienes que van a satisfacer las necesidades de los consumidores. Por lo tanto, el interés social de proveer de estos bienes a todos los ciudadanos no se deriva solamente de la atención individual, sino de la conservación de las condiciones que permiten la sobrevivencia del sistema económico y social.

Es evidente que el Estado moderno no se limita a observar el comportamiento de las relaciones interindividuales y a dirimir los posibles conflictos que se presentan entre ellos. Los ciudadanos se han acostumbrado a recibir de organismos públicos bienes y servicios que complementan aquellos que se encuentran en el mercado sometidos al libre intercambio. Algunos de esos servicios han pasado a ser públicos por definición y, por ende, su prestación corresponde de manera normal a organismos del Estado. Autores norteamericanos llaman "colectivos" a los servicios públicos y los definen como aquellos que, en primer lugar, deben ser proporcionados a todos los integrantes de la comunidad individualmente considerados y en segundo lugar, no pueden ser negados a nadie. Por su propia naturaleza estos servicios no pueden ser vendidos a través del establecimiento de un precio en mercados privados, sino que deben ser ofrecidos a todos sin la exclusión que representa el pago de dicho precio. Como estos servicios son esenciales para la seguridad y el bienestar de la comunidad, es mejor que sea el gobierno quien los proporcione de manera permanente, empleando recursos provenientes del pago de impuestos para financiarlos y cubrir los costos que de su prestación se deriven⁴⁸.

1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este apartado se plantea la organización del Estado para atender las funciones que determinan sus relaciones con la sociedad. En ese sentido hay que recordar que la materialización de esas funciones y el ejercicio del poder se hacen presente a través de la acción del gobierno y de las organizaciones que conforman la Administración Pública. Una cosa es el Estado, "entendido como ordenamiento político de una comunidad"⁴⁹, otra es el gobierno, considerado como el conjunto de organismos políticos y de las personas encargadas de su dirección, en determinada comunidad y en un momento dado.

El advenimiento del capitalismo trae consigo la separación del Estado y la Sociedad, provocando una precisión mucho más clara de lo que debía entenderse por público y lo que debía entenderse por privado. En las etapas precapitalistas tal distinción no existía y si acaso en el llamado modo de producción asiático se presentan condiciones

⁴⁸ Suits, Daniel (1970): *Principles of Economics*. Harper International Edition, New York, Pág. 210.

⁴⁹ Bobbio, op. cit. pág. 98.

que la vislumbran, aunque todavía permanecen en una etapa embrionaria⁵⁰. La separación entre lo privado y lo público, entre las clases sociales, por un lado rigiendo las relaciones entre los individuos y órganos del Estado, rigiendo las relaciones entre la sociedad y el Estado, fue explicada por Rousseau en su *Contrato Social* como una consecuencia de la propia naturaleza humana y de la incapacidad individual para subsistir aislado de los demás.⁵¹ La razón del gobierno, afirma Rousseau, es servir de comunicación como un cuerpo intermediario entre el soberano y los sujetos, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, civil y política. “Llamo, entonces, gobierno o administración superior al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado al hombre o grupo encargado de esta administración”⁵².

La Administración Pública, como disciplina, estudia y analiza las instituciones gubernamentales. Es decir, los diferentes órganos a través de los cuales el sector público ejerce las funciones que la sociedad le señala. En ese sentido, desde un punto de vista sistémico, las necesidades sociales son atendidas por organizaciones especializadas con funciones claramente establecidas, cuyo funcionamiento y buen desempeño interesan a todos y para las cuales la propia sociedad ha destinado los recursos necesarios. Sin pretender entrar en los detalles de la vieja discusión sobre si la Administración Pública es o no una ciencia, hay que iniciar cualquier referencia a ella señalando, como bien lo hace José Juan Sánchez, la clara distinción entre el objeto de estudio y el estudio del objeto⁵³. En ese sentido, el objeto de estudio de la administración Pública es tan antiguo como la vida en sociedad, ya que por muy primitiva que ésta haya sido, al establecerse mínimas condiciones de convivencia y de quehacer conjunto, se estaban sentando las bases de una organización de los asuntos comunes. Sea cual sea la posición que se adopte con respecto al objeto de estudio de la Administración Pública, aquel primer momento debe ser considerado, por lo menos, como precursor de estructuras públicas que con el paso del tiempo y con el incremento de la complejidad social, fueron delimitándose, consolidándose, transformándose, adaptándose al contexto, determinándolo en muchos casos, en ese proceso dialéctico que es el propio desarrollo de la civilización. Este mismo desarrollo explica porqué en cada época, y dependiendo de los rasgos característicos de las relaciones estado-sociedad en un momento dado, se ubica el objeto de estudio

⁵⁰ Ver Guerrero, Omar (1982): *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el modo de Producción Asiático*. Estudios. Serie V. Teoría de la Administración Pública. N° 1. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México.

⁵¹ “Je suppose les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature l'emportent par leur résistance sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister, et le genre humain périrait s'il ne changeait sa manière d'être. Or comme les hommes ne peuvent engendrer de nouvelles forces, mais seulement unir et diriger celles qui existent, ils n'ont plus d'autre moyen pour se conserver que de former par agregation une somme de forces qui puisse l'emporter sur la résistance, de les mettre en jeu par un seul mobile et de les faire agir de concert”. *Du Contrat Social*. Pag 38. Chapitre VI *Du pacte social*.

⁵² Idem. Pág. 86.

⁵³ Sánchez G., José Juan (2001): *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdés editores. México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el propio Estado, o en el gobierno, o en alguno de sus órganos, poderes o manifestaciones⁵⁴.

Para los efectos de este trabajo se concibe a la Administración Pública desde el ángulo del estudio del objeto, lo que significa que se le reconoce como disciplina con características científicas y se plantean los rasgos que la definen de acuerdo con sus más importantes y reconocidos estudiosos que han contribuido a explicar el fenómeno administrativo público no sólo en los inicios de la civilización, sino en ese proceso evolutivo que le es característico. Hablar de la disciplina Administración Pública en sus inicios es hablar de las formas de gobierno y, en ese sentido, Aristóteles en *La Política*, Maquiavelo en *El Príncipe* y Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes*, son reconocidos por los autores modernos como los que primero las presentan y clasifican⁵⁵. Predomina en ellos el criterio del número de quienes ejercen las actividades de gobierno y la *monarquía* – gobierno de uno –, la *oligarquía* – gobierno de un grupo – y la *democracia* – gobierno de muchos –, en la clasificación de Aristóteles, se reducen con el mismo criterio del número de los gobernantes, a la *monarquía* y la *república* en Maquiavelo y las identifica Montesquieu como *monarquía*, *república* y *despotismo*, haciendo una distinción entre aquel que ejerce el gobierno de manera individual – el monarca- pero sujeto a leyes fijas y preestablecidas y aquel en el cual un individuo concentra el poder, pero “sin ley ni regla” – el déspota-⁵⁶.

Estos autores, y los que continúan la línea fijada por los pensadores griegos en lo que se refiere a las formas de gobierno, distinguen claramente entre las disposiciones generales que rigen la vida en sociedad y el órgano facultado para diseñarlas y aprobarlas – función legislativa del Estado – del manejo inmediato y cotidiano – administrativo – de las relaciones sociales y el órgano responsable de su atención – función ejecutiva del Estado –, y aun en aquellos tipos de gobierno en que estas funciones estuviesen concentradas en un mismo órgano, su manifestación práctica requiere de ministros o magistrados, funcionarios ejecutores de las leyes encargados de su aplicación de manera concreta⁵⁷.

⁵⁴ Idem. Capítulo V.

⁵⁵ Bobbio, Norberto, op. cit. pag. 144.

⁵⁶ Montesquieu (1998). Op. Cit. pag. 8.

⁵⁷ Maquiavelo no distingue, en *el Príncipe* (publicado por primera vez en 1532), entre dos instancias de poder porque el soberano acapara ambas funciones, pero recomienda atención y cuidado en la selección de sus ministros y funcionarios que debe saber escogerlos “competentes y fieles”. Esta expresión en palabras de Maquiavelo quería decir que el funcionario debía siempre actuar “en provecho y en beneficio del príncipe, ya que a él sirve y de él depende su permanencia en el cargo”. *El Príncipe*. Pág. 127. Bodin, en sus *Six livres de la Republique* (publicado por primera vez en 1583), diserta acerca de la soberanía como fuente del poder y al referirse a los monarcas sólo reconoce al “monarca real” como legítimo y fustiga al que llama “monarca tirano” porque desprecia las leyes y “no tiene ni Dios, ni, fe ni ley” y todo lo que hace lo hace “por su propio beneficio, venganza o placer”. Capítulo IV. Pág. 213. Hobbes, en *El Leviatán*, publicado por primera vez en 1651, retoma la clasificación aristotélica en lo que se refiere a las diversas especies de gobierno y para él el pacto social, que da origen al *Leviatán* e instituye al soberano, otorga a éste el derecho de prescribir las normas “en virtud de las cuales cada hombre puede saber qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede llevar a cabo”. Pág. 146. Locke, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), retoma también la clasificación de Aristóteles y señala que la diferencia entre cada una de las formas de gobierno se

El ejercicio de las funciones del Estado, que se resumen en el establecimiento de normas que regulan la conducta de los miembros de la sociedad, la puesta en marcha de mecanismos y acciones que satisfagan necesidades definidas como de interés común y la solución de los conflictos que entre los particulares se presentan, debe ser materializado a través de instituciones que, dependiendo de la función de que estén encargadas, serán de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. Esta clásica distinción entre tres tipos de funciones que ha dado lugar a los tres poderes del Estado y a sus respectivos órganos, se deriva de la necesidad de mantener las condiciones necesarias para que la vida en sociedad perdure y se desarrolle, sin que los problemas surgidos entre sus miembros ponga en peligro su subsistencia⁵⁸.

Una postura crítica asegura que el desarrollo y consolidación del sistema capitalista requirió de una separación clara entre la sociedad y el Estado, incorporándose como intermediario entre ambos un aparato que regula sus relaciones: la Administración Pública. A través de una serie de funciones, contradictorias entre sí, este aparato se encarga de realizar las actividades que permiten la reproducción de las condiciones necesarias para la continuación del sistema económico imperante. El ejercicio de la doble función que supone mantener el dominio de una clase y poner en marcha mecanismos que alivien los efectos de esa dominación, convierte a la Administración Pública en dominio político y dirección administrativa en esa doble relación que mantiene, por un lado con la sociedad y, por el otro, con el Estado. La sociedad es organizada, entonces, por el Estado, mediante la creación de cargos impersonales conjuntados en organismos administrativos encargados de los servicios públicos⁵⁹.

El proceso de transformación social, en la etapa correspondiente al paso de la vieja sociedad feudal a la nueva sociedad capitalista, tiene como protagonista principal al Estado absoluto que centraliza el poder político y conforma una administración

deriva de a quien o quienes se otorga el poder de hacer las leyes. Pág. 98. *Del Espíritu de las Leyes* (1748) contiene la distinción entre los tres poderes siendo de Montesquieu la afirmación de que "cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad: falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente". Pág. 104. Rousseau (*Del Contrato Social*, 1762) considera que la tendencia natural de poder particular a la voluntad general se manifiesta en el esfuerzo continuo que hace el gobierno contra la soberanía. Págs 113 a 117.

⁵⁸ La ciencia moderna de la administración, nacida plenamente en el siglo XIX -con los antecedentes de la teoría política que acaban de esbozarse- tiene, sin embargo, antecedentes más estrechos en trabajos relacionados de manera directa con el manejo de los asuntos públicos que se remontan a civilizaciones orientales. Dentro de estos trabajos destacan los *Arthashastras* indios del siglo VI al IV antes de Cristo, y *El Espejo de Príncipes* de Ibn Muqafa, "libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben oponer la voluntad particular a la voluntad general se manifiesta en el esfuerzo continuo que hace el gobierno contra la soberanía. Págs 113 a 117.

⁵⁹ La ciencia moderna de la administración, nacida plenamente en el siglo XIX -con los antecedentes de la teoría política que acaban de esbozarse- tiene, sin embargo, antecedentes más estrechos en trabajos relacionados de manera directa con el manejo de los asuntos públicos que se remontan a civilizaciones orientales. Dentro de estos trabajos destacan los *Arthashastras* indios del siglo VI al IV antes de Cristo, y *El Espejo de Príncipes* de Ibn Muqafa, "libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben oponer la voluntad particular a la voluntad general se manifiesta en el esfuerzo continuo que hace el gobierno contra la soberanía. Págs 113 a 117.

Introducción a la Administración Pública. Editorial HARLA. México. Pág. 16. ya en la civilización occidental, su evolución histórica desde la sociedad feudal hasta la edad moderna, pasando por la centralización política y administrativa propia del absolutismo, condujeron a los estudios propiamente de Administración Pública iniciados en Francia por Bonnin y consolidados en posteriores estudios en otros países europeos. Ver esta obra de Guerrero en sus segunda y tercera partes, capítulos 4 a 9.

⁵⁹ Guerrero, Omar (1980): *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México. Págs. 289 a 309.

pública profesionalizada⁶⁰. La consolidación del nuevo sistema social se va a caracterizar, desde el punto de vista de la administración pública, por una confrontación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, representante el primero del poder monárquico y el segundo de la burguesía emergente, buscando uno mantener la supremacía política y el otro apoderarse de ella. En este enfrentamiento se presenta el llamado *gobierno congresional* en el cual la debilidad del ejecutivo propicia una usurpación de las funciones administrativas por parte del legislativo.

“El Ejecutivo en el Estado Liberal no sólo encuentra un serio contrapeso por parte del Parlamento, sino que además, todas las funciones que le corresponde desempeñar son vigiladas de manera permanente por los miembros de la Asamblea Representativa. Estamos en presencia de una Administración Pública seriamente limitada, y en consecuencia debilitada, ya que como realizadora de la voluntad universal del Estado no participa en las tareas relevantes que tienen relación directa con la Sociedad Civil. Es el Parlamento la fuerza motriz de la actividad política, porque los intereses políticos y económicos de la clase capitalista están mejor asegurados que en la instancia del Ejecutivo”⁶¹.

Sin embargo, en una etapa más avanzada del proceso, cuando ya se consolida la influencia de la clase capitalista y se dan las condiciones para que ésta se apodere de los órganos ejecutivos, el *congresismo*, provoca dilación y retraso en el funcionamiento de la Administración Pública y desestabilización social que favorecen la reacción del Ejecutivo, en un primer momento a través del ejercicio de facultades autocráticas y de la centralización administrativa y posteriormente con el control de órganos legislativos. Este proceso de confrontación entre ambos poderes ha tenido rasgos diferentes en diversas realidades nacionales y, dependiendo de las circunstancias, este enfrentamiento ha dado lugar a dos regímenes políticos diferentes que delimitan el ámbito de su competencia y muestran el predominio de uno sobre el otro. En aquellos países en los cuales el centro de poder está en el Ejecutivo se ha instaurado un régimen presidencial, en los que se caracterizan por un predominio del Legislativo, el régimen es parlamentario.

Aunque en apariencia no debe haber problemas para ubicar el objeto de estudio de la administración pública, la disciplina ha pasado por una permanente diversificación de su propio objeto, en el sentido de que han existido focos de atención diferentes que han correspondido a momentos históricos determinados y a circunstancias específicas. El Estado mismo, el poder en términos generales, el poder ejecutivo, los tres poderes del Estado, la burocracia, la organización pública, el manejo público, las políticas públicas, son los principales objetos identificados por José Juan Sánchez quien, reconociendo que es necesario un mayor rigor en las investigaciones de la administración pública, que ella posee antecedentes importantes de interdisciplina y un carácter de ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución, plantea la

⁶⁰ Una completa descripción de esta etapa de dicho proceso se encuentra en la interesante obra de Ricardo Uvalle (1984): *El Gobierno en Acción. La Formación del régimen Presidencial de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.

⁶¹ *Idem*. Pág. 135.

necesidad actual de revitalizarla, recuperando la idea de Estado, rechazando la interdisciplinariedad como una característica permanente y regresando al seno de la ciencia política⁶².

Los estudios modernos, desarrollados en el siglo XIX, son los que van a dar lugar a la disciplina administrativa pública y darán inicio a una evolución caracterizada por etapas de auge, de declinación, de desubicación, de discrepancias en cuanto a su objeto de estudio y de diversos enfoques teóricos que, aún hoy en día, la caracterizan y que justifican el planteamiento de revitalización que acaba de señalarse. Woodrow Wilson es uno de los iniciadores de este estudio moderno de la administración pública - aunque él mismo reconoció como uno de sus propósitos el dar a conocer la ciencia administrativa conocida y estudiada con anterioridad en algunos países europeos -. Wilson concibe a la administración separada de la política para otorgarle la agilidad y la eficiencia que el manejo cotidiano de los asuntos públicos requiere. La administración pública es la aplicación, la ejecución detallada de las leyes que han sido hechas "fuera y por encima de la administración". Recordando los principios y los valores que se enfrentaron durante el largo proceso de conformación del gobierno inglés y las características similares por las que atravesó el correspondiente proceso en Norteamérica, Wilson señala la labor supervisora del legislativo y el poco interés en ambos países por mejorar la gestión administrativa: "la estirpe inglesa ha estudiado durante largo tiempo y con éxito el arte de doblegar al poder ejecutivo, pero con un constante olvido del arte de perfeccionar los métodos ejecutivos. Se ha esforzado mucho más por controlar el gobierno que por vigorizarlo. Se ha preocupado más por hacer justo y moderado el gobierno que por hacerlo fácil, bien ordenado y eficiente"⁶³.

Utilizando el término *Hacienda* en su acepción original, Collazo distingue entre el sujeto y el objeto de la administración pública, definiéndola como "la coordinación económica activa, creada por los habitantes de un determinado lugar con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que no podrían proveer individualmente, a través de la aplicación de medios tomados, en la mayor parte, de la riqueza privada, en forma de contribuciones obligatorias"⁶⁴. Se trata de un enfoque financiero de la administración pública que hace énfasis en la necesidad de los recursos, en su naturaleza y en su origen. La *hacienda* es el sujeto de la administración pública en el sentido de que ella está constituida por el conjunto de bienes que pertenecen al Estado e incluye a los organismos que los administran. El objeto de la administración pública es, para este autor, gestión económica y, en ese sentido, ella "se ocupa de la economía de la hacienda pública, estudiando sus operaciones racional y empíricamente, en conjunto y en detalle, a los efectos de formar y perfeccionar su doctrina, para el mejor cumplimiento de su fin"⁶⁵.

⁶² Sánchez G., José Juan (2001), op. cit., cap. VII.

⁶³ Wilson, Woodrow: *El estudio de la Administración*. En Shafritz y Hyde (compiladores) (1999): *Clásicos de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Campeche. Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 73 a 96. pág. 81.

⁶⁴ Collazo, Oscar (1974): *Administración Pública*. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Pág. 2.

⁶⁵ Idem, pág. 15.

En ese mismo sentido y en una época en que todavía no se planteaba la reducción de las funciones del Estado ni el desmembramiento de algunos de sus órganos, la posición normal era la de otorgarle gran importancia a las entidades públicas por la influencia e interés de las actividades que realizaban. Decir que vivimos en un "estado administrativo" y que "las dependencias administrativas son responsables de nuestras privaciones como de nuestras ventajas"⁶⁶ quería decir que existe una dependencia de los miembros de la sociedad con respecto a los organismos públicos porque las funciones que éstos llevan a cabo están cubiertas de un sentido de interés general que no solamente los involucra como posibles usuarios de sus bienes y servicios, sino que les otorga la posibilidad de exigirles buen funcionamiento y uso adecuado de los recursos de que disponen. Es de hacer notar que en todas las épocas, por lo menos en el terreno de la especulación teórica, se ha manifestado la procedencia de los recursos que emplea el Estado – que en su mayor parte son obtenidos de los particulares en forma de impuestos y contribuciones – y la conveniencia de que ellos se empleen racionalmente, no sólo en términos de su aplicación a proyectos bien determinados, sino también en la consecución precisa de los objetivos previamente definidos. Esta preocupación, sin embargo, va a presentarse con mayor énfasis en los últimos años con la aparición del enfoque que se ha llamado de *public management* o de *gerencia pública*, que al mismo tiempo ha servido para revivir la vieja polémica entre quienes consideran a la administración como un conjunto de principios y técnicas aplicables a todas las organizaciones, y quienes insisten en separar, porque tienen fines y obedecen a principios diferentes, a las organizaciones públicas de las privadas.

La primera parte del siglo XX se caracterizó, en cuanto al estudio de la Administración Pública, por esta distinción entre política y administración, dando lugar a posiciones que la identificaron con la administración privada y provocaron la que se llamó *crisis de identidad*, en la que se mezclaron indistintamente principios y técnicas de uno y otro campo. Más adelante, cuando todavía no se salía de esta situación confusa en términos de la descripción clara de un paradigma que la identificara, la administración pública, como disciplina, recibe las consecuencias del movimiento privatizador que enfrenta desde los años setenta la administración pública, como manifestación concreta del funcionamiento del Estado, observándose en la recurrencia de la crisis que la acompaña, tres formas específicas: crisis de credibilidad, como repercusión de la disminución del campo del servicio público; crisis normativa, como reflejo de la aplicación indiscriminada de normas derivadas de los negocios privados; y crisis de confianza, reflejada en sus propias instituciones académicas⁶⁷. Aunados a este proceso de desarrollo del pensamiento administrativo público están, entonces, planteamientos relacionados con su afinidad con la administración privada y con la aplicación de principios y teorías desarrolladas en el estudio de las organizaciones. Para completar este marco teórico-conceptual se presentan a continuación dos apartados relacionados con esos temas, con los cuales, además, se introduce la problemática que se estudiará en el siguiente capítulo.

⁶⁶ Sharkansky, Ira (1977): *Administración Pública*. Editores Asociados. México. Pág. 7.

⁶⁷ Sánchez G. (2001): op.cit. págs. 222 a 225.

1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

La Administración es una actividad propia del ser humano que existe desde el momento mismo en que dos personas se pusieron de acuerdo para realizar alguna actividad conjunta. Esto lleva a pensar que su origen se remonta al de la humanidad misma. Sin embargo, el predominio del enfoque gerencial privado en el análisis y difusión de los principios administrativos ha hecho popular la idea de que el estudio sistemático de los principales aspectos que integran esa actividad es reciente, habiéndose dado los primeros pasos para explicarla durante el siglo diecinueve y surgiendo, ya en el veinte, la Teoría de la Administración. La realidad muestra que en todas las civilizaciones la gestión y el control de recursos, principalmente humanos, ha sido permanente preocupación de los dirigentes políticos, lo que significó un claro contenido público en principios y técnicas, antes de que el desarrollo y las transformaciones sociales ubicasen a la organización empresarial en el primer plano de importancia, lo cual sí corresponde a etapas posteriores coincidentes con las circunstancias derivadas de la llamada revolución industrial cuya culminación efectivamente se presenta en los últimos dos siglos.

Existe una vieja polémica – replanteada recientemente con la aparición de la llamada gerencia pública – en cuanto a la similitud entre la Administración Pública y la Administración Privada. Numerosos autores han señalado la necesidad de separarlas y estudiarlas bajo enfoques diferentes, basados en la naturaleza de sus objetivos. Con la conocida expresión “el gobierno es diferente”, Appleby intenta esclarecer los elementos distintivos de la función pública, no solamente en lo que se refiere a la actitud especial que se requiere del personal ocupado en ella, sino también en otros aspectos que, en conjunto, integran un sistema de gobierno. Estos aspectos son la condición misma de los empleados públicos, que determina un carácter y un comportamiento específicos, “la comprensión que éstos tengan de sus posiciones y las actitudes del público acerca de lo que se exige y espera de los funcionarios civiles”⁶⁸.

En lo que concierne a la actitud específica de servicio que debe caracterizar al responsable de las actividades públicas, Appleby señala que “nadie puede servir al público en forma debida como funcionario gubernamental a menos que adopte una actitud de interés público con ciertas características”⁶⁹. En el mismo sentido, Muñoz Amato considera que la diferencia de la administración pública con respecto a la privada se basa en que el gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, posee una autoridad política suprema y ejerce el monopolio de la violencia⁷⁰.

⁶⁸ Appleby, Paul H.: *El gobierno es diferente*. En Waldo, Dwight (1980): *Administración Pública*. Editorial Trillas. México. Quinta reimpresión. Págs. 68 a 82. pág. 77.

⁶⁹ Idem. Pág. 77.

⁷⁰ Muñoz Amato, Pedro (1973). *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México. Cuarta reimpresión. Tomo I. Pág. 52.

Para Uvalle las diferencias cruciales entre Administración Pública y Privada se derivan de las raíces históricas de una y otra y en la separación entre sociedad y estado que caracterizó el advenimiento del modo de producción capitalista. En ese sentido, la sociedad civil es el terreno propicio para el desarrollo de la administración privada, pues en ella se conforman y funcionan las unidades económicas encargadas de la producción mercantil. La administración pública, por el contrario, se sitúa como intermediaria entre la sociedad civil y el estado y tiene como propósito fundamental evitar enfrentamientos y desgastes que la naturaleza del capitalismo provoca entre las clases sociales, ejerciendo un dominio político que busca atender los desequilibrios económicos producidos por la acción empresarial, frenando la voracidad del capital para garantizar la permanencia del sistema⁷¹. El origen y la evolución de la Administración Pública no puede desligarse de la atención de los intereses colectivos y esa evolución debe ser dirigida hacia la armonía social y hacia lo que se llamó en círculos académicos y políticos latinoamericanos "el desarrollo integral", concepto que abarca la consecución de los fines del Estado en términos de justicia social, a través de garantizar educación, salud y vivienda a todos los ciudadanos⁷².

En los primeros escritos administrativos se describen prácticas de gestión de carácter social; se trata de recomendaciones para mejorar las labores cotidianas que implicaban el trabajo de grupos humanos con la intención de alcanzar determinados objetivos, generalmente de naturaleza colectiva. El propio desarrollo de la ciencia estuvo estrechamente ligado a expresiones administrativas, aunque fuese de manera incipiente o como simple acopio de esfuerzos en su más mínima expresión. En ese sentido, para que hoy se hable de la ciencia como institución social, con su tradición y sus métodos característicos, es necesario entender sus inicios ocultos dentro de la historia de las artes y de las instituciones humanas⁷³.

Un interesante resumen del pensamiento administrativo, contenido en la obra de Claude S. George⁷⁴, presenta pruebas claras del origen remoto de una serie de principios y técnicas que posteriormente aparecen como contribuciones de los autores mucho más modernos. Debido a su enfoque netamente empresarial, después de incluir un cuadro sinóptico que abarca desde los sumerios y los egipcios hasta mediados del siglo veinte, pasando por los códigos y obras de hebreos, chinos, griegos, romanos y autores del renacimiento, la mayor parte de los cuales poseen un enfoque público de gestión de las comunidades, este mismo autor incurre en una contradicción al señalar que "la administración, desde una posición casi desconocida en 1900, ha llegado a ser la actividad central de nuestra época y economía - una

⁷¹ Uvalle, Ricardo (1982): *La Formación de la Administración Pública Capitalista. Diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada*. Cuaderno 5 del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. Págs. 31 y siguientes.

⁷² Jiménez Castro, Wilburg (1975): *Administración Pública para el desarrollo integral*. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición. Ver capítulo I, págs. 41 a 91.

⁷³ Bernal, John D. (1979): *La Ciencia en la Historia*. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Nueva Imagen. México. Cuarta edición en español. Pág. 79.

⁷⁴ George, Claude S., JR (1972): *Historia del Pensamiento Administrativo*. Prentice Hall Hispanoamericana. México. Ver págs. XV a XX y capítulo I, págs. 1 a 26.

fuerza innovadora y poderosa en la cual se apoya el bienestar material y nacional de nuestra sociedad -"⁷⁵.

Pueden encontrarse vestigios de la práctica administrativa hasta en los tiempos prehistóricos y hacer un recorrido de sus principales manifestaciones desde aquel entonces hasta la aparición de los primeros escritos sobre administración, de los economistas de los siglos XVIII y XIX, tal como lo hace Claude George. No es necesario, además, trasladarse a admirar las pirámides de Egipto para reconocer testimonios claros de una labor administrativa, porque tales testimonios son evidentes en las ruinas de las civilizaciones prehispánicas, que en el territorio mexicano aún pueden observarse. Sin embargo, esa incursión es una muestra del carácter público de las labores administrativas emprendidas en las civilizaciones precapitalistas y son los cambios sociales y económicos de esos dos siglos -XVIII y XIX- el motor que impulsa el reconocimiento de la administración y el interés por estudiarla detalladamente, no sólo para conocerla y explicarla, sino para diseñar principios que permitan su mejor realización en *la empresa*, organización privada por excelencia que surge de la revolución industrial.

Los pioneros del estudio de la Administración privada centraron su análisis en la necesidad de utilizar de manera eficiente los escasos recursos de que se dispone en una organización determinada. Esta idea ha permanecido como una especie de hilo conductor alrededor del cual se ha ido incrementando el bagaje de nuevas teorías, por lo cual la incorporación de sus principios no ha implicado que se contrapongan entre sí, sino más bien que se complementen; una nueva teoría lo que hace es agregar elementos nuevos a las anteriores, con el propósito de presentarse no como una alternativa diferente, sino con la intención de agregarles elementos explicativos, y, también, técnicas, procesos y acciones llamados a fortalecer la labor de dirección, siempre con la idea de alcanzar mejores resultados.

El desarrollo histórico de esos grupos humanos - obedeciendo a la tendencia natural hacia la especialización y la necesidad de mantener la integración de las diversas tareas- aunado a la escasez de los recursos y a los avances tecnológicos, dio lugar a un aumento en el tamaño y en la complejidad de las organizaciones, con lo cual surgió la preocupación y se hizo imperativa la necesidad de diseñar mecanismos que permitiesen el uso más adecuado de dichos recursos, para así garantizar la obtención de los resultados deseados. Por otro lado, el nacimiento del capitalismo, ligado estrechamente a esas condiciones del desarrollo histórico, trajo consigo la conformación de un tipo de organización - la empresa - que requirió de manera inmediata planear y realizar sus operaciones del modo más eficiente posible. Todo esto explica, como ya se mencionó, porqué siendo el origen de la organización y de las actividades administrativas casi simultáneo al de la especie humana, relacionadas históricamente, en todas las civilizaciones, con el manejo y el control de recursos, principalmente para la consecución de objetivos de carácter social, su estudio sea atribuido a la dirección de organizaciones empresariales del sector privado y se afirme que se trata de principios y técnicas relativamente muy recientes.

⁷⁵ Idem. Págs. XV a XX y l.

Se ha dicho que la administración es universal en el sentido de que ella se presenta donde quiera que exista un grupo social con fines comunes, ya sean éstos de carácter económico, social, político o de cualquier otra índole. Es un proceso único porque a pesar de que para su estudio se le ha dividido en diversas etapas, en la práctica todas estas etapas existen entrelazadas de manera simultánea. Es una actividad específica, distinta a aquellas a las que coordina, aunque a veces se confunda con ellas, en virtud de que un especialista en el momento en que se le hace responsable por el trabajo de otro se convierte en administrador, no importando cuál sea el campo del conocimiento para el que esté técnicamente capacitado. Existe en términos de unidad jerárquica, en cuanto todos los encargados de actividades de esa índole participan en la administración de la organización, sin importar el nivel que ocupen en la estructura de la misma. Como proceso, además, en la administración se distinguen dos grandes etapas, según se trate de crear el aparato dentro del cual se debe actuar o la acción misma. En ese sentido se habla de un aspecto de mecánica administrativa que responde a la pregunta de cómo deben ser las relaciones que se dan en la organización y de un aspecto de dinámica administrativa que responde a la pregunta de cómo son, cómo se dan, realmente, esas relaciones⁷⁶.

Todas las organizaciones requieren de la administración; sin embargo, los estudios de esta disciplina han estado directamente relacionados con los negocios y con la empresa, el tipo de organización cuyo objetivo principal es la obtención de un beneficio económico. La simple observación de la evolución del pensamiento administrativo conduce a afirmar que la necesidad de hacer más eficientes los procesos internos en las organizaciones empresariales y la búsqueda de los mejores medios para el buen uso de los recursos, se constituyó, como ya se dijo, en el hilo conductor que fue impulsando el conocimiento y la conformación de nuevas técnicas para mejorar la práctica administrativa. Las razones por las cuales la empresa se convierte en el referente directo de los estudios en administración están relacionadas con el nacimiento y consolidación del capitalismo y, con él, de la empresa como la primera de las organizaciones modernas, en la cual se presentan las características del modo de organización burocrático sistematizado por Weber. Por otro lado, la empresa posee un mecanismo de medición de la eficiencia plasmado en el beneficio económico, tanto en la asignación y uso adecuado de los recursos, como en lo que se refiere a los resultados obtenidos por las decisiones administrativas tomadas en su seno. Así mismo, en un mundo que se caracterizó por la fragmentación nacionalista, la empresa fue la institución que rompió fronteras y amplió su radio de acción más allá de los límites nacionales⁷⁷.

En una interesante presentación de las transformaciones sociales, económicas y culturales que fueron necesarias para que se consolidara el modo de producción

⁷⁶ Reyes Ponce, Agustín (1984): *Administración de Empresas*. Editorial Limusa. México. Págs. 20 a 26.

⁷⁷ Drucker, Peter (1985): *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. Harper business. New York.

capitalista, Kast y Rosenzweig⁷⁸ muestran claramente el porqué la empresa se convirtió en la organización moderna por excelencia y el ejemplo a estudiar para los teóricos de la administración. Allí se recuerda que las actividades de intercambio y comercio, a pesar de su antigüedad, fueron consideradas despreciables durante varios siglos, siendo necesaria una etapa de transición, a finales de la edad media, en la cual en las ciudades-estado italianas, resurgió el comercio y se sentaron las bases para un cambio de valores que dio lugar a la ética capitalista. De esa manera, la sobriedad, el ahorro y la industria, rasgos característicos de los primeros hombres de negocios, fueron considerados como virtudes, introduciéndose la noción de que el éxito y la prosperidad en este mundo sólo se presentan si cuentan con la aprobación divina.

Max Weber⁷⁹ destaca cómo se fueron dando cambios en los valores morales que, conjuntamente con los cambios sociales y políticos facilitaron la implantación de los principios económicos que dieron lugar al capitalismo. En efecto, con la interpretación luterana de la Biblia comienza a darse un contenido sagrado al trabajo y a sentirse como un deber moral el cumplimiento de las responsabilidades derivadas del ejercicio de una profesión. La actitud religiosa tradicional, por el contrario, hacía una clara distinción entre las actividades que acercaban al ser humano a una vida religiosa y las actividades materiales, "paganas", dentro de las cuales se encontraban las relacionadas con tareas realizadas para obtener un sustento económico. Lutero – recuerda Weber – no reconoce a la vida monástica ningún valor frente a Dios porque ella es la manifestación de una actitud egoísta mediante la cual se evita el cumplimiento de deberes propios del ser humano durante su permanencia en la tierra.

Sin embargo, es el calvinismo, con su idea de la predestinación, el que realmente sienta las bases para que se modifiquen valores sociales y religiosos que permitieron la proliferación de actividades económicas novedosas en los países europeos. Para Calvino todo ser humano está destinado a la salvación o a la condena eterna, sin que en ello influya su conducta en el mundo. No obstante, es deber de cada individuo comportarse como si fuese uno de los elegidos para disfrutar de la vida eterna. Pero este comportamiento no debía consistir en una vida alejada de los demás, sino en una participación plena en las labores derivadas de las relaciones sociales, representada por el trabajo. La vida profesional se convirtió así en el instrumento para comprobar la fe y la acumulación de riqueza un medio para honrar a Dios, siempre y cuando, no sea dilapidada en placeres mundanos, sino acrecentada a través del ejercicio responsable del trabajo⁸⁰.

Estos cambios en el campo de lo axiológico no fueron, por supuesto, determinantes de las transformaciones sociales que culminaron en la revolución industrial, pero sí fueron necesarios para justificarlas y consolidarlas. No está de más recordar que esas transformaciones no se dieron en un clima de armonía y de pacífica evolución, sino

⁷⁸ Kast, F. & Rosenzweig, J. (1985): *Organization and Management. A Systems and Contingency Approach*. McGraw-Hill, New York, Capítulo 2.

⁷⁹ Weber, Max (1988): *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Colofón, S.A. México. Tercera edición en español. Segunda parte: *La ética protestante del protestantismo ascético*. Págs. 115 a 266.

⁸⁰ Idem. Págs. 213 a 263.

que ellas significaron enfrentamientos sangrientos entre grupos que se disputaban el poder político; basta recordar la Inglaterra de Cromwell y la Revolución Francesa. El sustento teórico de carácter económico, para esas transformaciones, fue aportado por Adam Smith en cuya obra se presenta un análisis de la división del trabajo -pilar de la organización empresarial- que lo lleva a considerarla como el motor fundamental del desarrollo económico, porque incrementa la labor que un mismo número de personas puede realizar, gracias a : “primero, el aumento en la destreza de todo trabajador individual; segundo, el ahorro del tiempo que normalmente se pierde al pasar de un tipo de tarea a otro; y tercero, la invención de un gran número de máquinas que facilitan y abrevian la labor, y permiten que un hombre haga el trabajo de muchos”⁸¹.

El enlace entre la ciencia y la tecnología, con una participación decisiva durante la llamada revolución industrial, es otro de los factores que conducen a entender la preponderancia de la organización empresarial sobre el resto de las instituciones, no sólo en términos prácticos, sino en lo que concierne al estudio de los grupos humanos con fines comunes. Un mercado en expansión por la liberación de las restricciones a la manufactura y el incremento de inversiones en organizaciones empresariales impulsó las innovaciones técnicas y las invenciones científicas. Como bien lo explica Bernal, la técnica no estuvo inicialmente muy ligada al desarrollo científico, pero el dinamismo de las tendencias de desarrollo provocaba dificultades que solamente podían superarse recurriendo al conocimiento científico. Es así como la revolución científica del siglo XVII se encuentra con la revolución industrial del siglo XVIII, gracias a los cambios sociales y económicos de ese último siglo, que a su vez produjeron los cambios aún mayores que se presentaron en el siglo XIX. La revolución en la producción, basada en el capital y en las formas modernas de utilización de la fuerza de trabajo, la concentración de la industria mecanizada, la utilización de la máquina de vapor en la manufactura textil, crearon el moderno complejo industrial propagado por todo el mundo después de haberse creado en la Gran Bretaña⁸².

1.5. BUROCRACIA Y TECNOCRACIA

El concepto de burocracia ha estado ligado a la administración desde que surgió como término empleado para designar al tipo de organización derivado del modo de producción capitalista y del funcionamiento de la empresa como su expresión más representativa. En efecto, el grupo integrado con propósitos específicos de producción requirió de un cuadro administrativo que facilitase el ejercicio de la “dominación” (en palabras de Weber) y el establecimiento de la legitimidad que le garantizase resultados y permanencia. Esta dominación legítima de carácter racional – autoridad legal – se ejerce en una forma de administración moderna que Weber describió con una serie de características que definieron el modelo burocrático⁸³. El formalismo, como un freno a la arbitrariedad y un apego estricto a los reglamentos, se convierte aquí en la manifestación normal de este tipo moderno de organización y en

⁸¹ Smith, Adam. Op. Cit. Pág. 37.

⁸² Bernal. Op. Cit. Quinta parte.

⁸³ Weber, Max (1977): *Economía y Sociedad*, op. cit. pág. 170.

la garantía de que las actividades se realicen y que se obtengan los efectos buscados dentro de los límites utilitarios y materiales definidos previamente⁸⁴.

Burocracia, sin embargo, no significa solamente un sistema objetivo de gestión y administración - tal como fue observado y descrito por Weber - dotado de una alta racionalidad y máxima eficiencia y con ciertas características estructurales; el término *burocracia* también ha servido para designar a un sistema de gestión arbitrario y disfuncional cuyo formalismo, que se supone garantiza la eficacia general, conduce a la ineficacia en casos específicos⁸⁵. Esta palabra también ha servido para designar al conjunto de funcionarios que carecen de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión que realizan, que no son elegidos por los administrados sino que son nombrados por una autoridad superior, que están provistos de un saber específico, que tienen como principal ocupación el servir dentro de la organización burocrática y conducen sus actividades con sometimiento a unas reglas y procedimientos independientemente de sus convicciones o criterios personales⁸⁶.

Ese grupo de funcionarios, que responde a las características que acaban de mencionarse, tiende a convertirse en una verdadera clase sustentada "en el poder y en los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función"⁸⁷. Esta situación, antes de que se presentara como uno de los pilares de las posiciones marxistas revisionistas críticas del socialismo implantado en los países que conformaban la órbita soviética, ya había sido prevista por el propio Marx al decir que la burocracia es una corporación que se basa en la separación del Estado y la Sociedad Civil y que a través de ella el interés del Estado comienza a convertirse en un interés aparte. La burocracia, señala Marx, viene a ser el formalismo del Estado y "como formalismo se constituye en poder real y llega a ser su propio contenido material"⁸⁸. Con esa acepción, que describe la actitud propia de los funcionarios, y con un sentido peyorativo, nace el término en el siglo XVIII empleado por Vincent de Gournay, uno de los principales fisiócratas - a quien también se considera como el primero que utilizó la expresión *laissez faire laissez passer* - cuando se quejaba de esa forma de gobierno de los funcionarios "caracterizado por su tendencia a intervenir, a exceder sus propias funciones"⁸⁹.

Con el nacimiento mismo de la burocracia nacen corrientes críticas que van desde propuestas de su limitación y transformación hasta las posiciones radicales "proféticas", anarquistas unas y marxistas otras, que propugnan su desaparición, en una futura sociedad organizada pero no gobernada. Esos enfoques teóricos se

⁸⁴ Idem. Págs 175 a 180.

⁸⁵ Merton, Robert (1980): *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México. Segunda edición en español. Pág. 207.

⁸⁶ García-Pelayo, Manuel (1974): *Burocracia y Tecnoocracia*. Alianza Editorial, Madrid. Pág. 19.

⁸⁷ Idem. Pág. 21.

⁸⁸ Marx, C. (1977): *Crítica de la Filosofía del Estado y del Derecho de Hegel*. Ediciones de Cultura Popular. México. Pág. 79.

⁸⁹ Krigier, Martín: *El Estado y la Burocracia en el crecimiento de un concepto*. En Karenka, Brown, Krigier y Enh-Soon Tay (1981): *La Burocracia. Trayectoria de un Concepto*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 48.

manifestaron desde el propio siglo XVIII en un movimiento basado en la superioridad de la nueva sociedad industrial y en la exigencia de transformar los mecanismos de dirección pública para adaptarlos a las necesidades económicas de desarrollo y expansión. Es el surgimiento remoto de la *tecnocracia*, como un intento de adaptar la forma de gobierno a una sociedad en la cual la tecnología ocupa un papel preponderante. Los escritos de Saint-Simon han sido considerados como las bases de ese movimiento en virtud de que plantean una posición a favor de la sociedad industrial, y el progreso social que con ella se vislumbraba, al mismo tiempo que reflejan un desprecio al gobierno de su época, considerado obsoleto y sobrepasado. Es significativa la manera en que Saint-Simon señala la utilidad de los técnicos en contraste con la inutilidad de los funcionarios, al decir que si Francia por un accidente del destino perdiese a los primeros perdería con ellos la civilización y la prosperidad pero si perdiese a los segundos: "los grandes oficiales de la corona, todos los ministros, los consejeros del Estado, los mariscales, cardenales, arzobispos, obispos, a todos los prefectos y subprefectos, a todos los empleados del gobierno... este accidente entristecería a los franceses porque son buenas gentes... pero sólo los entristecería por razones sentimentales ya que no se derivaría ningún daño político para el Estado"⁹⁰.

A pesar de que el origen de la tecnocracia se remonta a los escritos de Saint-Simon, adquiere de nuevo importancia, en lo que se refiere a su contraste con la burocracia, desde que en los Estados Unidos aparece como una corriente auspiciada por algunos autores que la enarbolan como elemento modernizador, en el momento en que los grandes avances tecnológicos, en el siglo XX, van a constituirse en característica de una civilización postindustrial que requiere de una administración pública diferente. En ese sentido, a pesar de la aparente rapidez con que se desvaneció, puede considerarse al movimiento tecnocrático como precursor de las posiciones que han desembocado en los recientes enfoques de *Public Management* o de *Gerencia Pública*, de mucha actualidad en la reflexión y el análisis de los estudiosos de la Administración Pública.

El término *tecnocracia* resurge, así, en los años treinta en los Estados Unidos y obedece a una corriente del pensamiento cuyos supuestos están basados en la concepción sistémica de la sociedad y en su organización con base en principios y objetivos de la razón técnica, a la cual debe adaptarse la estructura político institucional. Se plantea, en esta postura, un gobierno dirigido, o por lo menos con participación fundamental de expertos técnicos, con decisiones basadas en el conocimiento científico, lo que debe conducirlo al ejercicio de la autoridad inapelable de la ciencia⁹¹. Aparece aquí una concepción neutral de la dirección política que pretende no solamente adaptar el gobierno a las características del desarrollo tecnológico, sino que se oculta en una supuesta objetividad que sustituiría y rebasaría posiciones ideológicas.

⁹⁰ Citado por Krigier, Martín: *Saint-Simon, Marx y la Sociedad no Gobernada*. En Karenka et al. (1981): Op. Cit. Pág. 75.

⁹¹ Roszak, T. : *The making of a counter culture. Reflections on Technocratic Society and its youthful opposition*. Citado por García-Pelayo (1974) Op Cit. Pág. 32.

Para García-Pelayo “se puede considerar como tecnocrático un sistema de dirección y de gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestos técnicos o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas”⁹². A este sistema corresponde una estructura de poder en la cual los técnicos influyen directamente en la toma de decisiones, tendiendo a suplir a los políticos y burócratas tradicionales. “La tecnocracia significa así, la presencia de una nueva “clase política” compuesta por “tecnócratas” que comprende no sólo a los técnicos del proceso productivo, sino también a los especialistas en *management*, planificación, organización, comunicación de masas, investigaciones operacionales, análisis de sistemas, etc., en una palabra, los entendidos en teoría y práctica de sistemas”⁹³. La civilización tecnocrática se caracteriza, entonces, por la unidad indisoluble de la ciencia y la técnica de la cual se derivan teorías o ciencias multisectoriales o multidisciplinarias llamadas a constituirse en el fundamento de la educación superior. “La esencia de la ciencia contemporánea es la de ser, a la vez, investigación organizada y explotación deliberada de sus resultados”⁹⁴. La relación de una ciencia aplicada generadora de tecnología, propia del siglo XX, llevó a Bertrand Russell a constatar que la ciencia había asumido la dirección no solamente de la industria sino de la comunidad en general, que requiere cada vez más de la ciencia para su progreso y prosperidad; lo cual implica que los problemas del administrador nacional “envuelven factores que requieren conocimientos científicos para su solución”⁹⁵.

Es posible observar modelos de regímenes tecnocráticos y, en ese sentido, García-Pelayo señala como características comunes, cualquiera que sea la modalidad adoptada en alguno de esos regímenes, la definición del desarrollo económico como el más importante objetivo político nacional, la “sumisión de la gestión estatal a una racionalidad técnicamente orientada a la consecución de tal objetivo”, la creación de nuevas estructuras de dirección política – basadas en la técnica – y una sociedad integrada como un sistema de grandes organizaciones y cohesionada a través de una mentalidad tecnocrática que sustituye o se coloca por encima de las ideologías tradicionales⁹⁶.

En los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX se comienza a definir un modelo de desarrollo que tiende hacia la apertura comercial y la globalización económica y en el ámbito del Estado se inició una tendencia a redefinir su competencia y a reestructurar sus organizaciones. La civilización tecnológica, llamada también postindustrial, definió una dirección que, en palabras de Karl Deutsch, significaba la aplicación de la tecnología moderna y el desarrollo socioeconómico en los sectores gubernamentales encaminándolos hacia un nuevo modelo de descentralización administrativa. Este modelo describe a la administración como un proceso cibernético, con líneas de retroalimentación cortas, en el cual cada

⁹² Idem. Pág. 33.

⁹³ Idem. Pág. 33.

⁹⁴ Salomón (1970): *Science et Politique*. Citado por García-Pelayo (1974) Op Cit. Pág. 36.

⁹⁵ Russell, Bertrand (1982): *La Perspectiva Científica*. Editorial Ariel, Barcelona. Pág. 189.

⁹⁶ García-Pelayo (1974): Op. Cit. Págs. 70 a 93.

servicio se debe prestar lo más cercano posible a los usuarios, para obtener mayores beneficios, no solamente para aquellos que reciben el servicio, sino para los mismos órganos públicos que podrán así abatir costos con un óptimo desempeño. "Será más barato y habrá menos costos, tanto directos de transporte y trasmisión como secundarios de desperdicio o de error, si las líneas de comunicación son más cortas"⁹⁷.

Las transformaciones económicas y políticas que caracterizaron la segunda mitad del siglo XX generaron en América Latina una vasta producción literaria en el campo de la Administración Pública que si bien no se llamó tecnocrática, ni se reconoció continuadora de esa corriente, abrevó de sus principios y formuló un modelo de desarrollo para la región en el cual el sector público debía pasar por un proceso de reforma que aprovecharse las nuevas condiciones tecnológicas para modernizar sus estructuras y adaptarlas a los retos que la sociedad le estaba planteando. Para algunos, la complejidad derivada de la atención de nuevas necesidades a nivel tecnológico, con la creación de nuevas instituciones y la reformulación de las relaciones sociales, transformaría la burocracia y la dotaría de un mayor contenido científico-tecnológico, a través de la presencia en sus filas de técnicos y especialistas capaces de responder efectivamente a las presiones de un contexto mucho más exigente⁹⁸.

En la América Latina de los años sesenta se buscaba una salida económica que permitiera mejores condiciones de vida y el concepto de Administración para el Desarrollo Integral adquirió importante presencia, auspiciada por algunos organismos regionales⁹⁹. Para Jiménez Castro, uno de los representantes más importantes de esa corriente, debía entenderse como Administración para el Desarrollo al "conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo y cada pueblo se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacción para todos ellos"¹⁰⁰. La Administración Pública es así un

⁹⁷ Deutsch, Karl (1980): *Política y Administración Pública*. Ediciones INAP, México. Pág. 59.

⁹⁸ Franken, Tjerk: *Tecnocracia y Burocracia en América Latina: un problema de racionalidad histórica*. En Franken et al. (1973): *Política y Administración Pública*. FCPyS. UNAM. Serie estudios n° 30. México. Págs. 5 a 40.

⁹⁹ Es conocida, en ese sentido, la influencia en aquellos años de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), creada por la ONU, en apoyo a las economías de la región. De aquel entonces datan, también, los intentos por organizar la integración de los países latinoamericanos, bajo un enfoque desarrollista con amplia participación de los sectores públicos de cada país. El autor de la obra que se cita es un digno representante de los estudiosos de la Administración Pública que dedicaron esfuerzos a la difusión de las ideas relacionadas con el desarrollo regional, en su carácter de experto de la ONU y como director del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Por otro lado, hay que recordar que los gobiernos de México, Perú y Venezuela fundaron en 1972 el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), organismo que desde sus inicios contó con el apoyo de las Naciones Unidas y actualmente está integrado por 25 países de América Latina y el Caribe. Al CLAD se le encomendó la promoción de la cooperación técnica y la formación de funcionarios, así como la reflexión, el debate y el intercambio de experiencias e investigaciones en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública.

¹⁰⁰ Jiménez Castro. Op. Cit. Págs. 220 y 221.

medio para ejecutar políticas y planes públicos, a través de una organización formal y humana adecuada, "dirigida y coordinada hábilmente, respaldada por personal competente y motivado"¹⁰¹.

Los postulados de la Administración para el desarrollo representan un intento por modificar la Administración Pública tradicional tratando de darle un contenido de funcionamiento eficiente que, más adelante, se hará más claro y contundente con la aparición de la *gerencia pública*, pero que en aquel momento estaban más cerca del movimiento *tecnocrático*. La Administración Pública, orientada hacia el desarrollo integral, deberá transformarse en un ente dinámico que, a decir de Jiménez Castro, "oriente, estimule y promueva el desarrollo", a través de un aparato administrativo que utilice instrumentos como la planificación, el presupuesto, la administración de personal y la reforma administrativa¹⁰². Pero también es necesario, continúa el autor, distinguir la Administración Pública de la simple Administración de Negocios porque, aunque la primera se debe basar en un concepto que abarque la toma de decisiones, la organización formal y "la intencionalidad de la transformación de insumos o recursos en productos a través del proceso económico mediante el cual se alcanza la eficacia"¹⁰³, esa Administración Pública no puede ni debe estar basada únicamente en criterios de eficiencia -con criterio microempresarial-, sino que "tiene que aplicar las técnicas y los conceptos de la verdadera eficiencia, que se mide, además de los rendimientos económicos del esfuerzo y de la fijación y logro de costos satisfactorios y lógicos de operación, en el cumplimiento oportuno de los objetivos sociales de la comunidad y en la utilización apropiada y racional de los recursos humanos, financieros y materiales escasos de que disponen los países menos avanzados"¹⁰⁴.

La necesidad de mejorar la Administración Pública, introduciendo conceptos que viniesen a mejorar su funcionamiento, a través del manejo racional de los recursos, fue un reconocimiento fundamental en la época en que se planteó como imprescindible la reforma administrativa. El modelo empleado en la mayoría de los países latinoamericanos buscaba transformar prácticas ineficientes asociadas a la aplicación estricta de reglas formales y, por supuesto, a deformaciones que acercaban el ejercicio de la actividad pública más a la satisfacción de intereses particulares y de grupos que al beneficio colectivo. En todas las obras relacionadas con el tema se precisa ese intento de modificación profunda y se señala, además, que la aplicación de principios y técnicas usadas tradicionalmente en la Administración de Negocios, no significaba una asimilación de la Administración Pública a la Privada, ya que en el ámbito de sus respectivas competencias y en la definición de sus objetivos, ellas continuaban siendo claramente diferentes¹⁰⁵.

¹⁰¹ Idem. Pág. 221.

¹⁰² Idem. Pág. 222.

¹⁰³ Idem. Pág. 223.

¹⁰⁴ Idem. Pág. 224.

¹⁰⁵ El libro sobre la reforma administrativa de Alberto Salinas, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1975 y la obra colectiva que, con el mismo tema compiló Leemans, son ejemplos claros de la intención general de transformar la práctica administrativa pública por los que en aquel momento auspiciaron la reforma administrativa, sin que ello significara una simple sustitución de la

En aquellos años todavía se pensaba que el Estado, a través de las organizaciones de la Administración Pública, podría ser el motor del desarrollo, no solamente por su papel de regulador, sino como agente directo en la prestación de servicios y en la conducción de empresas productoras. Para ello era necesaria su transformación y la aplicación de técnicas que le permitieran un mejor funcionamiento y alcanzar niveles de eficiencia¹⁰⁶. La reforma administrativa vino a convertirse en uno de los baluartes de la teoría y la práctica de la Administración Pública en América Latina y, en esta primera etapa, se creyó que la incapacidad del Estado para ajustar sus objetivos y acciones a los retos del desarrollo integral se debía a sus viejas estructuras y a la falta de conocimientos de su personal. En ese sentido, se planteaba entonces la necesidad de preparar mejor a los funcionarios, crear condiciones que modificasen su comportamiento, modernizar procesos y procedimientos administrativos, integrar labores sustantivas y de apoyo y crear nuevas estructuras. No se planteaba todavía en aquel primer momento, el adelgazamiento del Estado a través de una redefinición de sus funciones¹⁰⁷.

La visión sistémica y la referencia a aspectos tecnológicos, propias de las diferentes manifestaciones a favor de la reforma del Estado en la América Latina de la década de los setenta, se observan claramente en este párrafo que a continuación se transcribe, inspirado en las recomendaciones que en 1970 se presentaban en un proyecto de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas: "Con relación a los insumos humanos necesarios al subsistema Administración Pública, puede señalarse que éstos deben ser seleccionados en función de la tecnología a emplear por la Administración en la producción de bienes y servicios que se propone suministrar a la comunidad. Esto es, seleccionar de entre los recursos humanos existentes aquellos cuya ciencia y objetivos individuales pueden conciliarse más con las necesidades de la organización. Al hacerlo así, consciente o inconscientemente,

administración pública por la privada. En el primer libro mencionado se encuentra un amplio tratamiento de lo que el autor llama "nuevos estilos de administración", dentro de los que resalta la administración participativa, un mayor énfasis en el uso eficiente de los recursos y, lo que viene a ser un interesante planteamiento en contra de las costumbres burocráticas, el desprenderse de formalismos legalistas que tradicionalmente han hecho más importante el cumplimiento de reglas, en muchas ocasiones contradictorias, que el alcance de los objetivos sociales perseguidos.

¹⁰⁶ Rodríguez Araujo, Octavio : *Desarrollo, Dependencia y Administración Pública en México*. En Franken et al. Op. Cit. Págs 125 a 142.

¹⁰⁷ Son numerosas las obras y cuantiosas las propuestas que en la década de los setenta se ofrecen como resultados de las discusiones y estudios en organismos internacionales y en el seno de instituciones académicas. La Administración Pública Latinoamericana y la necesidad de adaptarla a la nueva realidad para convertirla en pilar fundamental del desarrollo, es el eje central sobre el que giran la mayor parte de dichas propuestas. Además de las obras relacionadas con la reforma del Estado y la Administración Pública que se utilizan en este trabajo se recomienda ver: Kliksberg y Madrid, compiladores (1975): *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*. Ediciones de la biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Vascony et al. (1977): *Estado y Tecnología Administrativa en América Latina*. Monte Ávila Editores, Caracas. Brewer-Carias, Allan (1979): *Política, Estado y Administración Pública*. Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. Castañeda y Cunill (1979): *Administración Pública, Planificación y Desarrollo*. Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá. Del Palacio Díaz, Alejandro (1981): *Estado, Ciencia y Administración*. Editorial Edicol, México.

ingresan al subsistema Administración, junto con los recursos humanos, no sólo la tecnología que éstos poseen, sino también los valores culturales, sociales, económicos y de otros órdenes, propios de los subsistemas o sectores de la sociedad a los que esos grupos se asocian... Y de tal modo, en la medida en que dicha tecnología haya sido desarrollada en sistemas distintos a los del país al que corresponda el subsistema Administración Pública, el sistema nacional mismo se abre y entra a interactuar con otros sistemas, ya incluso a nivel internacional...esta realidad da lugar a un proceso de cambios y reajustes continuos"¹⁰⁸.

1.6. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

La estrecha e inseparable relación entre la Organización y la Administración se deriva del hecho de que siempre que se coordinen dos personas con la intención de alcanzar alguna meta, se sientan las bases de una organización y se descubren las ventajas del trabajo conjunto sobre la labor de un individuo aislado. El éxito del accionar común, que así se inicia, no va a depender solamente de la integración de las actividades que cada uno realice, sino de la eficiencia con que se obtengan y se empleen los recursos necesarios. El trabajo que significa combinar y dirigir las tareas de cada uno de los miembros del grupo y las decisiones sobre el uso adecuado de los recursos, en busca de fines específicos, es lo que se denomina Administración¹⁰⁹.

Una exhaustiva revisión de la bibliografía sobre la Administración de las Organizaciones, lleva a Kliksberg a señalar la tendencia al estudio de un modelo organizacional representado por la empresa y no a un modelo general que englobe a todas las organizaciones. En efecto, afirma, la realidad de la bibliografía en Administración impide pensar en que exista una bibliografía de la "Administración de las Organizaciones", porque lo que efectivamente se encuentra es una abundante bibliografía de la "Administración de las Empresas de Negocios", un número menor de obras dedicadas a las Empresas Públicas y sólo un puñado referido a las Organizaciones en general. La mayoría de las obras, por otro lado, deja ver como propósito fundamental contribuir a la maximización de la eficiencia para garantizar la rentabilidad de la empresa, con lo cual olvidan el análisis serio y se quedan en recomendaciones prácticas derivadas, en su mayor parte, de la experiencia personal. Esta situación lleva, por consiguiente, a razonamientos basados en falsas suposiciones sobre el comportamiento humano en la empresa, a generalizaciones, a una carencia total de predicción y una repetición de temáticas y contenidos bajo distinto lenguaje¹¹⁰.

A pesar de esta realidad que acertadamente señala Kliksberg, los estudiosos de la *Organización* que ensayan algún tipo de clasificación reconocen que el objetivo

¹⁰⁸ Salinas, Alberto (1975): *La Reforma Administrativa*. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 42.

¹⁰⁹ Hampton, David (1983): *Administración Contemporánea*. McGraw-hill. México. Pág. 8.

¹¹⁰ Kliksberg, Bernardo (1978): *El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización*. Editorial Paidós. Buenos Aires. Tercera edición. Capítulo 6.

perseguido por el aparato organizacional, es un criterio fundamental para obtener una diferencia entre los tipos de organización existentes. Esto le otorga cierto grado de universalidad a los principios que tales estudiosos se atreven a formular, aunque sólo sea en cuanto a los rasgos distintivos de las posibles organizaciones, derivados de los fines o propósitos que con ellas se persiguen¹¹¹. Sin embargo, la inclusión en este trabajo de un apartado en el cual se presentan valiosas contribuciones para el estudio de la organización, que no solamente se limitan a su clasificación, sino que también se refieren a su definición, a los elementos fundamentales que la constituyen, a la importancia creciente de su estudio en virtud del papel trascendente que desempeñan en el desarrollo social moderno, no se debe a la creencia en que la teoría de la organización podría ser ese objeto de estudio *globalizador*, incluyente de los principios de la Administración Pública y de la Privada, que pondría fin para siempre a la permanente polémica entre los estudiosos de ambas disciplinas¹¹².

Se considera que tal inclusión es conveniente para el cumplimiento de los objetivos del trabajo, relacionados con la Administración y el funcionamiento de Organizaciones Educativas, en virtud de que muchos de los principios y técnicas que se desarrollan en los escritos analizados son útiles para entender y explicar mejor la problemática representada por dichas organizaciones. Así mismo, dadas las tendencias recientes del estudio de la Administración Pública, caracterizadas por un acercamiento a principios elaborados originalmente tomando como base organizaciones empresariales (lo que para algunos representa una distorsión teórica y para otros la salida de una crisis que parece permanente), cualquier estudio relativo a las Organizaciones Públicas estaría incompleto si no se plantea un conocimiento mínimo de los fundamentos organizacionales. Por otro lado, el planteamiento mismo de este trabajo está basado en el conocimiento de una serie de transformaciones en la Administración de las Organizaciones de Educación Superior Públicas inspiradas en las repercusiones concretas que han tenido muchas de esas posturas teóricas nacidas de la observación del funcionamiento de las Organizaciones Empresariales.

Se incluye este apartado, partiendo de la evidente constatación de que "por definición los administradores públicos actúan en un contexto organizacional"¹¹³ y considerando la validez de utilizar conocimientos derivados de las indagaciones sobre aspectos organizacionales importantes, como herramienta que apoye el estudio concreto de las Organizaciones Educativas Públicas. No se asume, para hacerlo, una postura similar a la de Bozeman, consistente en considerar *públicas* a todas las organizaciones porque todas, sin excepción, son afectadas en su comportamiento y en

¹¹¹ Principalmente los autores cuyo enfoque se basa en la Teoría de Sistemas, para los cuales las organizaciones *políticas*, las *adaptativas* y las de *mantenimiento*, por ejemplo, cumplen funciones de dirección y control social que generalmente son asumidas por organizaciones públicas.

¹¹² Postura que surge de los planteamientos de Herbert Simon y que es presentada en la obra de Sánchez G. (2001) op. cit. de las páginas 187 a 191.

¹¹³ Harmon, Michael y Mayer, Richard (1999): *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 33.

sus procesos por la autoridad política¹¹⁴, ni se avala la afirmación de que ciertos casos concretos y algunas prácticas administrativas son la prueba de la veracidad de tal consideración¹¹⁵. Es de hacer notar que la propia obra de Bozeman, al citar a Mohr, ofrece un fuerte argumento a favor de la distinción entre Organizaciones Públicas y Privadas, al clasificar las metas en *transitivas* y *reflexivas*, distinguiendo a las primeras – propias de las Organizaciones Públicas – como las que se fijan antes y fuera de la organización que las debe cumplir, y a las segundas – propias de las Organizaciones Privadas – como las que son determinadas en su interior y para su beneficio¹¹⁶.

Muchos de los autores de la Teoría de la Organización inician sus obras preguntándose por qué es importante su estudio; todos concluyen en que la respuesta “salta a la vista”, en virtud de la importancia misma que las organizaciones tienen en la sociedad actual, no solamente en cuanto a la gran variedad de objetivos que con ellas se persiguen, sino porque casi todas las actividades humanas se realizan y son posibles gracias a las organizaciones, sin olvidar la complejidad de sus procesos que, por sí misma, hace necesario su estudio y análisis. Para Richard Hall¹¹⁷ existen dos respuestas a esta pregunta. La primera tiene que ver con la dominación que sobre la sociedad moderna ejercen las organizaciones; en ellas nacemos, estudiamos, trabajamos y morimos, además de que la mayoría de las actividades que llevamos a cabo, está directa o indirectamente relacionada con ellas. No podemos escapar de esta dominación y a medida que avanza el desarrollo de la humanidad mayor es la presencia de las organizaciones. La segunda respuesta se refiere al hecho que explica y justifica esa abrumadora presencia, el que las organizaciones son instrumentos para obtener resultados. Que estos resultados sean buenos o malos, suficientes o insuficientes, oportunos o no, no importa, pues esa es una discusión que escapa del propósito inicial de mostrar la necesidad misma de su existencia y de su estudio.

Algunos autores entran de lleno en la problemática derivada de las organizaciones, considerando que su evidente importancia y presencia no hace necesaria una previa definición formal y que basta para ubicarlas el citar ejemplos concretos de organizaciones. Este es el caso de March y Simon¹¹⁸ quienes consideran más útil plantear los principios de una teoría que explique su problemática y no enfrascarse en definiciones y clasificaciones que, a quienes están inmersos en su accionar cotidiano, no les preocupa ni les interesa. “Las organizaciones son importantes porque la gente pasa mucho tiempo en ellas”¹¹⁹ y la mayor parte de las actividades humanas se

¹¹⁴ Bozeman, Barry (1998): *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un Puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 130.

¹¹⁵ Idem. Capítulo VII.

¹¹⁶ Idem. Pág. 151.

¹¹⁷ Hall, Richard (1991): *Organizations. Structures, processes & outcomes*. Prentice Hall. New Jersey. Fifth edition. Pages 1-9.

¹¹⁸ March, J., Simon, H. (1977): *Teoría de la Organización*. Editorial Ariel. Barcelona. Tercera edición.

¹¹⁹ Idem. Pag. 2. La idea se desarrolla en el punto 1.1. “Significado de las Organizaciones como instituciones sociales”, del capítulo primero “Comportamiento en la Organización”.

realizan dentro o en relación con ellas. Sin embargo, esa ubicuidad no es la única razón de su importancia y estos autores consideran fundamental la influencia que sobre el comportamiento de la persona tiene el pertenecer a una o varias organizaciones. Esta influencia es, por otro lado, el resultado de los mecanismos que la propia organización pone en marcha para garantizar una conducta determinada. En el mismo sentido Gibson, Ivancevich y Donnelly¹²⁰ consideran suficiente decir que las organizaciones son sistemas sociales en los cuales las personas deberán asumir diferentes papeles y que están constituidas por sistemas de autoridad, posición y poder.

Harmon y Mayer¹²¹ tampoco son partidarios de las definiciones porque, según ellos, se perdería el propósito de mostrar la diversidad y la novedad que las teorías dan a la interpretación de las organizaciones. Por eso se limitan a reproducir ocho importantes definiciones y a señalar cómo cada autor subraya ciertos aspectos y excluye otros que son, a su vez, subrayados por el siguiente autor. Vale la pena resaltar la conclusión de que, sin embargo, no se trata de posturas contrarias sino que son enfoques perfectamente compatibles porque son complementarios; lo que uno minimiza lo resalta otro, pero ambos son elementos constitutivos de la organización.

No está de más, sin embargo, recordar que la definición sirve muchas veces de base para comprender lo que se está estudiando¹²² y que, en ese sentido, ilustres pensadores han contribuido a esa comprensión a través de una delimitación inicial de lo que debe entenderse por organización. Max Weber¹²³ señala como aspectos específicos de la organización la existencia de límites o fronteras que admiten a unos y excluyen a otros, un orden establecido, relaciones de jerarquía y la existencia de administradores. La definición de Weber sirve para distinguir las organizaciones de otras agrupaciones humanas naturales y, a través de ella, sistematizó por primera vez el modelo organizacional que había sido perfeccionado en la práctica como consecuencia de la revolución industrial y al que llamó *burocracia*.

Ya se hizo mención de la conocida clasificación weberiana de los tipos de dominación que señala al modelo burocrático como el representativo de la "dominación legal", contrapuesta a la dominación "carismática" y a la "tradicional". Esta dominación "moderna" se basa en reglas pactadas por los miembros de la asociación, por lo cual no se obedece a una persona sino "al derecho" y dentro de la competencia previamente delimitada. Por otro lado, la división interna del trabajo supone una jerarquía entre las diferentes "autoridades" con la exigencia de una formación profesional determinada de quienes están llamados a ejercerlas y con una total separación entre su propio patrimonio y el de la asociación.

¹²⁰ Gibson, J., Ivancevich, J., Donnelly, J. (1997): *Las Organizaciones*. McGraw-Hill/Irwin. Bogotá. Capítulo I.

¹²¹ Harmon, M., Mayer, R. (1999): op. cit. págs 44 a 49.

¹²² Hall, R. Op.Cit. pág. 29.

¹²³ Weber, Max (1977): op.cit. Ver capítulos I y III tomo I y capítulo IX tomo II.

Renate Mayntz¹²⁴ llama a las organizaciones formaciones sociales complejas, conscientes de sus fines y racionalmente constituidas. Etzioni las define como "unidades sociales (o agrupaciones humanas) construidas y reconstruidas de forma deliberada para buscar metas específicas"¹²⁵. Sus características particulares, tales como la división del trabajo, la existencia de uno o más centros de poder que controlan y dirigen los esfuerzos hacia el cumplimiento de las metas y la sustitución de personas, las hacen diferentes a los grupos sociales naturales que no controlan como aquellas su naturaleza y su destino. Para Brown y Moberg¹²⁶ las organizaciones son "entidades sociales relativamente permanentes caracterizadas por el comportamiento, la especialización y la estructura, orientados éstos hacia un mismo objetivo".

Las organizaciones sociales están integradas al sistema social general en términos de subsistemas, según los autores que han aplicado al estudio de las organizaciones el enfoque derivado de la Teoría General de los Sistemas. Talcott Parsons¹²⁷ Katz y Kahn¹²⁸ son algunos de los más importantes de estos autores. Resalta en ellos el hecho de identificar tipos de organizaciones empleando el criterio de las funciones que, como subsistemas, deben llevar a cabo para el cumplimiento de las metas sociales. Existen así subsistemas de carácter económico, que se encargan de crear riqueza, elaborar bienes y prestar servicios que los miembros de la sociedad deben consumir (organizaciones *productivas* o *ecónomicas*); subsistemas de índole política que están orientadas a metas de coordinación y control de recursos (organizaciones *administrativas* o *políticas*); subsistemas de integración que se ocupan de los conocimientos y su aplicación, buscando garantizar que los partes de la sociedad trabajen juntas (organizaciones *adaptativas*); y subsistemas dedicados a la socialización de las personas (organizaciones de *mantenimiento*), que buscan la continuidad social a través de actividades educativas, culturales y expresivas. Dentro de cada organización pueden, además, detectarse subsistemas con funciones similares, tales como el de mantenimiento y el de producción, encargados de funciones específicas de preservación y de procesamiento. También distribuye papeles entre sus miembros para obtener un comportamiento determinado, independiente de conductas espontáneas o personales. Por último, existe una clara estructura de autoridad que determina la forma de ejercer el control y la gerencia .

La organización formal debe ser diferenciada de otros tipos de unidades sociales ya que, como lo señala Mouzelis¹²⁹, la intencionalidad y la existencia de una finalidad específica son rasgos propios de la organización que no se encuentran, por ejemplo, en el grupo étnico, en la familia, ni en el vecindario. "Una empresa, un partido

¹²⁴ Mayntz, Renate (1996): *Sociología de la Organización*. Alianza Editorial. Sexta reimpresión en Alianza Universidad. Ver capítulos 1 a 4.

¹²⁵ Etzioni, Amitai (1964): *Modern Organizations*. Prentice Hall. New Jersey. Pag.3.

¹²⁶ Brown y Moberg (1983): *Teoría de la Organización y la Administración*. Limusa. México.pag. 32.

¹²⁷ Parsons, Talcott (1970): *The Social System*. Rout, Ledge and Kegan, Paul editors. London. *El Sistema de las Sociedades Modernas*.(1974).Editorial Trillas. México.

¹²⁸ Katz, D., Kahn, R. (1981): *Psicología Social de las Organizaciones*. Trillas. México.

¹²⁹ Mouzelis, Nicos (1975): *Organización y Burocracia*. Ediciones Península. Barcelona.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

político o una organización voluntaria son ejemplos típicos de organizaciones formales. En todos estos casos, los hombres, de modo intencionado, coordinan sus esfuerzos para alcanzar un fin concreto. En cuanto al término burocracia, podemos definirla como un tipo especial de organización formal, que posee un cierto número de caracteres específicos, que Weber fue el primero en sistematizar¹³⁰.

Al reconocer las diferentes perspectivas utilizadas para ver a las organizaciones, Bedeian¹³¹ señala, sin embargo, que existe acuerdo en cuanto a que se trata de instrumentos para alcanzar objetivos que surgen cuando las personas reconocen la ventaja que representa la acción colectiva con respecto a la acción individual. Las características comunes de toda organización son: 1.entidad social conscientemente coordinada y deliberadamente estructurada 2.compuesta por grupos de personas con pautas de interacción previamente establecidas 3.que posee límites identificables con una relativa permanencia 4.conformada para alcanzar metas específicas.

Las organizaciones son de diversos tipos, dependiendo de los objetivos que con ellas se persiguen. Sin embargo, tienen características comunes a través de las cuales se ha intentado explicarlas en su origen, su estructura, sus procesos y en sus relaciones con el contexto en que se desenvuelven. Ello ha dado lugar a un consenso en cuanto a sus rasgos fundamentales y a que algunos autores traten de definirlas de manera tal que en la definición se incluyan globalmente todos esos rasgos. Las organizaciones "son unidades sociales con un propósito, y están formadas por personas que llevan a cabo tareas diferenciadas, coordinadas para contribuir a las metas de la organización. Además, todas tienen uno o más administradores, cuyas funciones son planear el trabajo que se va a realizar, dotar de personal las operaciones, organizar el trabajo y las tareas, dirigir el trabajo y controlar los resultados midiendo la ejecución en comparación con los planes"¹³².

En ésta, como en la mayor parte de las definiciones, se muestran como rasgos característicos de cualquier organización: el objetivo a alcanzar, la división del trabajo, el uso de conocimientos y técnicas y una serie de actividades integradoras de los recursos y destinada a supervisar el desempeño y los resultados, es decir, las actividades que constituyen la administración. La incorporación del enfoque de sistemas al estudio de las organizaciones ha servido para llamar la atención sobre aspectos relacionados con el contexto dentro del cual la organización se desenvuelve. En ese sentido, se destaca la interrelación entre ambos o la influencia recíproca que determina la efectividad de las acciones organizacionales. Las condiciones tecnológicas, legales, políticas, económicas, demográficas, ecológicas y culturales, constituyen las dimensiones ambientales cuyo dinamismo influye de manera directa en la conformación de cualquier organización, en su desarrollo y, por supuesto, en su supervivencia¹³³.

¹³⁰ Idem. Pág. 10.

¹³¹ Bedeian, Arthur (1984): **Organization: Theorie and Analysis**. Driden Press. New York. Pág. 3.

¹³² Dessler, Gary (1979): **Organización y Administración: Enfoque Situacional**. Prentice Hall. México. pág. 2.

¹³³ Hall, Richard. Op. Cit. Págs. 224 a 231.

Para los estudiosos de la Administración, la organización es el resultado de la combinación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos previamente establecidos. Por lo tanto es el lugar donde, de manera natural, se diseñan y realizan las actividades administrativas. Para ellos la definición de organización es muy simple: "dos o más personas que trabajan juntos bajo una determinada estructura para alcanzar una o varias metas específicas"¹³⁴. El administrador o gerente hace su trabajo en la organización que es "una unidad social coordinada conscientemente, compuesta de dos o más personas, que funciona con una base relativamente continua para lograr una meta común o un conjunto de metas"¹³⁵. La organización es un grupo de personas trabajando juntas para alcanzar un propósito común y el administrador es el responsable del rendimiento laboral de esas personas¹³⁶. Koontz y Wehrich recuerdan que las actividades administrativas no solamente son desarrolladas por los directivos o gerentes superiores, sino que también las realizan los supervisores de nivel intermedio y de primera línea. Por otro lado, resaltan el móvil de las organizaciones como la obtención de beneficios, empleando el término "superávit" de manera general, como sinónimo de metas u objetivos. "Organización es un grupo de personas que trabajan en común para generar un superávit. En las organizaciones comerciales, este superávit son las utilidades. En las organizaciones no lucrativas, tales como las filantrópicas, el superávit está representado por la satisfacción de necesidades. Las universidades también generan un superávit por medio de la creación y difusión de conocimientos, así como de la prestación de servicios a la comunidad o sociedad"¹³⁷.

La Teoría de la Organización, en definitiva, estudia los grupos humanos que poseen estas cuatro características: 1. Son artificiales: Su creación se debe al acuerdo entre dos o varias personas. 2. Poseen objetivos específicos: La razón de ser de una organización es el o los objetivos que con ella se quieren alcanzar. Se trata de un instrumento, de un medio que permite obtener resultados. 3. De pertenencia voluntaria: Todo el que forma parte de una organización tiene la intención de cooperar en la consecución de las metas previstas. 4. Aplica el proceso administrativo: Los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización deben ser coordinados e integrados. Estas cuatro características permiten excluir del estudio a grupos sociales naturales como la familia y la sociedad misma.

1.6.1. Organización y Objetivos

De la definición de Organización y de su relación con la Administración, se desprende la necesidad de la existencia de metas u objetivos. La Organización es un instrumento para obtener fines, la Administración es el mecanismo que aquella

¹³⁴ Stoner, Freeman & Gilbert (1995): *Management*. Prentice Hall, New Jersey, Sixth edition, Pág. 6.

¹³⁵ Robbins, Stephen (1999): *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall, México, Octava edición, Pág. 2.

¹³⁶ Schermerhorn, John (1996): *Management and Organizational behavior*. John Willey & Sons, New York, Pág. 2.

¹³⁷ Koontz, H., Wehrich, H. (1998): *Administración: una Perspectiva Global*. McGraw-Hill, México, 11ª edición, Pág. 7.

emplea para hacer un uso racional de los recursos que combina y emplea con la intención de producir resultados. En este rasgo característico de la Organización, Simon ve la posibilidad de ampliar la racionalidad humana, limitada por la falta de información y por las condiciones individuales. En ese sentido, considera fundamental el apoyo que ofrece al individuo el integrarse a un grupo, con lo cual consigue ampliar la información que le permite tomar mejores decisiones¹³⁸.

El tema relacionado con los objetivos y la organización no es tan sencillo como parece. La dinámica propia del funcionamiento organizacional provoca situaciones diversas con respecto a los *objetivos formales*, entendiendo como tales aquellos que se manifiestan originalmente y que, de hecho, dan lugar a la creación de la organización y a los *objetivos reales*, aquellos que se muestran por el funcionamiento y los resultados concretos de la organización. Tales objetivos pueden no coincidir y un análisis serio de una organización determinada no debe conformarse con la exposición oficial de los objetivos, sino tratar de observar funciones, actividades y consecuencias para determinar si se ha producido un desplazamiento de los objetivos¹³⁹. En ese mismo sentido Mayntz¹⁴⁰ afirma que la posibilidad cierta de que una organización persiga varios objetivos puede llevarla a un conflicto entre ellos, en virtud de que no existe garantía de que las actividades que se realizan en beneficio de unos tengan los mismos efectos en cuanto a la consecución de los otros.

Otro aspecto interesante a considerar, en cuanto a los objetivos, es lo que Etzioni¹⁴¹ llama "sobreevaluación", al medirse la eficiencia y la eficacia de la organización. En efecto, en organizaciones cuyos fines sean limitados y concretos, es relativamente fácil medir el uso de los recursos en cuanto a los resultados obtenidos, pero en otras con fines continuos, amplios y poco mensurables, se dificulta la tarea de saber si son o no todo lo eficientes y eficaces que deberían ser. En la práctica se tiende a medir ciertos indicadores de éxito, no por la importancia que tienen con respecto a los fines, sino por la facilidad de medición que presentan. Esto provoca descuido o desinterés en la evaluación de otros indicadores cuya influencia en los fines puede ser mayor, pero que representan más dificultad de medición. El problema que supone esta situación, de sobreevaluación de ciertos aspectos en perjuicio de otros, puede llevar a una distorsión de los fines puesto que, a pesar de que los fines originales permanecen intactos, unos de sus aspectos aparecen realizados y otros, que pueden ser más importantes, se relegan.

De manera tradicional se ha considerado que las organizaciones empresariales tienen como finalidad la obtención de lucro, siendo éste un rasgo propio de su tipo que lo diferencia de otras organizaciones: la multiplicidad de fines, por el contrario, se considera una característica de las organizaciones no empresariales. Sin embargo, algunos autores han llamado la atención sobre el hecho de que aún las empresas

¹³⁸ Simon, Herbert (1982): *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la Organización Administrativa*. Editorial Aguilar. Colección Economía de la Empresa. Cuarta edición argentina. Buenos Aires.

¹³⁹ Etzioni, op. cit. capítulo II

¹⁴⁰ Mayntz, op. cit. capítulo IV.

¹⁴¹ Etzioni, op. cit. págs. 15 a 18.

persiguen fines diversos, además del que se refiere a las ganancias económicas que sus actividades le producen¹⁴². Sólo como ejemplo ilustrativo de esta tendencia, sin ánimo de participar en el debate ni analizar a fondo los argumentos, se muestra cómo Hatch presenta el problema al considerar que, además de los accionistas que exigen el beneficio, otros participantes o interesados en el funcionamiento de la empresa exigen otro tipo de resultados, se trate de trabajadores, clientes, proveedores o acreedores. "Los accionistas piden rentabilidad, los sindicatos presionan para obtener mejores prestaciones, los ambientalistas exigen responsabilidad social con relación a los niveles de contaminación de determinada planta. Como ofrecer mayores salarios y adquirir dispositivos anticontaminantes reducen las ganancias, el administrador se encuentra en una posición contradictoria"¹⁴³.

Otro aspecto señalado como importante es el que se refiere a la efectividad en términos del tiempo y de la continuidad. En ese sentido, se plantea la necesidad de establecer las condiciones dentro de la organización que permitan, no solamente la obtención de resultados de manera inmediata y por poco tiempo, sino que se le provea de los medios que garanticen su funcionamiento permanente y la producción de resultados en el largo plazo.

La doble acepción del término "organización" muestra la relación tan estrecha entre los objetivos previstos y el funcionamiento de la entidad encargada de alcanzarlos. En efecto, organización, como segunda etapa del proceso administrativo desde que Fayol las enumeró como integrantes del concepto de administración, quiere decir combinación de recursos, en un proceso de diseño organizacional que implica una serie de decisiones para "la determinación de la estructura organizacional más apropiada en cuanto a la estrategia, la gente, la tecnología, y las tareas de la organización. Entendiendo por estructura organizacional la forma en que se dividen, se organizan y se coordinan las diferentes actividades de la organización"¹⁴⁴. Para Koontz y Weihrich¹⁴⁵ la organización "es la parte de la administración que supone el establecimiento de una estructura intencionada de los papeles que los individuos deberán desempeñar en una empresa. la estructura es intencionada en el sentido de que debe garantizar la asignación de todas las tareas necesarias para el cumplimiento de las metas. asignación que debe hacerse a las personas mejor capacitadas para realizar esas tareas". La estructura organizativa es, pues, el medio adecuado para obtener el desempeño humano que se requiere en aras de los objetivos que se pretende alcanzar. En ese sentido, definir y diseñar una estructura, crear y consolidar una cultura, además de establecer mecanismos de comunicación dirigidos a la consecución de los objetivos, es una tarea fundamental de los administradores que va a determinar de manera fundamental el funcionamiento de la organización.

¹⁴² Dessler, op. cit.

Hatch (1997): *Organization Theory*. Oxford University Press. New York.

¹⁴³ Idem, pág. 121.

¹⁴⁴ Stoner et al., op. cit. pag. 315.

¹⁴⁵ Koontz y Weihrich, op. cit. pág. 35.

A través de la división del trabajo, principio elemental de la Administración, se conforma la estructura de la organización, ya que de manera general se entiende por estructura la forma en que se distribuyen las tareas entre sus miembros. La organización necesita de la estructura porque con ella se cumplen tres funciones fundamentales: 1. Obtener resultados. 2. Minimizar la influencia individual sobre el funcionamiento de la organización. 3. Distribuir el poder en las diferentes posiciones. Con relación a la primera de estas funciones es evidente que, si la organización es un instrumento para alcanzar objetivos, integrar a sus miembros en una armoniosa correlación de actividades tendientes a la obtención efectiva de resultados, constituye el camino más adecuado para que el funcionamiento organizacional se dirija hacia los objetivos previamente señalados.

La segunda de las funciones tiene que ver con la necesidad de establecer el marco de referencia dentro del cual cada persona deberá moverse, en el cumplimiento de las labores que se le han asignado; el estilo propio, las características personales, ciertos rasgos del comportamiento, seguramente harán parecer diferentes a cada uno de los administradores o funcionarios de una misma organización, sin embargo, la estructura es el mecanismo que garantiza decisiones similares, no en el sentido en que cada persona quiera tomarlas, sino en la dirección que la propia organización previamente ha establecido. La tercera función se deriva de la designación de quienes deberán tomar decisiones, en el sentido y con la intensidad que la propia estructura lo señale, en cuanto a la trascendencia de sus acciones y el contenido de la información que deberán tener a su disposición¹⁴⁶

Para concluir este apartado, se hace referencia a la tendencia que considera ciertas organizaciones como públicas pero no estatales, en virtud de la naturaleza de los objetivos con ellas perseguidos y de los medios empleados para configurarlas. No se trata de la postura ya citada en la obra de Bozeman según la cual todas las organizaciones son públicas, sino de un enfoque que amplía el ámbito de lo público y lo separa del Estado propiamente dicho. En efecto, la dinámica de las relaciones sociales y las transformaciones que en ellas se han producido a lo largo de los años, ha conducido a una ampliación de los conceptos de *público* y de *privado*, que van más allá de lo que se circunscribe a las actividades estatales, en el caso del primero, y a las labores desarrolladas dentro del mercado, en el caso del segundo. Este nuevo concepto que rebasa lo estatal puede parecer extraño para la concepción dominante en el siglo pasado, según la cual lo público se circunscribe estrictamente a lo estatal y lo *no estatal* es necesariamente *privado*, sujeto, por lo tanto, al ámbito de la soberanía personal y a las regulaciones del mercado. Se trata, según palabras de Rabotnikof, del "espacio de expresión de una sociedad civil plural, de sus aspiraciones, valores y propuestas, espacio de gestación de identidad ciudadana y núcleo de integración compensatoria frente a la racionalidad técnico-instrumental del mercado y la lógica burocrática del gobierno"¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Hall, op. cit. pag. 85.

¹⁴⁷ Rabotnikof, Nora (1997): *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. Colección Temas de la Democracia. Serie ensayos. N° 1. Instituto Federal Electoral, México. Págs. 74 y 75.

Para los efectos de la organización, esta ampliación conceptual produce la necesidad de atender ciertas funciones desde entidades que no están dentro del aparato estatal, por un lado, o que no obedecen a las características propias de las empresas, por el otro. En el caso de lo público se organiza, entonces, un sector que permite la participación ciudadana directa en los asuntos públicos, que no forma parte del aparato del estado, ya sea porque no utiliza "servidores públicos", o sea porque su organización no coincide con la de las agencias políticas tradicionales¹⁴⁸. Este enfoque señala la existencia de cuatro formas de propiedad en el capitalismo contemporáneo: la pública estatal subordinada al aparato del Estado, la pública no estatal dirigida al interés público, sin fines de lucro, aunque pueda estar regida por el derecho privado, la corporativa, sin fines de lucro pero dirigida a intereses de un grupo o corporación, y la privada dirigida a la obtención del lucro o beneficio económico de manera particular¹⁴⁹.

1.7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN

Por su trascendencia e importancia la educación ha sido considerada una labor que debe ser atendida y vigilada por órganos del Estado. Por ello, tradicionalmente, al sector público ha correspondido la planeación, la organización y el control del sistema educativo, no sólo a través de la definición de los principios fundamentales que deben guiarlo, sino mediante la responsabilidad directa en el manejo de instituciones y organismos encargados de su impartición. La relación entre la educación y el Estado está, pues, planteada tanto en el terreno de las políticas, en lo que concierne a los planteamientos relacionados con el contenido de los conocimientos a ser adquiridos por los ciudadanos, la determinación de los diferentes niveles que debe comprender y las habilidades y capacidades a ser adquiridas, como en el plano de la utilización directa de recursos públicos en la oferta concreta de actividades educativas.

La educación representa un instrumento invaluable para la continuidad social en virtud de que a través de ella se enseñan y se aprenden hábitos y valores indispensables para mantener ciertas condiciones de vida y se adquieren la capacidad y los conocimientos técnicos que permiten el desarrollo de labores que, al mismo tiempo que proporcionan el sustento que permite la satisfacción de las necesidades, coadyuvan en la elaboración de bienes y en la prestación de servicios que constituyen el quehacer social normal de subsistencia y de integración de los seres humanos.

Ya se ha visto aquí cómo los pensadores clásicos otorgaron un papel de primer orden a la búsqueda y a la transmisión del conocimiento como un elemento básico para la integración de los individuos en grupos sociales y para su permanencia y desarrollo en los mismos, dando lugar al progreso y consolidación de las comunidades. Los filósofos griegos no solamente trascendieron por su explicación de los fenómenos

¹⁴⁸ Bresser P. y Cunill G.: *Entre o Estado e o Mercado: o Público nao Estatal*. En Bresser y Cunill (organizadores) (1999): *O Público nao Estatal na Reforma do Estado*. CLAD y Fundacao Getulio Vargas. Río de Janeiro. Págs. 15 a 48. pág. 16.

¹⁴⁹ Idem, pág. 17.

naturales y sociales, sino por las técnicas educativas que desde entonces constituyeron baluartes de la civilización occidental¹⁵⁰. Se hizo alusión también al pensamiento de Tomás Moro en relación con la educación y los que para él eran los nefastos efectos que su ausencia produce entre los jóvenes, no solamente en cuanto a su desarrollo y realización personal, sino en lo relativo a la forma en que se presenta su inserción en la sociedad. Es conocida, además, la postura de Rousseau sobre los métodos de educación que debían ponerse en práctica para garantizar la integración del joven a su comunidad¹⁵¹.

El interés por la educación está ligado a los fines que con ella se persiguen, que son en definitiva los que la han convertido en una verdadera institución social. Además de los ya mencionados, son numerosos los pensadores que se han ocupado de la importancia de la educación y la han analizado a través de sus diferentes objetivos. Independientemente que se esté o no de acuerdo en cuanto a los fines que con la educación se persiguen o se deben perseguir, además de que por su complejidad y amplitud se trata de una actividad que no puede ser fácilmente limitada por la determinación de ciertos propósitos que resultarían siempre insuficientes, se puede aceptar la afirmación de un especialista en el sentido de que "educar y ser educado son componentes esenciales de la naturaleza humana, aunque varíen los contenidos y, como decimos, cada sociedad, y generalmente cada individuo dentro de la sociedad, los ejercita de manera muy precisa de acuerdo con los objetivos sociales, aunque no los conozca explícitamente y nunca se haya planteado que existan"¹⁵².

Aunque no es propósito de este trabajo participar en la discusión sobre los fines educativos, ni analizar sus características y condiciones específicas correspondientes a diferentes momentos históricos, es conveniente una breve referencia que introduzca la problemática relacionada concretamente con las organizaciones encargadas de la oferta educativa en el nivel superior. En ese sentido, cabe mencionar la evolución de la función educativa que, a pesar de mostrar claras diferencias desde los inicios de la civilización occidental, guarda, sin embargo, rasgos característicos que han permanecido a lo largo del tiempo. Uno de esos rasgos lo constituye la diferencia

¹⁵⁰ Basta pensar en Sócrates, Platón y Aristóteles y en la "mayéutica", la "dialéctica", el "peripatetismo" y la "academia", asociados a la actividad pedagógica destinada a la enseñanza de sus principios. Para Platón el fundamento de la República ideal es la educación y ésta debe procurar la formación integral del hombre, combinando el desarrollo del cuerpo y del espíritu a través del ejercicio físico y del cultivo de la música y la filosofía. No está de más recordar su afirmación de que para garantizar la debida atención y la solución de los problemas que aquejan a un estado, el gobierno de la sociedad debe ser ejercido por los filósofos (ver los libros 5 y 6 de *La República*). Rousseau señaló expresamente que esta obra de Platón era más un libro dedicado a la educación que a la política, en virtud de que en ella se sostiene que el arte de gobernar puede ser aprendido y que el sistema educativo debe satisfacer los requerimientos de la naturaleza humana, no debe limitarse a ciertas etapas de la vida y que las instituciones sociales y de gobierno deben estar a su servicio (Ver prólogo de Ignacio de I. Lorens a la segunda edición de *La República* de 1985).

¹⁵¹ Ver *Emile ou de l'Éducation*; el *Discours sur les Sciences et les Arts*; y las referencias al aspecto educativo de la vida social que se encuentran en las obras de este autor ya citadas en el trabajo: *Du Contrat Social* y *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*.

¹⁵² Delval, Juan (1999): *Los Fines de la Educación*. Siglo XXI editores en coedición con Siglo XXI de España editores. México, Pág. 5.

entre la educación y la instrucción, entendiendo por la primera “la formación moral del carácter y los valores que estaba a cargo del “pedagogo” y por la segunda “la enseñanza de conocimientos que estaba a cargo del maestro”¹⁵³.

A partir del Renacimiento se va extendiendo la idea de que la educación es en sí misma un bien y que la sociedad se beneficia si la mayor parte de sus miembros tienen acceso a ella. La Revolución Francesa consagra formalmente la generalización de la educación considerándola el mejor medio para garantizar la igualdad entre los hombres. Es precisamente después de la Revolución Francesa y con la implantación del principio de separación entre instituciones civiles y religiosas, que la educación dejó de ser patrimonio exclusivo de la iglesia y pasó a ser una función pública. La educación no perdió por ello su condición de medio encargado de transmitir valores de interés para la sociedad en su conjunto, pero lo hizo despojándose de contenido religioso y adquiriendo el carácter laico que todavía conserva. No obstante esa separación, la disputa entre los que reclaman una educación religiosa y quienes no la aceptan ha permanecido vigente. A pesar de la existencia de instituciones educativas regidas por organizaciones religiosas, la lucha continúa porque se reclama instrucción de ese tipo también en las escuelas públicas.

Detrás de la polémica que este tema plantea permanece la convicción de que la educación hereda una vocación integradora, trascendente que le es propia desde cuando era administrada e impartida con una visión religiosa. Benner¹⁵⁴ desarrolla una serie de tesis que relacionan la religión y la educación en las cuales muestra la vinculación entre ambas, señalando qué significa la religión para la formación del individuo, qué significa la educación para el desarrollo de la religiosidad entre los hombres, el peligro de los fundamentalismos, la necesidad de ejercer una actitud crítica de la religión desde una postura ética, pedagógica y política, sin negar el derecho a que se realice una crítica religiosa de la moral, la educación, la política y la economía.

La consolidación del Estado-Nación provoca a su vez la consolidación de la escolaridad a través de la creación y funcionamiento de organizaciones especialmente destinadas a ofrecer a los jóvenes los conocimientos que les permitieran iniciar y culminar el proceso de socialización. Como bien lo recuerda Bolaños¹⁵⁵, ese Estado-Nación ha pretendido a través de la educación, con mayor o menor intensidad dependiendo de las circunstancias históricas, el cumplimiento de fines políticos (por la reproducción de rasgos culturales), económicos (encaminados a capacitar a los individuos para la producción), éticos o humanistas (en busca del pleno desarrollo de

¹⁵³ Idem, pág. 12.

¹⁵⁴ Benner, Dietrich: *Tesis acerca del significado de la religión para la formación*. En *Propuesta Educativa*, año 10, n° 22, junio 2000. Buenos Aires.

¹⁵⁵ Bolaños Guerra, Bernardo (1996): *El Derecho a la Educación*. Colección temas de Hoy en la Educación Superior. N° 16. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Págs 12 y 13.

la personalidad humana, para decirlo con los términos que en ese sentido se emplean en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁵⁶).

El interés social por la educación, que la ha ubicado como función pública, ha pasado por diferentes etapas hasta llegar a la que actualmente conocemos en la cual la necesidad práctica, de índole económica, de contar con la mano de obra requerida para garantizar la producción, ha conducido a reconocer niveles de conocimiento y a liberar a los individuos para que se incorporen al mercado de trabajo, para lo cual el sistema educativo se ha separado en niveles que van desde el básico hasta el superior, pasando por la enseñanza de carácter intermedio. El desarrollo de la civilización occidental ha estado, entonces, ligado a la educación y el acceso a sus diferentes niveles ha ido acrecentándose a medida que la industria ha sido penetrada por la ciencia y el avance económico de los países está cada vez más basado en "el potencial productivo y la capacidad científica y tecnológica y desde entonces resulta imposible que un país carente de educación masiva y de adecuada educación superior llegue a disponer de una economía moderna"¹⁵⁷.

La educación que se ha llamado *básica* definida como aquella a través de la cual se adquieren las nociones indispensables para que el individuo ejerza adecuadamente algún oficio o venda su fuerza de trabajo, ha ido ampliando el ámbito dentro del cual se ofrece, a medida que el desarrollo científico y tecnológico ha ido incrementando los conocimientos que se consideraban elementales. En muchos países no solamente se define como un derecho de los ciudadanos el recibir ese nivel de educación, sino que se considera como obligatorio que cada joven asista a recibirlo en los primeros años de su vida, lo que convierte a la educación básica en un deber, además de un derecho de todos¹⁵⁸. En lo que se refiere al nivel superior del sistema educativo, el modelo universitario que hoy se conoce, nace en la edad media y fue quizás la primera manifestación de la enseñanza escolarizada, pues en los momentos en que surge no existían esos niveles inferiores que hoy se consideran sus naturales antecedentes. Ese modelo universitario se transforma y se consolida más adelante como un elemento indispensable para el desarrollo del capitalismo, en su etapa correspondiente a la industrialización.

En este proceso de crecimiento constante de la educación, tanto en el número de personas que acceden a ella, como en la importancia de sus diferentes niveles —que conducen al auge de la educación superior— juegan un papel fundamental las organizaciones que el Estado ha diseñado y puesto en marcha para garantizar ese acceso y para dirigir la preparación de sus ciudadanos en un determinado proyecto de desarrollo. Kaplan¹⁵⁹ muestra un resumen de las condiciones y características de este proceso de formación y consolidación de la educación superior, con el impulso

¹⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General de la O.N.U., art. 26.

¹⁵⁷ Kaplan, Marcos (1996): *Universidad Nacional, Sociedad y Desarrollo*. Colección Biblioteca de la Educación Superior. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Pág. 11.

¹⁵⁸ Ver artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁹ Kaplan, Marcos (1996), op. cit. págs. 14 a 24.

decisivo de organismos públicos especialmente creados para ello, en cuatro países que en esta materia han sido ejemplo a seguir, especialmente en los países latinoamericanos: Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos.

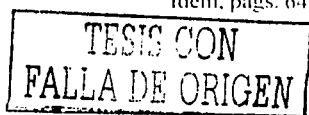
La relación entre la Administración Pública y la educación varía de acuerdo con el nivel de estudios. En ese sentido, en el caso concreto de México, la centralización manifestada por el control directo del gobierno sobre los fines y la organización educativa, es la constante en los niveles básicos de la enseñanza. En el sector educativo de nivel superior existe ingerencia del sector público pero ésta se limita al establecimiento de los ordenamientos legales de carácter general que les dan nacimiento a las diferentes organizaciones de educación públicas, al financiamiento y la asignación de insumos y recursos; en lo que concierne al funcionamiento de tales organizaciones, existe el respeto al ejercicio de la libertad de cátedra a nivel del profesorado en cuanto a la definición concreta de planes y programas y sus respectivos contenidos y una autonomía de las autoridades en el sentido de definir la estructura organizativa correspondiente. En un capítulo posterior se mencionarán y explicarán las figuras jurídicas empleadas por el Estado en la conformación de estas instituciones, dentro de las cuales predomina la descentralización administrativa.

Los nexos entre el Estado y las organizaciones de educación superior han estado marcados por la tendencia del primero a controlarlas y por la resistencia de éstas con el ánimo de conservar la independencia que les es propia desde sus orígenes. En efecto, a pesar de su relación con las autoridades eclesiásticas, las primeras entidades educativas mantenían un alto grado de autogestión y se movían sin ningún control externo. En su evolución la Universidad conserva, con altibajos, dos principios que han permanecido como sus rasgos distintivos: la libertad académica y la autonomía, disminuidos pero no anulados cuando los emergentes estados nacionales convirtieron en servidores públicos a los profesores y limitaron con leyes y prácticas administrativas el ejercicio de la autonomía¹⁶⁰. A lo largo de la historia la Universidad, en su proceso de institucionalización, constituye un sistema abierto y permeable, tanto a cambios en su contexto inmediato como a los que se producen en sistemas educativos similares; ha luchado contra fuertes tensiones para mantener su autonomía y libertad académica; ha sido terreno propicio para la coexistencia de grupos antagónicos; ha establecido vínculos con el Estado y con diversos sectores e intereses de la sociedad que la han convertido, además, en agente de crítica y de cambio¹⁶¹.

No se trata de hacer mayores comentarios aquí en relación con los fines de la educación porque el objetivo del trabajo está relacionado con la manera en que se diseñan y funcionan las organizaciones educativas del nivel superior. Sin embargo, no debe olvidarse que existe una relación entre los fines buscados y los medios a través

¹⁶⁰ Grediaga Kuri, Rocio (2000): *Profesión Académica, Disciplinas y Organizaciones. Procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. Biblioteca de la educación superior. Serie investigaciones. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México. Pág. 66.

¹⁶¹ *Idem*, págs. 64 a 69.



de los cuales se pretende conseguirlos. En ese sentido, está en pie una interesante discusión entre si la educación superior debe garantizar una educación integral, con un alto contenido teórico que explique los fenómenos y estimule la labor investigativa, o si debe ser lo más práctica posible con la intención de preparar al estudiante para el inmediato y adecuado ejercicio de una profesión o la realización de las actividades concretas de un empleo determinado. En el ámbito específico de las instituciones de educación superior de carácter público esta discusión es muy relevante porque de ella depende la distribución de áreas y departamentos y la asignación de recursos. Por otro lado, aun en el caso de que se considere más importante la formación de profesionales y los propios estudiantes manifiesten su intención de dedicarse a labores técnicas dentro de las empresas, alejados de cualquier actividad de carácter académico, sería interesar pensar en qué tipo de formación, la meramente práctica o la de mayor contenido teórico, es en definitiva más conveniente para garantizar un mejor desempeño y adaptación a los cambios tecnológicos en el mediano plazo¹⁶².

Por otro lado, la separación o división de la educación en diferentes niveles, ya mencionada en este apartado, no tiene porqué significar que la preocupación pública hacia la educación deba limitarse a ciertos años o ciertos niveles y no ir más allá. Pretender limitar esta preocupación no se debe a ningún aspecto fundamental sino a la escasez de recursos y a la intención de dirigirlos a la educación básica y no a la superior, en una selección que se basa, en primer lugar, en que en esos primeros años de estudios se adquieren los conocimientos indispensables para ubicarse en los niveles más bajos del mercado de trabajo, y, en segundo lugar, en la situación socioeconómica que el joven y su familia enfrentan relacionada con la tenencia o no de recursos que le permitan la continuación de los estudios a otros niveles y el retraso de su propia incorporación a la vida productiva..

En los países latinoamericanos predominó durante mucho tiempo la búsqueda de fines políticos a través de la educación, con el propósito de lograr, mediante los sistemas educativos, la integración nacional dentro de un marco de desigualdades, descuidando los otros fines, principalmente los de carácter económico. A partir de los años setenta del siglo XX esta tendencia sufre un cambio de orientación y se comienzan a tomar medidas que intentan privilegiar los fines económicos de la educación, corriéndose el riesgo de minimizar los otros fines, culturales y políticos¹⁶³. En este trabajo se describirá más adelante el proceso de transformación operado en el sistema de educación superior mexicano a partir de esos años, con el cual se intenta otorgarles a las instituciones de educación superior públicas un sistema de planeación que no se limite al establecimiento de objetivos, sino que instaure mecanismos precisos y adecuados de evaluación y de control, que permitan el uso correcto de los recursos disponibles y el conocimiento oportuno de los resultados obtenidos.

¹⁶² Deval discute el tema y concluye que es mucho mejor una formación teórica que la utilitaria inmediatista llamada a capacitar en la realización de actividades concretas, pero que no fomenta la iniciativa personal ni desarrolla la capacidad de pensar y de saber buscar y encontrar la información requerida. Ver págs. 57 a 64.

¹⁶³ Bolaños Guerra, op. cit., págs. 98 y 99.

Por otro lado, como consecuencia de la revisión de los fines y actividades del Estado y de la evolución conceptual de lo que se entiende por público y por privado, que ha caracterizado la última parte del siglo XX, la educación, como la salud y los servicios ligados a la cultura, es una función que ha sido considerada por algunos como parte de las funciones incluidas en el concepto amplio de lo *público* que va más allá del aparato estatal y al cual se hizo referencia al término del anterior apartado de este capítulo. En la época en que se hace evidente la crisis del modelo burocrático del Estado, y en que la globalización exige nuevas y eficientes modalidades de administración pública, crece la importancia de una forma ni privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado. Por otro lado, la misma crisis, en su manifestación de carácter político, revela la necesidad de formas de control social directo sobre la administración pública y sobre el propio Estado¹⁶⁴. Lo *público no estatal* es concebido con una doble dimensión como control social y como una forma de propiedad. La educación se coloca en ambas dimensiones ya que su prestación debe ser objeto de supervisión social y su gestión realizarse por organizaciones no directamente ligadas al aparato estatal.

¹⁶⁴ Bresser P., Luiz y Cunill G., Nuria: *Entre o Estado e o Mercado: o Público nao estatal*. En Bresser Pereira y Cunill Grau (1999): op. cit. Págs. 25 a 36.

ENSE CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Para explicar el origen de las transformaciones a que han estado sometidas las organizaciones públicas, incluidas las instituciones de educación superior, desde las últimas décadas del siglo XX, se presentan en este capítulo, por un lado la interesante evolución de la Administración Pública, desde el desarrollo y consolidación del llamado Estado Social hasta la actual tendencia doctrinal conocida como Gerencia Pública y, por otro lado, la no menos llamativa transformación de la gestión empresarial privada, en una especie de aproximación de ambos extremos hacia un centro en el cual parecen confundirse de nuevo sus fronteras; con un elemento extra, novedoso, en el sentido de que ya no es solamente la Administración Pública la que parece trasladarse de un terreno al otro, sino que ahora también se mueve la administración Privada hacia el campo de lo público y aparece revestida de una condición de solidaridad y de interés social, muy próxima a la que emana de manera natural de la Administración Pública. En ese sentido, se produce un adelgazamiento del Estado y a las organizaciones públicas que sobreviven se les exige eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, resultados correspondientes con sus objetivos, con lo cual se les ha obligado a aplicar principios y técnicas de origen empresarial. Así mismo, se ha producido una transformación de principios tradicionales de la gerencia privada y se comienza a hablar de fines sociales de las empresas y del carácter misionero de las actividades que realizan, entendiéndolo como tal los beneficios que la sociedad obtiene de ellas, más allá de los simplemente económicos.

Dentro de la tendencia a reducir el papel del Estado y redefinir las funciones del sector público, se ha ido introduciendo en el lenguaje de la Administración Pública una serie de términos empleados anteriormente entre los especialistas de la administración empresarial. Por ello se habla ahora, con cierta naturalidad, de "gestión pública", "gerencia pública", "nueva gerencia pública" y se pregona la necesidad de introducir técnicas de gestión diseñadas y aplicadas originalmente a organizaciones cuyos objetivos tienen que ver con la industria y el comercio, en el ámbito de la actuación privada. En ese sentido, es también normal que se expongan los beneficios para el sector público de utilizar, para mejorar el funcionamiento de sus órganos, principios, métodos y técnicas que son característicos de ciertos novedosos enfoques administrativos de origen industrial, tales como "Administración por Objetivos", "Desarrollo Organizacional", "Calidad Total", "Aseguramiento de la Calidad", "Planeación Estratégica" y, más recientemente, "Reingeniería".

Este fenómeno ha sido visto como un efecto de la ideología privatizadora, propia del neoliberalismo económico y de su devoción por el mercado, materializada en los últimos años por las denominadas "apertura comercial" y "globalización económica". En ese orden

de ideas, algunos pudieran pensar que se trata de la desaparición de las funciones públicas, basada en la ineficiencia e ineficacia de los organismos que las desempeñan y en la tan repetida, pero no por ello cierta, afirmación de que el Estado es muy mal administrador. Sin embargo, éste no es un fenómeno tan *nuevo* como puede parecer y, por supuesto, en la práctica no ha significado la desaparición de las funciones encargadas al Estado, sino que, por un lado, tiene muchos e importantes antecedentes y, por el otro, ha conducido a una reestructuración de las labores públicas consideradas imprescindibles para conservar mínimas condiciones de convivencia social. Esta reestructuración de las labores públicas ha venido acompañada por la exigencia de emplear racionalmente sus recursos y, para ello - parece ser la idea predominante- nada mejor que recomendar que se utilicen los principios y las técnicas que las empresas privadas emplean para hacer más efectivo su funcionamiento y para, por consiguiente, lograr sus objetivos y metas.

Existe, pues, una contracción del ámbito estatal y una tendencia a insistir en la necesidad de implantar técnicas que garanticen la buena administración de aquello que queda dentro de su campo, entendiendo por buena administración la que se basa en la experiencia y desarrollo de organizaciones privadas, fundamentalmente las empresariales. En este capítulo se hace un recorrido por los aspectos más importantes que conforman la evolución del pensamiento administrativo público, en el viaje que lo ha llevado a traspasar las fronteras de lo estrictamente estatal. De igual manera, se ofrece un panorama de la evolución del pensamiento empresarial privado, con el cual se pretende mostrar como, por lo menos en el terreno ideológico y de la retórica intelectual de la doctrina de los negocios, se ha producido también una revisión de conceptos que la hacen converger hacia el terreno de lo público, en una especie de justificación ante la sociedad, queriendo aparecer como más *responsable* y menos *egoísta*, como producto de la *cooperación* y no de la *explotación*, como *baluarte* del desarrollo social y no como *instrumento* del enriquecimiento individual¹.

Se hará una breve semblanza del Estado Social y se presentarán los rasgos característicos de la que se ha llamado *gestión* o *gerencia pública*, términos utilizados para trasladar del idioma inglés al castellano el significado del vocablo *management*, que dio lugar originalmente a la expresión *public management*. Se hará mención de algunos de los principios y técnicas que han sido desplazados del ámbito de lo privado al ámbito de lo público y viceversa, aunque esto último a veces parece que ha pasado inadvertido por parte de quienes se dedican a la reflexión en la disciplina administrativa pública. Precisamente con la intención de llamar la atención sobre el fenómeno inverso de modificación doctrinaria de principios de gerencia empresarial, poco discutido hasta ahora, se analizará la evolución del pensamiento administrativo privado, tomando como referencia la original circunstancia constituida por el hecho cierto, ya mencionado en el párrafo anterior, de que las relaciones que se dan dentro de las empresas, han venido siendo interpretadas más allá de simples relaciones laborales y se intenta revestirlas de un sentido de trascendencia que, por su insistencia y aparente aceptación, por lo menos doctrinariamente hablando, podría hacer pensar en una posible irrupción de la organización empresarial en terrenos que fueron propios de otras organizaciones, principalmente de las de carácter público.

¹ Ver Jacquart, Albert (1995): *J'Accuse l'Economie Triomphante*. Calman-Levy. Paris. Le Mouel, Jacques (1992): *Crítica de la Eficacia*. Editorial Paidós. Buenos Aires. Le Goff, Jean-Pierre (1995): *Le Mythe de l'Entreprise*. Edition la Découverte. Paris.

Se analizará la *Administración Participativa*, resaltando los aspectos que la definen como una técnica de gestión pública, en virtud de que las premisas sobre las cuales descansa se ubican con mayor comodidad en el terreno de las organizaciones relacionadas con el Estado. Es indudable, en ese sentido, que el primer concepto asociado a la participación que viene a la mente es el de *democracia*, entendiéndola como el ejercicio de la libertad responsable por parte de los ciudadanos, que asumen papeles activos no solamente como usuarios de los servicios, sino como copartícipes de las decisiones, definiendo una alternativa real para la sustitución de las prácticas burocráticas². Por otro lado, el hecho de que la sociedad exija mejores resultados y el mayor número de integrantes de la organización se involucre en la toma de decisiones, a través del empleo conjunto de métodos de gestión que han probado su utilidad, tales como la descentralización, la cogestión, la transparencia y la rendición de cuentas, contribuirá, sin duda, a la conformación de "un aparato más ágil y legítimo, permeable a la sociedad y sintonizado con sus expectativas e ideales"³.

Por último, se presentarán los aspectos más importantes de los enfoques dados a conocer por organismos internacionales con respecto a la necesidad de transformar la Administración Pública y adaptarla a las necesidades planteadas por el contexto globalizador característico de los últimos años del siglo XX. El conocimiento de las recomendaciones de dichos organismos servirá para entender mejor esa convergencia teórica, desde los dos campos administrativos de lo público y lo privado, que constituye el tema principal de este capítulo.

2.1 DEL BIENESTAR SOCIAL A LA EFICIENCIA

El Estado siempre ha sido sometido a modificaciones. La diferencia es que desde el siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX, esas modificaciones significaron un crecimiento cuantitativo y un desarrollo cualitativo, mientras que a partir de esos años, la característica de las modificaciones cambia en el sentido de que lo que se busca es una disminución de sus funciones. Desde el llamado *Estado Liberal*, ocupado solamente de mantener el orden y resguardar la soberanía, se encuentran posteriores denominaciones que sucesivamente destacan una participación creciente de órganos públicos en una gran diversidad de actividades. Después de la segunda guerra mundial surge la modalidad conocida como *Estado de bienestar*, al que también se llamó, con una connotación más amplia, *Estado social*.

Hoy, el Estado está inmerso en un proceso de cambio que, como ya se dijo, ha implicado su reducción y la simplificación de sus funciones. Además, se ha planteado como imprescindible la implantación de nuevos mecanismos de gestión y de control para garantizar el buen manejo de los recursos de que dispone, en las organizaciones que

² Golembiewski, Robert: *El Comportamiento y la Teoría de la Organización en el sector público: perspectivas de los problemas molestos y del progreso real*. En Lynn y Wildavsky (compiladores) (1999): *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 185 a 220.

³ Cabrero M., Enrique (1999): *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México. Pág. 111.

integran el sector público. Aunque estas circunstancias puedan hacer creer, en un primer momento, que sólo se trata de volver al *Estado Liberal*, las condiciones actuales muestran claramente que no es así, ya que el replanteamiento de las relaciones comerciales ha provocado un desequilibrio en las funciones y en el ámbito mismo de competencia estatal cuya principal consecuencia en este campo es el futuro incierto del Estado-nación, tal como ha sido conocido hasta ahora.

La Alemania de la posguerra lleva a nivel constitucional, en 1949, la idea de que el Estado es social, además de Federal y democrático⁴. Esto constituyó en ese país, y en los otros que con él compartieron características de la civilización industrial, la necesaria adaptación del tradicional Estado liberal burgués a las condiciones sociales que esa civilización produjo. La interesante presentación que hace García Pelayo del desarrollo del concepto de Estado Social y de la transformación práctica que significó, no solamente muestra características que permanecen hoy en día, sino que son la prueba de que en los últimos años de la década de los setenta del siglo XX, no se vislumbraba una transformación del Estado en términos regresivos, hacia una disminución de sus labores, como efectivamente ha venido sucediendo.

La tendencia que nace en aquel entonces y permanece todavía, es la integración de los dos ámbitos, público y privado, a través de la interacción Estado y sociedad. "Más que ante dos términos definidos nos encontramos ante lo que los norteamericanos denominan "complejo público-privado", en el cual muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas a la vez que éstas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales. En realidad se trata de un nuevo planteamiento del problema clásico de las relaciones entre el Estado y la Sociedad que, en términos de abstracción sistémica, podría expresarse de la siguiente manera: el sistema estatal y el sistema social, son partes de un metasisistema, es decir hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales, igualmente complementarios"⁵.

Pero el Estado, que poseía una clara vocación social y que estaba dispuesto a asumir funciones y actividades que garantizaran condiciones mínimas de existencia al mayor número posible de personas, cualquiera que fuese la naturaleza de tales actividades, no estaba aparentemente en vías de extinción, sino que había demostrado tantas virtudes que lo único que había que hacer era vigilarlo para evitar que tentaciones totalitarias lo llevaran a impedir el desenvolvimiento sano y armonioso de la propia sociedad. En ese sentido, estaba claro que sus fines eran esos, garantizar las condiciones mínimas de existencia a los ciudadanos y lograr la estabilidad del sistema, para lo cual se transformó en un Estado distribuidor - responsable de la distribución adecuada de lo producido -, y en un Estado manager⁶ - que a su función de regular el sistema económico, añadía la de apoyar con

⁴ García-Pelayo, Manuel (1977): *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid. Pág. 17.

⁵ Idem. Pág. 25.

⁶ Idem, pag.36. llama la atención que en esta obra se denomina *Estado manager* al Estado intervencionista que no solamente planifica en términos de los grandes proyectos nacionales de los que es responsable, sino que crea y maneja empresas y asume funciones productivas, en concurrencia con el sector privado de la

infraestructura y promoción las labores productivas, la de planificar el desarrollo y la de encargarse directamente de la producción de ciertos bienes y servicios -. Estado Social no era simplemente una denominación para una función determinada, como sucedía con los términos Estado de bienestar o Estado asistencial; era más que eso y para ello requería (esto también es algo que ha vuelto a plantearse como condición del Estado neoliberal) de un sistema "democráticamente articulado" en el cual la sociedad tomase parte activa y no permaneciera como simple receptora de los beneficios de sus decisiones⁷.

La condición complementaria de Estado y Sociedad ha sido una de las características de este modelo. Como bien lo recuerda José Juan Sánchez⁸, el hecho de que el Estado asumiera labores que se consideraban dentro del campo de la acción de los particulares, no significó una disminución de la potencialidad de éstos, sino, por el contrario, constituyó un instrumento para el desarrollo social y para garantizar las condiciones que permitiesen un mejor rendimiento de la acción individual. La reforma del Estado planteada recientemente, considera una nueva delimitación de lo público y lo privado porque parece estar preocupada fundamentalmente por aminorar la intervención del Estado en asuntos sociales. La complementariedad mencionada está en juego con los mecanismos impulsados por esta reforma del Estado, creándose una situación contraria a la anterior que no produce efectos similares. Antes, la fortaleza del Estado garantizaba el desarrollo social, en cambio, la debilidad estatal de ahora no es garantía de ese desarrollo. Por otro lado, las medidas puestas en marcha han provocado una situación delicada deformadora de los órganos públicos restantes, en cuanto se les deja actuar pero no se les suministran los recursos adecuados para hacerlo cabalmente. "Las prescindibilidades, los retiros voluntarios, los congelamientos de vacantes, las restricciones a la inversión pública, han contribuido a encoger al Estado, pero, en muchos casos, aumentaron simultáneamente su deformidad"⁹.

Como bien lo señala Crozier¹⁰, la reacción antintervencionista presente en todos los países occidentales no se debe a que el Estado pueda o deba retirarse de la economía, sino a que los problemas que actualmente se le plantean son diferentes y, por lo tanto, lo obligan a redefinir su papel. En ese sentido, la gestión directa o activa del Estado en la economía requiere de un replanteamiento completo, en el cual será importante garantizar la igualdad de las personas y la protección del ambiente a través de regulaciones simples, que no

economía. Se trata, por supuesto, de un uso del vocablo en su acepción de dirección y control empresarial, en cuanto a las funciones realizadas que, así mismo, como el propio autor lo aclara, dirige y controla a la sociedad en su conjunto. Hoy en día, el uso del término *manager* que García-Pelayo usa sin traducir y que algunos han traducido como *gerente* o *empresario*) aplicado a un Estado que se ha despojado de sus fábricas y se separa del mundo de las transacciones mercantiles propias de los particulares, se debe a que se le ha exigido que a las organizaciones que controla, cuyos fines son fundamentalmente de carácter público, les aplique principios y técnicas gerenciales con el propósito de obtener de ellas mejores resultados. Es evidente que en ambos casos el término se emplea con una connotación diferente derivada de dos situaciones contrapuestas.

⁷ Idem. Págs. 30 a 51.

⁸ Sánchez G., José Juan (1998): *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, Pág. 36.

⁹ Oszlak, Oscar: *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*. En Kliksberg, Bernardo (compilador) (1994): *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁰ Crozier, Michel (1992): *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*. Fondo de Cultura Económica, México. Segunda edición. Págs. 45 a 78. Pág. 68.

inhiban el libre juego de la producción y del comercio en la competencia, pero que susciten la colaboración de los ciudadanos. Por otro lado, la evolución de la sociedad industrial lleva a que, en los últimos años, la tradicional distinción entre lo económico y lo social tienda a desaparecer. En efecto, parece que las mismas nuevas condiciones de competitividad y, dentro de ellas, el estudio de las características del modelo japonés de administración empresarial -en el que parece jugar un importante papel el reconocimiento de las relaciones humanas, olvidadas en el modelo formal de las empresas occidentales- han provocado la inmersión de aspectos sociales dentro de la lógica de la empresa, dando lugar a una interesante situación de reposicionamiento del que todavía no se conocen las últimas consecuencias.

La revisión de las relaciones entre el Estado y la sociedad ha sido una de las principales consecuencias de la evolución experimentada en los últimos años del siglo XX. Un estudio realizado en el Reino Unido percibe tres fases en dicha evolución, de las cuales la primera consistió en el diseño de las relaciones entre la función política, la administrativa y la de producción del servicio, sin que hubiese ninguna distinción entre los receptores, en cuanto a si se trataba de electores, ciudadanos o consumidores. En la segunda etapa, caracterizada por una reducción del gasto público, se presenta un interés por incrementar la eficiencia: el papel administrativo es redefinido como gerencial y se puede vislumbrar un acercamiento al actor social en cuanto a considerarlo como cliente interesado en la calidad del servicio que recibe. En los años ochenta, dentro de la tercera fase, surge ya con mayor claridad la figura del cuarto actor protagonista de este proceso, el consumidor. La tendencia oficial ha sido conceder poder al público, en cuanto al diseño de los servicios que presta el Estado, considerando las necesidades y exigencias de los consumidores. Esto ha implicado la publicación de información sobre el desempeño de las instituciones públicas, pero permanece el problema de la poca posibilidad de elección entre posibles proveedores, existente en el modelo aplicado en el sector privado y del cual se origina esta adaptación a las relaciones con organismos del sector público¹¹.

La aplicación y adaptación de modelos de prestación de servicios de origen privado se observa en la importancia que adquiere el estudiar y poner en práctica conceptos como el de "calidad total" y en la obligatoriedad de dar a conocer información sobre indicadores precisos que muestren la eficiencia en la atención del público, considerado como integrado por clientes o consumidores. Esta información debe poder servir para contrastar el desempeño real con las metas propuestas. Por otro lado, se da entrada a la posibilidad inmediata de presentar quejas a través de procedimientos específicos que buscan implementar medidas correctivas en el corto plazo gracias a la exigencia de los clientes afectados. Se busca incrementar la participación del ciudadano en un sentido activo que, si bien, en muchos casos no tiene la posibilidad cierta de seleccionar otro prestador del servicio requerido, por lo menos provoca una presión y una influencia que pueden tener repercusiones en lo que se refiere a modificaciones o cambios en la manera en que se presta el servicio en cuestión, sin olvidar las consecuencias que ello pueda tener en la participación política y en los resultados electorales.

¹¹ Haywood y Rodríguez (1994): *Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública*, en Klisberg: Op. Cit. págs. 198 a 207.

2. 1. 1 La Nueva Gerencia Pública

En el capítulo anterior se hizo referencia a los enfoques que han señalado, en diferentes momentos históricos, diversos *objetos* de estudio a la administración pública y se mencionó la tendencia reciente a ubicarlo en terrenos propios o, por lo menos colindantes, con aquellos que se reclaman de la gerencia privada. Esta tendencia, entre los estudiosos que emplean la lengua castellana, ha llevado a crear una especie de confusión terminológica que ha dado pie a que se le compare con una especie de torre de babel¹², en virtud de la azarosa vida que el vocablo importado del inglés ha tenido en castellano. En efecto, durante muchos años la palabra *management* fue traducida simplemente como *administración*, pero ahora que se quiere precisamente sustituir este último término por su asociación con el nombre tradicional de la disciplina, *administración pública*, se han buscado algunos otros sinónimos y se ha producido, entonces, la confusión que se ha mencionado¹³.

Para llamar la atención sobre la aparición temprana de enfoques precursores de la que se ha llamado *gerencia pública*, en el capítulo I se han presentado algunos aspectos fundamentales de la orientación *tecnocrática* que vio en la transformación de la burocracia, producida por el desarrollo tecnológico, la salida a sus deficiencias. Esta postura no se puede considerar como un enfoque teórico sino como un conjunto de recomendaciones que pretendieron mejorar la práctica administrativa del sector público, a través de la aplicación de técnicas de gestión que se consideraban apropiadas para obtener de ella mejores resultados. Así mismo, en ese primer capítulo se han mostrado los rasgos fundamentales de la *Teoría de la Organización*, ubicándola como una doctrina cuyo origen y aplicación, de carácter empresarial privado, nutre vigorosamente las nuevas tendencias en el estudio de la administración pública¹⁴. De igual manera, en dicho capítulo se mencionó el novedoso enfoque según el cual la noción de lo público va más allá de la simple competencia de organismos estrictamente estatales y se amplía hasta aquellas organizaciones encargadas de actividades de interés general, relacionadas con el Estado, pero no directamente inmersas dentro de su estructura.

¹² Guerrero; Omar: *El "management" público: una torre de babel*. En **Convergencia**. Revista de Ciencias Sociales. Año 15, N° 17, septiembre-diciembre de 1998. Universidad Autónoma del Estado de México.

¹³ Idem, pág. 17. Parece como si se hubiese trasladado a la actualidad una discusión de carácter semántico que debió haber tenido lugar desde el momento en que se tradujeron los primeros escritos en lengua inglesa que usaron la palabra *management*, referida al manejo de los negocios privados, en contraposición a *administration* término reservado a los asuntos de índole pública. Quizás si en aquel entonces se hubiese hecho una mejor traducción, empleando palabras más adecuadas, se hubiese solucionado la controversia semántica y no se estaría planteando ahora. En ese mismo sentido podría decirse que muchos de los términos que se emplean en disciplinas administrativas han sido traducidos de manera poco afortunada, provocando ciertas limitaciones y confusión con otros conceptos. Éste es el caso, por ejemplo, de la palabra *dirección*, con la cual fue traducido el término francés *commandement*, empleado por Fayol al definir las etapas del proceso administrativo, que pudo haber sido desde entonces traducido de manera diferente (*mando, autoridad, liderazgo*), pues el término empleado hasta ahora es un claro sinónimo de la misma gestión, gerencia o administración.

¹⁴ Ver Arellano, Cabrero y Castillo (coordinadores) (2000): **Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental**. CIDE y Miguel Ángel Porrúa editor. México. Harmon y Mayer (1999): **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.

En uno de los más recientes trabajos dedicados al análisis de la *Nueva Gerencia Pública*¹⁵ se presentan interesantes estudios de casos que tratan de diagnosticar y evaluar numerosos ejemplos de la aplicación de sus principios, en aquellos países que han sido considerados pioneros en su implantación. En uno de dichos estudios se analizan las manifestaciones que pueden conducir a su definición y se sostiene que la nueva gerencia pública puede ser, en ese sentido, definida desde tres perspectivas diferentes¹⁶. En primer lugar, la nueva gerencia pública puede ser considerada como un movimiento ideológico tendiente a promover y a justificar acciones gubernamentales dirigidas a reorganizar el uso de los fondos públicos y a reestructurar los organismos que los utilizan para la prestación de ciertos servicios. En segundo lugar, la nueva gerencia pública puede ser un objeto de estudio de quienes se dedican desde el ámbito académico a observar y analizar el funcionamiento del gobierno. Por último, la nueva gerencia pública está constituida por un conjunto de prácticas puestas en vigor a raíz de que se iniciaron reformas en las características y condiciones del sector público, auspiciadas por los detentadores del poder político en muchos países, a partir de los años ochenta del siglo XX¹⁷.

La ineficiencia y la ineficacia de las organizaciones públicas constituyen los fundamentos de la postura ideológica que plantea la aplicación, en dichas organizaciones, de los principios y las técnicas de gestión empresarial privada. Para quienes propician esta aplicación, la baja calidad y la prestación inadecuada de los servicios, así como los altos costos de operación son consecuencia de una falta de gestión apropiada, ya que no tiene por qué ser diferente la forma en que se administra un organismo público a la forma en que se maneja una empresa privada¹⁸. En lo que se refiere al campo de la especulación teórica, es curioso observar que los estudiosos de la administración pública no habían planteado las reformas del Estado en los términos en que ésta se dio, en virtud de que las transformaciones tuvieron su origen en la doctrina económica y no en el contexto de la doctrina administrativa pública. Esta doctrina, en aquellos momentos estaba ocupada en discutir sobre las políticas, las instituciones y los sistemas de valores y no en la reducción de las funciones públicas¹⁹ ni en las prácticas de gestión más convenientes para otorgarles agilidad y rendimiento a las organizaciones del gobierno²⁰. Por otro lado, una vez iniciada la discusión en el terreno del significado para la doctrina administrativa del uso o no de las prácticas gerenciales privadas, ésta ha evolucionado hacia aspectos más trascendentales como la ética, la democracia, la regulación y la naturaleza intrínseca del sector público²¹.

En cuanto a la manifestación de la nueva gerencia pública a través de la reforma del sector gubernamental, ella se hace patente cuando la posición ideológica se materializa en una serie de acciones tendientes a modificar la práctica de la administración en dicho sector. En

¹⁵ McLaughlin, Osborne, Ferlie (2002): *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge. Taylor & Francis Group, London.

¹⁶ Dawson, Sandra & Dargie, Charlotte: *New Public Management. A discussion with special reference to UK health*. En McLaughlin et al. (2002), op. cit. págs. 34 a 56.

¹⁷ Idem, pág. 34.

¹⁸ Idem, pág. 35.

¹⁹ Ver las obras de García Pelayo, de los desarrollistas latinoamericanos y las posturas tecnocráticas mencionadas en el capítulo anterior, para constatar que las transformaciones vislumbradas en aquel entonces no iban en la dirección que posteriormente tomaron.

²⁰ Dawson y Dargie, op. cit. pág. 38.

²¹ Idem, pag. 41.

el Reino Unido la atención de la salud, por ejemplo, considerado como uno de los bienes públicos más importantes, es uno de los que más ha estado sometido a profundas reformas desde que se puso en marcha la reestructuración del gobierno²². Como una consecuencia del contenido mismo de las reformas, en cada país se han interpretado de diferente manera; en ese sentido, en los Estados Unidos han sido planteadas en términos de *reinvencción del gobierno*, de *descentralización* y *desregulación* en Europa y en medidas de *control* y *racionalización de gastos* en el Reino Unido²³. En México se inicia el proceso de reestructuración del sector público, con un enfoque similar, a partir de los años ochenta y, en ese sentido, es propósito de este trabajo revisar las medidas que en el sector educativo público mexicano de nivel superior han sido implementadas desde aquel entonces.

Desde la perspectiva de la manifestación práctica de los cambios estructurales que conforman la reforma, han sido comparadas algunas experiencias y la conclusión es que no puede hablarse de la nueva gerencia pública como un conjunto de medidas similares con los mismos efectos y consecuencias. Las diferencias entre los modelos implantados en algunos países embarcados en el cambio, no solamente se refieren a la profundidad con que lo han emprendido, sino también a la diversidad de las herramientas empleadas. Christensen y Laegreid²⁴ señalan que mientras en Nueva Zelanda se adoptó un comportamiento agresivo, en Australia se prefirió la discusión y el consenso y en Noruega se actuó con cierta indecisión²⁵. Los elementos característicos de la gerencia pública sirven a estos autores para comparar los casos señalados y detectar sus diferencias. En ese sentido, el principio de "dejar que los administradores administren" ha significado en Australia y en Noruega un reforzamiento del servicio civil y un énfasis en la capacitación, mientras que en Nueva Zelanda a los administradores se les contrata por tiempo determinado y se les paga de acuerdo con su rendimiento²⁶. La división entre las funciones políticas y administrativas no ha correspondido en Australia a una pérdida del control político, pues han combinado centralización y descentralización, procurando mantener la coordinación central, mientras que en Nueva Zelanda la confusión derivada de la competencia entre entidades de la corona y empresas privadas, ha dificultado el garantizar la atención de intereses colectivos²⁷.

Dos de las características más importantes del proceso transformador a que ha estado sometida la dirección de las entidades públicas son la tendencia a concederles autonomía, a través de la figura de la descentralización, y el diseñar y aplicar instrumentos de evaluación enfocados hacia los resultados obtenidos. Esta situación ha revivido el interés por los principios y técnicas utilizados en el sector privado, en donde la necesidad de emplear cuidadosamente los recursos con que se cuenta y obtener un beneficio económico, produce de manera natural un énfasis en la definición clara de los objetivos y en que los resultados coincidan con lo previsto. Por todo ello, han aparecido las denominaciones ya mencionadas de *Gestión Pública* y *Gerencia Pública*, derivadas de la traducción del término

²² Idem, pág. 43.

²³ Idem, pág. 39.

²⁴ Christensen y Laegreid: *La Nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa*. En *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 1, 1er semestre del 2001, CIDE, México, págs. 55 a 100.

²⁵ Idem, pág. 57.

²⁶ Idem, págs. 66 y 67.

²⁷ Idem, págs. 75 y 76.

management, empleado en inglés para referirse al manejo y dirección de las empresas, siendo específicamente en los Estados Unidos donde se comienza a hablar de *Public Management* para dar a entender la necesidad de un manejo eficiente de los recursos públicos de parte de las organizaciones del sector. No existen diferencias entre ambas versiones al castellano, a no ser el hecho de que en España se prefirió el primero y en algunos países de América Latina el segundo, utilizándose ahora, ambos, de manera indistinta²⁸.

Vale la pena mencionar, también, que los autores clásicos no eran ajenos a la aplicación de técnicas que garantizaran la obtención de resultados a través de los organismos del Estado. En la base misma de la vieja dicotomía *política-administración* está la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos que a esos organismos se les asigna. Estos autores estaban conscientes de que la estrecha relación con la ciencia política y la exagerada preocupación por las disposiciones legales y por los procedimientos formales, que han sido rasgos distintivos del desarrollo de la Administración Pública *tradicional*, sirvieron para darle fuerza y consistencia como disciplina de carácter público, pero no la dotaron, en la práctica, de las herramientas que le permitieran actuar con la eficiencia y la eficacia que los usuarios de sus servicios esperaban. En efecto, la dicotomía *política-administración* surgió de la intención de resaltar la función ejecutiva, directiva, coordinadora de recursos para alcanzar objetivos, que ahora renace con mayor ímpetu y rescatan los sostenedores de la nueva corriente. Vale la pena transcribir aquí un párrafo escrito por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX, del cual es fácil deducir la preocupación porque las cosas, en el campo de la Administración Pública, se hagan bien y -lo que es más relevante dado el interés que se muestra ahora por la evaluación y por la "rendición de cuentas"- porque exista una información adecuada y una discusión ciudadana alrededor de las acciones administrativas:

"Los debates no son más indispensables en los problemas de la legislación que en las cuestiones de administración. Aún es más importante saber cómo se construye la casa, que saber cómo ha concebido el arquitecto sus planes y ha calculado los diversos materiales de que tiene necesidad"... "yo no digo sólo que una Administración sobre la cual se discute y a la cual se interroga es la única Administración honrada y eficaz; yo añado que un pueblo no se gobierna realmente él mismo, sino cuando discute sobre su Administración y la interroga"²⁹.

En ese mismo sentido, la mayor parte de los estudiosos de la Administración Pública, en los primeros años del siglo XX, planteaban la necesidad de emplear técnicas que agilizaran el quehacer del gobierno y dieran prueba a los ciudadanos del buen uso de los recursos recaudados a través de los impuestos³⁰. El famoso POSDCORB no es más que un intento

²⁸ Cabrero, Enrique: *Gestión Pública, ¿la administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz?* Estudio introductorio en Bozeman, Barry (compilador) (1998): *La Gestión Pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, Págs. 19 a 36.

²⁹ Wilson, Woodrow: *El Gobierno Congresional y la Administración Pública*, reproducción del capítulo VI de la obra *Congressional Government*. En Revista de Administración Pública, ediciones INAP, México, N° 43, julio-septiembre 1980, Págs. 117 a 133.

³⁰ White consideraba a la administración como la fase "empresarial" del gobierno consistente en el manejo de hombres y materiales para realizar los propósitos del Estado. White, Leonard: *Introducción al Estudio de la*

de adaptación del proceso de gestión privado diseñado originalmente por el francés Henri Fayol, y que Luther Gulick integró en la *planeación*, el establecimiento de los lineamientos generales de las cosas que hay que hacer, la *organización* como el diseño de la estructura formal de autoridad, el *personal*, conseguir y preparar la fuerza laboral, la *dirección*, la tarea de tomar decisiones, la *coordinación*, interrelacionar las diversas partes del trabajo, la *información*, por medio de registros, investigación e inspección, y la *presupuestación*, en tanto que planeación fiscal, contabilidad y control³¹.

No está demás detenerse en la observación de las afirmaciones que Gulick hace en un artículo que publica en 1933 y que fue reproducido por la revista de Administración Pública N° 44 del INAP, en el cual hace una amplia referencia a la política del *Nuevo trato*, aplicada en aquellos años en los Estados Unidos y que es quizás más conocida por las palabras en inglés de *New Deal*³². En efecto, mediante los lineamientos de esta política económica se pretendía crear las condiciones para que la economía norteamericana saliera de la crisis en que se encontraba desde los últimos años de la década de los veinte. Para Gulick la realidad derivada de la aplicación del Nuevo Trato era la conversión del gobierno en una súper compañía pública, en una gran empresa monopólica nacional, globalizadora, integradora; cuyos fines principales serían la coordinación, la supervisión, la dirección de la sociedad, a través de la puesta en vigencia de un gran *Plan Maestro*. Aquí Gulick va a interpretar y a aceptar de manera muy original la necesidad de la separación entre política y administración, separación que, dicho sea de paso, niega a lo largo de todo su artículo.

Hay una especie de fatalidad histórica, un imperativo irremediable que conduce a Gulick a aceptar la separación de la política y la administración. Este imperativo es garantizar la continuidad y permanencia de funcionarios que realizan sus labores con base en nuevos principios de la división del trabajo y de la especialización. Para que el gobierno pudiese llevar a cabo de manera efectiva la amplia naturaleza supervisora que adquiere con el Nuevo Trato, era indispensable que los funcionarios permanentes, *especialistas*, desarrollasen sus labores lejos de la ingerencia cotidiana de la política. Para que todo esto, además, pudiese llevarse a cabo era obvio que se requería de una *Nueva Administración*. Gulick consideraba que esta Nueva Administración se debía caracterizar por su racionalidad, a manifestarse en la elaboración de un Plan Maestro que unificase criterios, que definiere objetivos y metas y coordinase la totalidad de las actividades. A la pregunta de qué clase de organización y personal van a ser necesarios para realizar estas labores,

Administración Pública, en Shafritz y Hyde (compiladores) (1999): Clásicos de la Administración Pública. Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Campeche. Fondo de Cultura Económica. Págs. 126 a 140. edición original 1926. Willoughy, al argumentar a favor del presupuesto como el medio más eficaz para que el público esté enterado de cómo se dirigen los asuntos gubernamentales, se preguntaba si habían razones para exigirle a los funcionarios de gobierno los mismos niveles de eficiencia y de honradez que se exigían en el ámbito de los negocios, concluyendo que esta era una exigencia insistente "conforme las tareas impuestas a los gobiernos se han vuelto más numerosas y complejas, y, en muchos casos, más similares al carácter de las tareas que las empresas privadas han sido llamadas a desempeñar". Willoughy, William: *El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los Estados*. En Shafritz y Hyde (1999), op. cit. 109 a 116. pág. 112. edición original 1918.

³¹ Gulick, Luther: *Notas sobre la Teoría de la Organización*. En Shafritz y Hyde (1999), op. cit. 189 a 205 edición original 1937.

³² Gulick, Luther: *Política, Administración y el Nuevo Trato*. Revista de Administración Pública. INAP. N° 44, octubre, noviembre y diciembre 1980. Págs.

Gulick responde de la siguiente manera: "estas funciones pueden ser mejor realizadas por un equipo organizado de hombres altamente especializados en diferentes campos, trabajando juntos bajo un liderazgo administrativo general"³³.

Gulick consideraba que el poder ejecutivo de su época estaba llamado a cumplir funciones nuevas de planificación y al mismo tiempo de supervisión para que los planes se llevaran a cabo en un proceso de adaptación a una realidad y a necesidades cambiantes. Esta tarea se dividía, así, en aspectos de política (diseño de principios generales, objetivos y metas) de los cuales se encargarían los niveles más altos del poder ejecutivo, y aspectos de administración (elaboración del plan, vigilancia sobre sus operación y adecuación) de los cuales se haría cargo un equipo de especialistas. La descartada separación política-administración aparecía aquí envuelta en la figura de dos etapas de un mismo proceso. Lo innovador estaba en que se hacía a un lado al poder legislativo y se le señalaban facultades limitadas a un derecho de veto de la política general presentada por el ejecutivo y el levantamiento de auditorías y de las investigaciones posteriores que considerase pertinentes, en un proceso final de rendición de cuentas.

En pleno auge de la crítica a la burocracia, antes de que se definiesen las posturas enmarcadas dentro de la gerencia pública, existía un consenso en la necesidad de mejorar los métodos de gestión de las organizaciones gubernamentales, sin que para muchos ello significase la aplicación pura y simple de las técnicas empleadas en la gestión de las organizaciones empresariales privadas. Dentro de esa dinámica es interesante el trabajo publicado por Gabriel Ardant en el cual propone distinguir entre métodos de administración comunes a los sectores público y privado y métodos de administración que deben ser considerados como propios de las entidades públicas. En ese sentido, la *división del trabajo*, la *utilización de la máquina*, la *producción en serie* y la *normalización*, la *organización metódica del trabajo* y la *aplicación de la ciencia*³⁴, constituyen las herramientas fundamentales del desarrollo de la civilización a raíz de la revolución industrial y ellas han sido empleadas indistintamente en las organizaciones privadas y públicas. En cuanto a los medios de gestión exclusivos del gobierno, Ardant recuerda que "los servicios públicos cumplen misiones distintas de las de las empresas privadas y están sometidas a servidumbres especiales"³⁵, por lo cual es conveniente identificar las técnicas específicas que les permitan cumplir plenamente sus funciones³⁶.

³³ Idem, pág. 108.

³⁴ Ardant, Gabriel (1962): *Técnica del Estado. Sobre la Productividad del Sector Público*. Estudios Administrativos. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid. Pág. 53.

³⁵ Idem, pág. 69.

³⁶ *El establecimiento de programas* - como previsión y programación -, la *técnica de confrontación* - que consiste en comparar los medios de que se dispone con los objetivos a alcanzar -, la *medida de rendimiento de los servicios públicos* - a través de un presupuesto funcional y de conocer no sólo lo que se desembolsa como costo del servicio, sino lo que cuesta a la colectividad, a los otros servicios públicos y a los particulares -, la *medida de rendimiento de los servicios públicos* - con el costo global de cada servicio, la utilidad del servicio prestado y la utilidad de la fracción menos útil, más costosa del servicio prestado -, la *codificación* - de carácter permanente y que repercute en el rendimiento de los servicios públicos -, el *control* - a posteriori que es el verdadero control -, la *responsabilidad* - ligando la selección de los funcionarios a su responsabilidad y separando la responsabilidad por irregularidades cometidas de la responsabilidad por no demostrar capacidad y preparación para ocupar el cargo-. Idem, págs. 68 a 134.

Desde el campo de acción del Derecho ha existido la tendencia a reconocer una condición multidisciplinaria intrínseca a la función pública, según la cual ella "es una institución que, como otras del Derecho Público, deben ser examinadas no sólo en el ordenamiento jurídico general, es decir, el propio del Derecho Administrativo (en cuya órbita la función se desenvuelve casi íntegramente) y en el Derecho Constitucional (de cuyas raíces surge la función), sino también de la Ciencia de la Administración, que concierne a eficiencia, organización, economía y moralidad; es decir, lo que se considera como política específica y propia de la Administración Pública"³⁷. No es suficiente, dice un conocido jurista³⁸, la distinción tripartita de las funciones del Estado, para obtener un concepto claro y preciso de la Administración Pública. En efecto, asimilar solamente los actos administrativos a los del poder ejecutivo es dejar de lado una serie de actos de los otros poderes cuya naturaleza es indudablemente administrativa y que no son simplemente de ejecución. Por otro lado, es necesario reconocer que no basta aplicar las leyes para administrar bien ya que en ellas no se establece el cómo y el cuándo actuar. Es el manejo técnico el que garantizará la eficacia en el funcionamiento de la organización pública y, por lo tanto, para ofrecer una solución a los problemas planteados deberán conocerse a fondo los aspectos políticos, económicos y administrativos, no solamente los de carácter legal³⁹.

Para Serra Rojas⁴⁰ los caracteres de la función administrativa la definen como una función subordinada a la ley, que fija sus condiciones y límites, que se cumple con la actuación de la autoridad pero no supone conflictos previos ni la resolución de alguna controversia, que relaciona la disposición legal con la voluntad del funcionario, que implica la realización de una serie de actos materiales para dar cumplimiento a la ley, y que - citando a Gulick - requiere de la planeación, de la organización, de la capacitación de personal, de la dirección, de la coordinación, de la uniformidad y de la elaboración de presupuestos⁴¹. En el mismo sentido, la más moderna doctrina del Derecho Administrativo afirma la convicción de que es necesaria la racionalización y el uso de técnicas de gestión cercanas a los modelos de actuación de las organizaciones privadas, no solamente en lo que concierne a la prestación de servicios a través de las empresas públicas o de órganos inmersos en lo que se conoce como *economía mixta*, sino que tales técnicas deben emplearse en la prestación de los servicios tradicionales, lo cual, además implica la concurrencia en el tratamiento de la actividad administrativa de disposiciones del Derecho Administrativo y disposiciones del Derecho Privado⁴².

³⁷ Bielsa, Rafael (1960): *La Función Pública. Caracteres Jurídicos y Políticos. La Moralidad Administrativa*, Roque de Palma Editor, Buenos Aires. Página 5 del prólogo.

³⁸ Garrido Falla, Fernando (1973): *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Volumen I, Pág. 34.

³⁹ Idem, págs. 197 a 226.

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés (1964): *Teoría General del Estado*, Librería de Manuel Porrúa, México.

⁴¹ Idem, págs. 333 y 334.

⁴² Rondón de Sanso, Hildegard (1995): *Teoría General de la Actividad Administrativa*, Librería Álvaro Nora, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

2. 1. 2 Los Principios y Técnicas de Gestión y la Organización Pública

Ya ha quedado demostrado que no es reciente la relación entre la Administración Pública y ciertos conceptos de gestión que parecen inherentes a la dirección de empresas privadas, tales como los de eficiencia y de calidad del servicio. Desde el momento mismo en que se sistematiza el estudio de la disciplina en los Estados Unidos, dando pie a la famosa dicotomía política-administración, se introducen a su estudio los principios del taylorismo y posteriormente se fueron incorporando los nuevos principios de los siguientes enfoques de la administración privada. Esta estrecha relación se explica porque las fuentes política y jurídica de la administración pública no aportaron los elementos técnicos para el funcionamiento eficaz de sus organizaciones y, además, por el carácter burocrático ampliamente aceptado en la administración pública que, de hecho, corresponde a lo que el propio Weber llamó "el tipo de organización más eficiente", no haciendo distinción entre la naturaleza pública o privada de la organización de que se tratase. Esta autoridad legal-racional, moderna, se basa en reglas pactadas por los miembros de la asociación, por lo cual no se obedece a una persona sino "al derecho" y dentro de la competencia previamente delimitada. Por otro lado, la división interna del trabajo supone una relación jerárquica entre las diferentes "autoridades" con la exigencia de una formación profesional determinada de quienes están llamados a ejercerlas y con total separación entre su propio patrimonio y el de la asociación¹³.

A partir de Taylor y de Fayol se integra el pensamiento administrativo formal, sistematizado, como parte fundamental del tipo de organización magistralmente interpretado por Max Weber al diseñar - basándose en la realidad surgida de la consolidación del capitalismo con la revolución industrial - el modelo burocrático. Era necesario que la autoridad perdurara, trascendiera en el tiempo para que las modernas organizaciones pudiesen realizar sus labores de manera permanente. La autoridad carismática y la autoridad tradicional fueron desplazadas por la autoridad legal-racional basada en reglas preestablecidas, en la capacidad técnica y en la impersonalidad de las relaciones personales que constituyen el motor de las organizaciones. A pesar de las limitaciones que el modelo posee, relacionadas con el desconocimiento de la existencia de la estructura informal y la simplificación del factor humano y social, pretendiendo que todo funciona tal como se planea, siempre y cuando se apliquen adecuadamente los principios de una buena programación, esta concepción formal y mecanicista de la organización tuvo aceptación entre los empresarios y un alto grado de difusión porque en definitiva, "era la tecnología que la gran empresa necesitaba"¹⁴.

Sin embargo, el conocimiento, el análisis y la aplicación de los principios teóricos desarrollados para las empresas privadas, por parte de los estudiosos de la Administración Pública y por los propios administradores públicos, no tuvieron resultados prácticos similares, en ambos campos. El devenir real del funcionamiento de las organizaciones públicas estuvo siempre cargado de aspectos de orden político y de condiciones específicas que dificultaron un funcionamiento racional, mientras que en el sector privado se

¹³ Weber, Max (1977): *Economía y Sociedad*, op. cit., págs. 175 a 180.

¹⁴ Kliksberg, Bernardo (1978): *El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Pág. 269.

desarrollaron herramientas destinadas a la mejora del rendimiento y del efectivo desempeño⁴⁵. Pero ello no quiere decir que las organizaciones públicas no hayan requerido aplicar mecanismos que permitan un uso adecuado de sus recursos, ni que en el sector privado no se presenten aspectos de carácter político. El término burocracia, con toda la carga peyorativa que ahora tiene, se ha reservado a las organizaciones del sector público y las deficiencias de su funcionamiento -consideradas como propias de la burocracia- siempre se refieren a esas organizaciones, olvidándose que la estructura organizativa de cualquier empresa privada obedece claramente a las características del modelo weberiano y que muchas de sus fallas se manifiestan también en ellas⁴⁶. La formalidad propia de la estructura organizativa, la existencia de normas previamente establecidas para obtener una adecuada integración y coordinación de los recursos empleados, la necesidad de definir, diseñar y aplicar métodos y procedimientos, dispositivos de evaluación y de control, han estado siempre presentes en ambos campos, como característicos de la actividad administrativa.

La utilización de recursos nemotécnicos a través del uso de términos que inician con una letra determinada, tan común entre los estudiosos de la administración de empresas⁴⁷, no podía fallar en esta arremetida a favor del empleo de principios y técnicas empresariales en las organizaciones públicas. Jones y Thompson⁴⁸, por ejemplo, hablan con entusiasmo de las cinco "R" de la nueva gerencia pública: la Reestructuración, la Reingeniería, la Reinención, la Realineación y la Reconceptualización. La *Reestructuración* se considera el primer paso en el proceso de cambio y significa "eliminar todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores"⁴⁹. Este primer paso debe conducir al establecimiento claro de los componentes de la organización en relación a la responsabilidad otorgada y puede traer consigo un aplanamiento de la estructura, favoreciendo la delegación de autoridad. El concepto de *Reingeniería* es tomado, sin ninguna modificación, de sus creadores Hammer y Champy, quienes diseñaron el modelo con la expresa intención de ofrecer una herramienta a las grandes empresas para facilitarles la adaptación a las nuevas condiciones del entorno, despojándose de principios que corresponden a la dirección de empresas de finales de siglo XIX e inicios del XX, basados en los anteriores planteamientos de Adam Smith⁵⁰. Aparece aquí, entonces, la idea de que "no hay que arreglar nada, hay que empezar de cero"; hay que olvidarse de las tareas y concentrarse en los procesos; además de recomendar algo que es fundamental en el modelo: el uso adecuado de herramientas de cómputo que permita una disminución del número de empleados.

⁴⁵ L'Herisson, Hugues: *Estudio Introductorio*. En Lynn y Wildavsky (compiladores) (1999): *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 7 a 33.

⁴⁶ Golembiewski, Robert: *El comportamiento y la Teoría de la Organización en el sector Público*. En Lynn y Wildavsky (compiladores) op. cit. Págs. 185 a 220.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, Peters y Waterman (1984): *En busca de la Excelencia*. Lasser Press Mexicana S. A. México. Pascal y Athos (1984): *El Secreto de la Técnica Empresarial Japonesa*. Editorial Grijalbo, México.

⁴⁸ Jones, L. y Thompson, F.: *Un Modelo para la nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado*. En Revista del CLAD: Reforma y Democracia, Caracas. N° 15, octubre 1999.

⁴⁹ Idem, pág. 4.

⁵⁰ Hammer, M. y Champy, J. (1994): *Reingeniería*. Grupo Editorial Norma, Bogotá. Págs. 10 a 18.

La *Reinvención* es vista como la aplicación del pensamiento estratégico y de la planificación en la búsqueda de nuevos mercados. Aquí el concepto de mercadeo adquiere un valor muy importante y comprende "las relaciones entre investigación de mercado, desarrollo de programas, distribución de los precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente"⁵¹. La *Realineación* resulta de una "estructura de contingencia institucional consistente con las oportunidades emergentes del mercado y con la estrategia desarrollada en el marco de la reinvencción"⁵². Aquí aparece uno de los más recientes y más útiles enfoques para el desempeño global de las empresas, integrante básico de la teoría de sistemas, el enfoque de "contingencia", también llamado "situacional", según el cual no existe una mejor estructura, ni una mejor técnica que otra, las condiciones del entorno serán las encargadas de determinarlas. Se trata de entender las interrelaciones dentro de la organización, así como entre la organización y su medio ambiente, observando en qué forma operan bajo condiciones variables y en circunstancias específicas⁵³.

La *Reconceptualización* se explica como una especie de aprendizaje del gerente y de la propia organización para crear autoaprendizaje, adquirir capacidad de adaptación y motivar el conocimiento. Para explicar este concepto, Jones y Thompson se basan en la conocida obra "En Busca de la Excelencia" en la cual se encuentra un ejemplo exitoso de la aplicación en un banco norteamericano de "los valores fundamentales de la compañía", después de que fue adquirido por un banco japonés. Los valores y metas de la organización deben ser explicados a los empleados, sin descuidar "un alto grado de entrenamiento para enseñar a los empleados qué hacer y cómo hacerlo". Lógicamente, a los valores, claridad en las metas y al entrenamiento efectivo, deben agregarse la estabilidad del personal y el fomento de un ambiente de trabajo que facilite la amistad y la confianza entre los empleados de la organización⁵⁴.

Muchas de las técnicas que ahora se intenta aplicar en las organizaciones privadas, con el propósito explícito de mejorar su rendimiento y lograr un ambiente laboral más propicio para la convivencia y la satisfacción del personal, tendrían mayor posibilidad de éxito en las organizaciones públicas, dadas su naturaleza misma y las condiciones de su estructura y funcionamiento. Para sostener esta afirmación es necesario hacer una breve incursión por los principios del enfoque de Calidad, uno de los enfoques más populares entre los administradores privados, sobre todo después que se dieron a conocer los rasgos fundamentales de la admirada gestión empresarial japonesa, en los años ochenta del siglo XX. Algunas de las obras que contribuyeron a ese conocimiento y admiración, convertidas en verdaderos "bestsellers", serán mencionadas más adelante. A continuación se hará referencia a los más importantes autores del enfoque de Calidad, llamado también de "Control Total de la Calidad" o de "Calidad Total".

⁵¹ Jones y Thompson, op. cit. Pág. 11.

⁵² Idem. Pág. 19.

⁵³ Kast, F. y Rosenzweig, J. (1990): *Administración de las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y de Contingencias*. McGraw-Hill, México. Págs. 121 y 122.

⁵⁴ Jones y Thompson, op. cit. Págs. 23 y 24.

Una rápida incursión por los 14 puntos de Deming⁵⁵, muestra cómo el enfoque otorga prioridad al comportamiento de los dirigentes o responsables de la organización. "Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio", primero de esos puntos, significa, por supuesto, la aplicación de las herramientas técnicas necesarias que garantizan la mejora buscada; sin embargo, corresponde a los directivos establecer las condiciones que motiven a los participantes en el proceso a un comportamiento que tenga como propósito buscar mejoras en el producto fabricado y en el servicio prestado, lo que va más allá de la simple aplicación de ciertos métodos o procedimientos. "Adoptar la nueva filosofía", el segundo punto, se encuentra plenamente inmerso en el ámbito de la voluntad de los integrantes de la organización. Esta adopción debe darse en todos los niveles, pero es en el nivel superior donde tiene mayor trascendencia e importancia para el desenvolvimiento organizacional. Los siguientes puntos conciernen, en aspectos específicos, al mejoramiento de las relaciones humanas y constituyen un programa de administración, en lo que Deming señala como una transformación que "sólo puede realizarla el hombre, no el hardware (ordenadores, aparatos, automatización, nueva maquinaria); una compañía no puede comprar un camino hacia la calidad"⁵⁶.

El involucramiento de los líderes de la empresa y el cambio de actitudes a favor de la calidad, son dos de las condiciones que Crosby repite con insistencia, a lo largo de sus obras. Haciendo a un lado cierta ligereza en el empleo de términos que harían pensar en la sencillez de la puesta en marcha de los principios y técnicas de la calidad, que se manifiesta hasta en el título de sus libros, hay que reconocer que el propio Crosby advierte sobre la poca efectividad de un simple cambio formal, sin el previo convencimiento del personal directivo y del resto de los participantes. "Cambiar una cultura no implica enseñar a las personas un conjunto de técnicas nuevas o reemplazar sus estándares de comportamiento por nuevos patrones. Es cuestión de intercambiar valores y proporcionar modelos de conducta; lo cual se logra modificando las actitudes"⁵⁷. *Calidad sin Lágrimas. La Calidad no Cuesta*, son algunos de los títulos de los libros de Crosby que señalan su intención de hacer ver lo fácil que resulta poner en marcha un programa de esa naturaleza y obtener los buenos resultados que se buscan. El subtítulo del primero de esos libros va más allá al pretender que allí se sientan las bases para dominar "el arte de administrar sin problemas". Ésta es, sin duda, una afirmación engañosa pues, cualquiera que sea la técnica que se aplique, la administración no es sólo una actividad que enfrenta problemas permanentes, sino que su función esencial es solucionarlos.

Juran⁵⁸ señala que la trilogía integrada por la "planificación de la calidad", el "control de calidad" y la "mejora de la calidad", como tres procesos sucesivos, constituyen la base de la gestión estratégica de la Calidad, a la que define como "un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de calidad por toda la empresa"⁵⁹. Para este autor, las

⁵⁵ Deming, Edward (1989): *Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la Crisis*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid.

⁵⁶ Idem, pags. 15 a 73.

⁵⁷ Crosby, Phillip (1987): *Calidad sin Lágrimas. El arte de Administrar sin Problemas*. Editorial CECSA. Mexico. Pág. 109.

⁵⁸ Juran, J. M. (1990): *Juran y el Liderazgo para la Calidad. Un Manual para Directivos*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid.

⁵⁹ Idem, pág. 169.

causas de la crisis de las empresas occidentales se encuentran en la desvinculación entre los diferentes departamentos y en la tradicional concepción de que la calidad es un problema a ser solucionado únicamente a niveles de producción y que sólo debe ser atendido en las empresas que se dedican a la manufactura de bienes.

Para alcanzar lo que él llama "revolución conceptual en la gerencia", Izhikawa⁶⁰ resalta seis aspectos principales. Hay que establecer primeramente una distinción entre la ganancia inmediata del corto plazo y la calidad. También debe evitarse la evaluación basada en periodos cortos que fomenta cierto efectismo sin proyección permanente en el tiempo. Así mismo, adaptarse a las necesidades y tendencias del consumidor es clave para el éxito de la calidad. Por último, considerar a las diferentes áreas de la empresa como "clientes" y "proveedores" entre sí, con lo cual se garantiza que los directivos se involucren más y acepten sus funciones en términos de "servicio" y no de simple mando o dirección. Vale la pena resaltar un aspecto que Izhikawa define como "el respeto a la humanidad como filosofía gerencial" y a través del cual, enfatiza la necesidad de una verdadera delegación de autoridad dentro de la empresa y que se haga sentir a cada miembro de ella, sin importar el nivel en que se encuentra, que su trabajo es útil, que su colaboración es imprescindible y que está ahí realizando actividades que quiere y debe llevar a cabo, por voluntad propia y no que es, simplemente, alguien que recibe órdenes⁶¹.

Osborne y Gable señalan que existen posiciones ideológicas que pueden impedir la cabal comprensión de ciertos conceptos y su adecuada interpretación. En ese sentido, el uso del vocablo *empresarial*, para referirse al gobierno, no necesariamente quiere decir que se busque el *lucro* y se desprecie el *bien común*, o que se manejen sus órganos como si se tratase de empresas privadas, porque "el gobierno y las empresas son instituciones fundamentalmente distintas"⁶². Sin embargo, para estos autores es imprescindible que el gobierno deje de ser burocrático y adopte prácticas de gestión que le faciliten su labor y definan nuevos papeles a los usuarios y a los grupos sociales en general. Es en las comunidades donde se presentan los problemas y donde éstos se comprenden mejor, por lo tanto, están en una mejor posición de resolverlos, si reciben el apoyo y la coordinación de las correspondientes oficinas gubernamentales. No se trata de una modalidad de la *privatización*, sino de una alternativa que evita sus inconvenientes y preserva un elemento fundamental exclusivo del sector público, "el ejercicio del Poder"⁶³.

Debe también entenderse que aplicar acriticamente técnicas de gestión empresarial puede ser fuente de graves distorsiones en virtud de que han sido concebidas y diseñadas para realidades diferentes, no sólo por la naturaleza y los objetivos que se persiguen y las actividades que se realizan⁶⁴, sino por razones culturales derivadas de lugares de origen diferentes. Es importante, así mismo, recordar que las organizaciones no son simplemente

⁶⁰ Izhikawa, Kaoru (1986): ¿Qué es Control Total de la Calidad? La Modalidad Japonesa. Editorial NORMA, Bogotá.

⁶¹ Idem, págs. 99 a 113.

⁶² Osborne, David y Gaebler, Ted (1994): Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público. Ediciones Gernika, México. Pág. 48.

⁶³ Idem, pág. 81.

⁶⁴ Allison, Graham: *la Gestión Pública y la Privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?* En Shafritz y Hyde, op. cit. págs. 746 a 779.

máquinas o instrumentos para alcanzar fines, ya que ellas son, además, sistemas sociales que conforman un ámbito de relaciones y de intereses con influencia decisiva en su funcionamiento, en la definición misma de sus objetivos y en la determinación de los medios o técnicas a emplear en su accionar cotidiano⁶⁵. En lo que concierne a las organizaciones públicas, a esto se agrega el hecho de que ya no es posible considerar al Estado como un ente monolítico compuesto por un conjunto de partes, perfectamente integradas y dispuestas a reaccionar en el sentido en que se les ordene. El Estado es un conjunto difuso, complejo, a veces desordenado, de organismos que, muchas veces, solamente tienen de común su pertenencia al sector público y que, por lo tanto, no pueden ser entendidas de manera global⁶⁶. El tomar en cuenta esta característica, poco estudiada hasta ahora, es muy valioso para emprender medidas dentro del proceso de transformación a que ha sido sometido el gobierno y para entender su problemática en cada caso concreto. El cambio es uno de los temas más estudiados actualmente en el campo del funcionamiento de las organizaciones, en virtud de la existencia de un contexto cada vez más turbulento que exige adaptaciones, reformas, reestructuraciones y acoplamientos que no eran comunes en otras épocas. Por lo tanto, cualquier proceso de cambio tendrá pocas posibilidades de éxito si se sigue creyendo que esas transformaciones pueden ser dirigidas de manera general, a un supuesto ente uniforme y en completa cohesión con todas sus partes.

2.2 DEL AFÁN DE LUCRO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Dentro de la lógica del enfrentamiento, cuando una parte retrocede la otra avanza, cuando una pierde terreno, la otra lo gana. En el enfrentamiento entre el Estado y el Mercado, a partir de los años ochenta del siglo que acaba de terminar, le tocó retroceder al Estado. No se trata de una lucha entre el Estado y la Sociedad, sino entre el Estado y el Mercado, productos ambos de aquella. La Sociedad es el campo de batalla en donde se da el enfrentamiento. Se trata, además, de una confrontación permanente que dura desde los inicios del capitalismo. Desde ese entonces, como ya se mencionó en capítulo anterior, el Estado ha buscado fines políticos y fines económicos. También ya se hizo referencia a que en la base de la permanente polémica entre los partidarios de un sector público fuerte y hegemónico y los que, por el contrario, defienden el derecho sagrado de la libertad individual, está la distinción entre ambos fines.

En el proceso iniciado en los años ochenta del siglo XX la empresa se ha convertido en la punta de lanza de las transformaciones; los mercados ya no están aislados ni corresponden a un territorio y a un país determinados; los productos van y vienen de un lugar a otro sin mayores trabas; la información circula sin limitación alguna; los recursos controlados por grandes empresas transnacionales superan en mucho aquellos de los que pueden disponer algunos países; el Estado, en cambio, sigue estando enmarcado en un territorio y una sociedad determinados. La globalización económica tiene interesantes efectos sobre la naturaleza misma del Estado, poniendo en duda hasta su propia permanencia.

⁶⁵ Me Gregor, Douglas: *El Lado Humano de la Empresa*. En Shafritz y Hyde, op. cit. págs. 389 a 401.

⁶⁶ Del Castillo, Arturo: *Problemas de la Acción Gubernamental: Organizaciones y Redes de Actores*. En Arellano, Cabrero y Castillo (2000), op. cit. págs. 359 a 395.

Como ya se dijo, el aparato estatal armado para servir de sustento al modo de producción capitalista, que se conoce con el nombre de Estado-Nación, se encuentra en entredicho, pues uno de sus elementos fundamentales, la dominación ejercida sobre el sistema económico de su territorio, como una manifestación de soberanía, ha sido rebasado por la apertura comercial y la globalización económica. En efecto, la realidad actual no reconoce fronteras para el flujo de capitales y recursos a todo el mundo y estos transitan sin que exista control de parte de los gobiernos nacionales. Existe la apariencia de un "nuevo desorden mundial"⁶⁷ porque faltan normas, disposiciones, que regulen esta nueva situación. llenando el vacío que ha dejado un tipo de Estado diseñado para otra realidad. El concepto mismo de globalización ha significado la ausencia de centro controlador. Bauman propone el término "universalización" con el cual se busque dar a entender que el proceso conlleva una intención de orden, pues este término como otros de reconocido prestigio, tales como "civilización", "desarrollo", "convergencia" y "consenso", poseen una connotación clara de acuerdo, regulación y actividad consciente que la "globalización" no ha logrado tener⁶⁸.

Kenichi Ohmae⁶⁹ presenta el panorama de la competencia mundial y la estrategia de alianzas, destinadas no solamente a fortalecer a las empresas internacionales, sino a evadir las medidas proteccionistas que algunos gobiernos nacionales han intentado. El modelo de empresa multinacional ha sufrido fuertes transformaciones y ha surgido la empresa "inmigrada" que se mueve indistintamente teniendo como base de operaciones a los países de la triada integrada por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. No hay competidor a nivel mundial que no sea un gigante en su país de origen y, por lo tanto, la estrategia consiste en concertar alianzas con empresas del extranjero y constituir grandes conglomerados con participación en empresas de los países más importantes, que permita el fortalecimiento contra las empresas nacionales en el país de origen de cada uno de los socios.

Se trata, en realidad, de una lucha impresionante por sectores de un mercado cada vez más grande, en el que la alianza no es más que la alternativa para destruir a la competencia y donde el concepto de "nacionalidad compartida" ha sido no solamente olvidado, sino considerado como un obstáculo para el crecimiento de la empresa. Las otras empresas nacionales poderosas deben ser destruidas y para ello la alternativa es la alianza con empresas extranjeras. Para competir con Ford y Chrysler, General Motors compra acciones de Suzuki y Toyota. Nissan distribuye productos Volkswagen en Japón y esta empresa fabrica un Nissan en Alemania. Al reseñar la lucha sangrienta entre Honda y Yamaha por el mercado internacional de las motocicletas, el autor afirma "esto es para recordarnos que los verdaderos competidores sólo son los gigantes nacionales y para que tengamos siempre presente que "si no los matamos, ellos nos matarán"⁷⁰.

Emmanuel Todd⁷¹ se muestra contrario a la idea de que la globalización haya provocado la crisis de lo nacional y sostiene que existe primero un "antinacionalismo" de las élites de

⁶⁷ Bauman, Zigmunt (1998): *Globalization. The Human Consequences*. Columbia University Press, New York.

⁶⁸ Idem, pág. 59.

⁶⁹ Ohmae, Kenichi (1990): *El Poder de la Triada*. McGraw-Hill, México.

⁷⁰ Idem, pág. 56.

⁷¹ Todd, Emmanuel (1998): *L'illusion économique*. Éditions Gallimard, Paris.

algunos países derivado del interés económico, que posteriormente ha producido el fenómeno de la globalización. Es errónea la explicación común de que "la causa de que las naciones hayan sido rebasadas debe ser buscada en la acción de las fuerzas económicas, en esta globalización cuya lógica irrefutable habría hecho explotar las fronteras"⁷². Su argumentación se basa en que existió un fenómeno de desculturización anterior, en el que se desconocieron valores nacionales básicos, tales como la igualdad y la integración del grupo. Para él –en una posición que parece ser desmentida por los ilustrativos ejemplos descritos por Ohmae- en Alemania y en Japón, donde persisten fuertemente arraigados esos valores, será más difícil sucumbir ante la arremetida de los intereses económicos sin nacionalidad⁷³.

2. 2. 1 La Nueva Gerencia Privada

La inquietud por replantear las funciones del Estado, buscando su "adelgazamiento" y su retiro de la realización directa de actividades económicas, así como la necesidad de aplicar en su ámbito técnicas de gestión empresarial, se dio a conocer en momentos en los cuales en el sector privado, tanto en el plano académico relacionado con el estudio de la Administración, como en el de la realización práctica de la dirección de empresas, se iniciaba una tendencia al análisis de aspectos descuidados durante mucho tiempo, referidos a la preocupación por los recursos humanos dentro de ellas. Así como no era realmente novedosa aquella inquietud, tampoco lo era el planteamiento "humanista" en las relaciones dentro de la organización empresarial. En efecto, es bien sabido que el llamado "enfoque de las Relaciones Humanas" se origina en los años treinta del siglo XX y que, por otro lado, ya habían existido manifestaciones en ese tenor de parte de autores como Marie Parker Follet⁷⁴ y Chester Barnard⁷⁵. Este enfoque basado en los principios de las ciencias del comportamiento ha evolucionado de manera muy interesante, desde las investigaciones de Elton Mayo⁷⁶ hasta el desarrollo moderno de sus principios en el llamado Enfoque de Calidad, pasando por las valiosas aportaciones de Douglas McGregor⁷⁷ y la conformación de una novedosa disciplina que abarca temas básicos del llamado *Comportamiento Organizacional*⁷⁸.

⁷² idem, pág. 23.

⁷³ Idem, pág. 24.

⁷⁴ Parker Follet, Mary: *Cómo dar órdenes*. En Shafritz y Hyde, op. cit. págs. 141 a 155, edición original 1926.

⁷⁵ Barnard, Chester: *Las Organizaciones Informales y sus Relaciones con las Organizaciones Formales*. En Shafritz y Hyde, op. cit. págs. 215 a 223, edición original 1938.

⁷⁶ Mayo, Elton: *La Primera Investigación y Hawthorne y la Western Electric Company*. En Merrill, Harwood: *Clásicos en Administración*, Editorial Limusa, México, págs. 351 a 377, Edición original 1945.

⁷⁷ Mc Gregor, Douglas (1994): *El Lado Humano de las Organizaciones*, McGraw-Hill, Bogotá, Edición original 1957.

⁷⁸ Robbins, Stephens (1999): *Comportamiento Organizacional*, Prentice Hall, México, Davis y Newstrom (2000): *Comportamiento Humano en el Trabajo*, McGraw-Hill, México, Luthans, Fred (1995): *Organizational Behavior*, McGraw-Hill, International edition. Es tal la importancia que en los últimos años ha adquirido este tema dentro de los estudios de la administración, que algunos de sus autores más connotados ya definen al *Comportamiento Organizacional* como una disciplina emergente que tiende a separarse de la rama administrativa de donde proviene para alcanzar una autonomía que le permita reivindicar su propio objeto de estudio, sus principios y sus métodos.

La delicada situación económica posterior a los años sesenta del siglo XX propició el replantamiento de ciertos conceptos ya conocidos en la teoría administrativa. Los países desarrollados, con los Estados Unidos a la cabeza, atravesaron en esa época por un grave periodo de recesión, uno de cuyos aspectos más recordados fue la crisis energética que provocó incremento de la inflación y disminución de los índices de productividad. Sin embargo, uno de los países que más dependía de la importación de petróleo no sintió los efectos de la recesión y, por el contrario, mantuvo su productividad y competitividad, con bajos niveles de inflación. Ese país -Japón- desde ese momento se convirtió en foco de la atención de los administradores, dado el éxito de su gestión empresarial. Ahora bien, al analizar los aspectos sobresalientes de la gestión japonesa, los investigadores occidentales comenzaron a profundizar el estudio de temas que hasta ese entonces habían sido desdeñados y que, aparecieron a sus ojos como fundamentales para explicar tal éxito. En el libro de Pascale y Athos⁷⁹ se hace una completa presentación de esos aspectos y se insiste, al aplicar el modelo de Mc Kensey de las siete "eses", que en el mundo oriental la selección y la administración del personal, basadas en la posesión conjunta de ciertos valores de orden superior (*superordinate goals*), además del estilo gerencial y de las aptitudes del personal directivo, eran consideradas como muy importantes, aun por encima de los aspectos meramente formales -propios de la administración occidental- relacionados con la *estrategia*, la *estructura* y los *sistemas*.

La primera edición en inglés del libro *Teoría Z*⁸⁰, cuyo éxito contribuyó sobremedida a popularizar las características y condiciones dentro de las cuales se mueven las empresas japonesas, fue publicada en 1981. El interés por autores como Deming, Juran, Crosby, Ishikawa, conocidos como los "gurúes" del enfoque de calidad, también tiene su máxima expresión en los años ochenta del siglo XX, a pesar de que sus obras más importantes habían sido publicadas con mucha anticipación. La mencionada obra de Pascale y Athos, publicada en inglés en 1981, con el título *The Art of Japanese Management* constituye uno de los estudios más serios de este tema, dentro de la inmensa cantidad de libros y artículos, algunos buenos y otros no tanto, que se han publicado no solamente para resaltar el modelo gerencial japonés, sino para vender el enfoque de Calidad Total a los empresarios occidentales, ávidos de principios y técnicas que les permitan hacer frente a las nuevas condiciones del mercado. El "best-seller" *En busca de la Excelencia*, ya mencionado aquí, vio la luz en su primera edición en inglés en 1982, analizando las características de importantes empresas norteamericanas cuyo éxito ha dependido, principalmente, de medidas que, si bien no corresponden exactamente al modelo japonés de gestión, sí han obedecido a la aplicación de principios y políticas que reivindican la participación y la iniciativa de los empleados.

Uno de los aspectos a resaltar de esta "nueva gerencia privada" es que, de repente, se pretende establecer dentro de la empresa mecanismos que supuestamente van a provocar una "democratización" en sus relaciones internas. Ahora bien, en la naturaleza misma de la empresa no se encuentran los elementos que pueden permitir una amplia participación de sus integrantes, en los términos que puedan concordar con lo que se entiende por *democracia*. Sin embargo, los radicales cambios ocurridos en los últimos años del siglo

⁷⁹ Pascale, R. y Athos, A. (1984). op. cit.

⁸⁰ Ouchi, William (1982): *Teoría Z*. Editorial Norma y Fondo Educativo Interamericano, México.

XX, las transformaciones tecnológicas y la posesión y manejo del conocimiento, han producido una importante modificación en la manera en que se produce la relación empleador-empleado, en los aspectos que se refieren a la participación en la determinación de responsabilidades y en el proceso de toma de decisiones. En su clásica obra *The Practice of Management*⁸¹, Peter Drucker no hace todavía ninguna alusión a los empleados en el proceso decisorio como tal, sino que se limita a recomendar a los administradores tomar en cuenta si la pronta y efectiva ejecución puede ser posible porque se tiene el personal adecuado, en cuanto a la capacidad y las habilidades requeridas. En una de sus últimas obras, en cambio, dicho autor se refiere con precisión a que en la nueva organización "del saber", como la llama, el empleado posee autonomía en cuanto a que puede aplicar el saber que posee, sin la injerencia de ningún patrón⁸².

Debe reconocerse que Drucker, uno de los autores más prolíficos de la Administración de negocios, ha hecho interesantes planteamientos en torno a las transformaciones requeridas para el mejor manejo de las empresas en tiempos difíciles, publicando precisamente en 1980 una obra que tituló *Managing in Turbulent Times*⁸³. Con esta obra, inicia él mismo una evolución que lo lleva a presentar ideas como las señaladas en el párrafo anterior y a considerar a la empresa como la organización social por excelencia, destinada a cubrir necesidades sociales y obligada a obtener beneficios, como el medio que le permite su permanencia y la garantía de la satisfacción de la necesidad social que atiende con sus productos o con los servicios que presta. En la segunda mitad del siglo XX, afirma Drucker, se transformó radicalmente la fuerza de trabajo y es necesario que los empresarios tomen en cuenta las nuevas condiciones de la población, principalmente las relacionadas con la edad productiva y la capacitación⁸⁴.

La obra de Mintzberg⁸⁵ en la que presenta diferentes diseños para obtener organizaciones eficaces, muestra la evolución que debe darse desde la inflexibilidad burocrática hasta modelos diferentes de estructuras con mayores posibilidades de adaptarse a la nueva realidad de un contexto dinámico y, por ende, incierto. Este autor representa uno de los mejores intentos por lograr diferentes tipos de organización, de acuerdo con las circunstancias internas y externas que la caracterizan. Cinco son los tipos principales, siendo el primero el que llama de "estructura simple", con una fuerte centralización y el último la "adhocracia" caracterizado por una descentralización selectiva. Con respecto a la democracia dentro de las organizaciones, entendiéndolo por ella la descentralización total basada en la participación de todos en la toma de decisiones, Mintzberg es muy claro al señalar que en algunas organizaciones voluntarias y en casos muy específicos como los Kibbutz de Israel, podría pensarse en relaciones de igualdad entre sus miembros, pero en

⁸¹ Drucker, Peter (1984): *The Practice of Management*. Harper Business.. New York. Primera edición 1954.

⁸² Drucker, Peter (1999): *La Sociedad Poscapitalista*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Primera edición 1993.

⁸³ Drucker, Peter (1985): *Managing in Turbulent Times*. Harper and Row Publishers. New York. Primera edición 1980.

⁸⁴ Idem, pág. 29.

⁸⁵ Mintzberg, Henry (1993): *Designing Effective Organizations*. Prentice Hall. New Jersey. Primera edición 1983.

las organizaciones convencionales, principalmente las empresariales, éstas serían muy difíciles⁸⁶.

Existe cierta tradición en la búsqueda de la "democracia industrial" y, en ese sentido, en la antigua Yugoslavia en muchas empresas los trabajadores elegían a los gerentes; en Francia y en Alemania se reservan puestos de dirección en las grandes empresas para representantes de los trabajadores. En los Estados Unidos no se ha hablado de democracia pero se ha planteado la participación, como un mecanismo que permite la descentralización y busca mejorar el rendimiento de los empleados. "A la administración participativa difícilmente se le puede llamar democratización, ya que está basada sobre las premisas de que el gerente de línea tiene el poder formal y que él elige compartirlo con sus empleados. Él los llama para pedir consejo...pero la democracia no depende de la generosidad de aquellos que tienen el poder formal; en lugar de eso, distribuye el poder constitucionalmente a través de la organización"⁸⁷. Unos párrafos más adelante se hará referencia en detalle a un posible sexto tipo de configuración estructural que Mintzberg esboza y que llama "misionera", que podría haber servido de modelo para quienes han incorporado a las empresas el concepto de "misión", en sustitución de otros términos más tradicionales, como "fines", "propósitos" y "objetivos". Puede adelantarse desde ahora que para este autor tal tipo de organización está muy lejos de corresponder a una de carácter empresarial⁸⁸.

Es innegable que una empresa es una colectividad, que de ella surgen relaciones que implican acuerdos, desavenencias, conflictos; pero, también es cierto que estas relaciones no están planteadas en un plano de igualdad y que no pasa de ser un anhelo de ciertos autores el que ellas se planteen en ese plano. La estructura organizativa de la empresa es el mecanismo que se pone en marcha para garantizar la obtención de resultados de parte de los miembros de la empresa, minimizando la influencia personal de cada uno de ellos y reservando el ejercicio del poder a un pequeño grupo. Esa estructura está ya ahí, cuando alguien llega a prestar sus servicios a una empresa determinada: los aspectos que conforman sus facultades o atribuciones, sus deberes u obligaciones, no son generalmente discutibles en el contrato que se establece entre la persona y la empresa: si acaso, lo es la remuneración a recibir. El hecho de que la posesión de ciertos conocimientos sofisticados, de vanguardia, coloquen a algunos especialistas, actualmente, en posición de negociar y obtener mayores beneficios y su relación con los directivos se establezca en niveles de igualdad, no representa, por su condición todavía excepcional, un ejemplo que permita generalizar y afirmar que la democracia ha llegado a las empresas, ni siquiera que las condiciones estén dadas para ello.

El concepto de democracia está estrechamente ligado al de cooperación y al de igualdad. Hablar de democracia en la empresa implica, entonces, condiciones que permitan la realización de un esfuerzo conjunto, a través de la colaboración, y la participación equitativa de todos sus miembros en la toma de las decisiones que les conciernen. Es obvio que las contradicciones existentes en su seno, la condición de asalariados que tienen unos y de patrones que tienen otros, la distribución inequitativa del poder, la existencia de normas

⁸⁶ Idem, pág. 111.

⁸⁷ Idem, pág. 112.

⁸⁸ Idem, pág. 114.

y estructuras preestablecidas que condicionan la conducta de sus miembros, la misma celeridad requerida para un funcionamiento adecuado, dentro de un contexto exigente, son algunos de los aspectos relevantes de la empresa que dificultan sobremedida el ejercicio democrático en su seno. La empresa "está en el centro de las contradicciones que atraviesan nuestro mundo, y no puede resolverlas sola. Y es ilusorio esperar que sirva de modelo para el funcionamiento global de la sociedad. Su propensión natural a negar las contradicciones nos muestra que en este plano es poco lo que podemos esperar de ella"⁸⁹.

Hablar de democracia, aun en el terreno social, es un tema escabroso que está lejos de lograr amplios consensos, en vista, principalmente, de la desigualdad entre los ciudadanos y de la presión que sobre la conducción de la sociedad ejerce el poder económico. El reconocido economista norteamericano John Kenneth Galbraith⁹⁰ desenmascara el acondicionamiento social, detrás del cual se oculta una lucha permanente por el poder y la dominación de unos sobre otros, predominante en los Estados Unidos. "A la larga resulta claro que las organizaciones sí influyen al gobierno, lo doblegan y, por ende al pueblo, a su necesidad y voluntad; y que las corporaciones no están subordinadas al mercado: sino, más bien, el mercado que se supone las regula es, en cierta medida, un instrumento en sus manos para fijar sus precios y sus ingresos"⁹¹.

2. 2. 2 La Evolución del Vocabulario Empresarial.

El retiro del Estado del ejercicio de actividades económicas no ha significado en la práctica que las actividades públicas sean asumidas por organizaciones privadas; sin embargo, el reposicionamiento de ambos sectores, ha provocado ciertas manifestaciones del ámbito empresarial que pretenden abarcar un espacio mucho mayor que el que está delimitado por lo económico. Parece como si la iniciativa privada, no contenta con haber recuperado el terreno económico perdido, se hubiese lanzado a la conquista de nuevos terrenos que le permitan atrincherarse para consolidar su nueva posición y poner en jaque a un debilitado sector público. Prueba de esta ofensiva se encuentra en el campo de la doctrina administrativa, con una buena acogida en el mundo empresarial práctico, a través del diseño y puesta en marcha de programas basados en los últimos enfoques teóricos de la gerencia, principalmente en el enfoque de Calidad.

Una rápida incursión por varias obras de reconocidos especialistas permite constatar la evolución del vocabulario gerencial caracterizado por una sustitución de ciertos términos que denotaban con precisión aspectos netamente relacionados con el manejo de empresas, por otros generales e imprecisos, aplicables sin distinción a cualquier grupo humano, y con cierta tradición en el ámbito de lo público. El "gerente" se ha convertido en "líder"; el "ambiente" externo e interno ha pasado a ser estudiado en términos de gran contenido axiológico como el de "cultura" social y organizacional; la "dirección", el "proceso gerencial de toma de decisiones", la "compensación" y la "evaluación" individuales, ahora se plantean como "trabajo en equipo", "toma de decisiones en grupo", "recompensas y evaluación del grupo"; los "objetivos" se han transformado en "misión" y el lucro ya no es

⁸⁹ Le Mouel, Jacques (1992) op. cit. Pág. 99.

⁹⁰ Galbraith, John K. (1986): *Anatomía del Poder*. Coedición editorial Diana y Compañía Editorial S.A. México.

⁹¹ Idem, pág. 27.

el fin de los negocios, sino el medio que les permite atender la satisfacción de las necesidades sociales, produciendo ciertos bienes y prestando ciertos servicios. Con la intención de ilustrar dicha situación, a continuación se muestra lo sucedido con los dos últimos aspectos mencionados.

Ya se dijo que Mintzberg esbozaba, al inicio de los ochenta, una nueva configuración estructural que llamó "misionera" por su alto contenido de socialización, a través del adoctrinamiento y la ideología. Este autor expone claramente que se trata de una configuración en la cual la misión inspiradora, acompañada de creencias y normas, arrastra a todos, los compromete plenamente y los conduce a lograrla aun a costa de cualquier sacrificio. Aunque no niega que podría presentarse en cualquier tipo de organización, hasta en las de carácter económico, Mintzberg dice que, en el mundo occidental, esta configuración sólo se presenta en algunas de carácter voluntario, "en los movimientos religiosos y sectas ideológicas, los partidos políticos revolucionarios, los grupos tales como alcohólicos anónimos, etcétera"⁹². El autor finaliza haciendo ver el contraste existente entre las empresas japonesas, con características misioneras y las empresas occidentales, que son "burocracias mecánicas", lo cual no impide que "nuestros descendientes...se vuelvan cada vez más hacia la ideología y la configuración misionera en la estructuración de sus organizaciones"⁹³.

Demás está decir que en las obras clásicas de la Administración no aparece el término "misión", con el sentido en que es empleado actualmente; comienza a aparecer en los años setenta, con mayor frecuencia en los ochenta, y es citado por algunos autores como sinónimo de "objetivo", en ciertos casos ni siquiera aparece y en otros hasta tenía un sentido inferior al de otros términos similares; más recientemente adquiere el significado que Mintzberg le otorga en su sexta configuración estructural. Ilustra la modificación que el uso del término va a tener en este proceso de revisión de la doctrina administrativa, el empleo inicial peyorativo que se encuentra en la obra de Reddin al clasificar a los gerentes en ocho clases, siendo el peor de ellos el que llama "misionero", caracterizado por ser complaciente, interesado en las relaciones y no en los resultados, que evita conflictos, evade las responsabilidades y, en cierta forma, "abandona su papel de gerente"⁹⁴.

⁹² Mintzberg, op. cit. Pág. 294.

⁹³ Idem, pág. 296.

⁹⁴ Reddin, William (1970): *Managerial Effectiveness*, McGraw-Hill, Kogakusha Ltd. Tokio.

En la obra *Administración por Objetivos* de Agustín Reyes Ponce, cuya primera edición es de 1971, no aparece la palabra; señala que existen varios sinónimos de "objetivos" y menciona a "metas", "goles"(sic), "estándares" y "fines". Tampoco aparece el término en la obra *Administración Moderna* de Robert Fulmer, cuya primera edición en inglés data de 1974 y en español de 1980; sólo menciona "objetivos" y "metas". Ernest Dale en la segunda edición de *Management, theory and practice*, de 1969, habla de "objetivos", no menciona otro término parecido. Paul de Bruyne, en *Teoría Moderna de la Administración de Empresas*, de 1973, utiliza la palabra "misión" como un aspecto parcial de lo que llama la "actividad de iniciación" de la empresa y la ubica como el establecimiento concreto de un plan de acción. Russell Ackoff en su obra *Un Concepto de Planeación de Empresas*, de 1972, no emplea la palabra sino que utiliza los términos "objetivos" y "metas". Newman et al. en la *Dinámica Administrativa* de 1972 utilizan la palabra para designar alguna tarea específica de un gerente o de un departamento específico, encontrándose, para ellos, los objetivos y las metas a niveles superiores.

Una de las obras más conocidas y de larga trayectoria en el mundo académico, a través de numerosas ediciones en inglés y sus respectivas traducciones al español, muestra la evolución del término desde cuando ni siquiera aparecía como propio de las actividades económicas hasta convertirse hoy en día en un elemento

Sin que pueda afirmarse que se trata exactamente de lo mismo, es posible comprobar la estrecha relación que existe entre los conceptos de "misión" y de "responsabilidad social". Vale la pena recordar que con el vocablo "misionero" se designa, en muchos idiomas, incluidos el castellano y el inglés, al sacerdote cristiano que emprende como propósito de su vida la que considera sublime tarea de evangelizar a los pueblos paganos. La *misión* – entendida como la obra que alguien se siente comprometido a realizar en virtud de los efectos colectivos trascendentes que ella tiene- y el *misionero* –que asume la misión y está dispuesto a cualquier sacrificio, incluso el de la vida, por alcanzarla-, suponen un interés por lo social, por lo común, que traspasa el limitado margen que una organización representa. El egoísmo propio de las labores realizadas con una intención de beneficio personal, desaparece para dar paso a un supuesto desprendimiento y a un interés que concierne a todos los miembros de la comunidad. De igual manera, con la expresión "responsabilidad social" se ha querido indicar que las empresas no deben limitarse a sus funciones normales, sino que deben comprender que el desarrollo de sus actividades acarrea consecuencias a la comunidad dentro de la cual se encuentran inmersas, con lo cual,

indispensable para definir "la filosofía y visión de una organización". En efecto, la obra *Curso de Administración Moderna* de Harold Koontz y Cyril O'Donnell, en su quinta edición en inglés de 1971, traducida al español en 1973, señala " los fines por los cuales se esfuerza la gente se conocen con una gran diversidad de nombres tales como "propósitos", "misiones", "objetivos", "metas", o "blancos". "propósito se usa para denotar la razón por la cual existe una empresa. Misión es un término usado a menudo en operaciones militares y ocasionalmente en iglesias o gobiernos" (pág.143). En la siguiente edición del libro aparecen como sinónimos "propósitos o misiones", siendo definido el propósito de los negocios como "la producción o distribución de bienes y servicios económicos" (pág. 146). Con otros coautores, y con una modificación en el título, la obra ha continuado publicándose; a pesar de que todavía aparece el nombre de Harold Koontz como el autor principal, éste falleció en 1984. En la edición de 1990 continúan considerándose como sinónimos "misión" y "propósito" y siguen siendo definidos como la producción y distribución de bienes y servicios. En cuanto a la importancia del término, "la misión" todavía no parecía adquirir el prestigio que hoy tiene y, en ese sentido, llama la atención el siguiente párrafo: "algunos escritores distinguen entre propósitos y misiones. Por ejemplo, un negocio puede tener el propósito social de producir y distribuir bienes y servicios, y podrá lograrlo cumpliendo la misión de producir ciertas líneas de productos"(pág. 49).

La última edición en español del libro reseñado, publicada en 1998, ofrece una radical transformación en lo concerniente al concepto de "misión" que, a pesar de que sigue considerándolo como sinónimo de "propósito", hace recordar las proféticas palabras de Mintzberg, en cuanto a la incorporación de valores esenciales y de aspectos filosóficos en lo que se refiere a su contribución a la sociedad. En ese sentido, y sin entrar a discutir la vaguedad con que en la obra se emplean los términos utilizados en su presentación, se afirma que la declaración de misión debe contener: "los valores esenciales de la organización, su ámbito geográfico, su dirección, las relaciones con quienes participan en ella y su visión del futuro (con base en la misión histórica)" (pág. 129).

Otra reconocida obra del tema de la Administración de negocios, la de Stoner et al (1995): *Management*, ofrece una definición de misión bastante apegada a la evolución que ha sido mencionada y, de manera muy precisa, señala qué debe perseguirse con ella, mostrando la importancia que tiene para integrar al personal alrededor de funciones consideradas trascendentes. "La definición de la misión (dicen estos autores) forma parte relativamente permanente de la identidad de una organización y puede hacer mucho para unir y motivar a los miembros de la organización" (pág. 265). Aquí se manifiesta algo que, en la práctica de las empresas, a través de la aplicación de programas por parte de asesores especializados, ha sido bien comprendido como el objetivo principal del empleo del concepto de misión dentro de ellas: es decir, el que con ella se busque integrar al personal, comprometer a los trabajadores, inducirlos a "ponerse la camiseta", como popularmente se dice, y con ello lograr un incremento importante en el rendimiento individual y, por ende, en la productividad global de la empresa.

ampliando un poco la idea, se les señala una vocación de servicio que requiere la definición y la puesta en marcha de actividades extraeconómicas, enmarcadas dentro de funciones de índole social.

El concepto de *responsabilidad social* ha despertado interesante polémica entre los economistas y los teóricos de la administración de empresas. Diversas posiciones han sido manifestadas con respecto a si los negocios tienen obligaciones diferentes a la de alcanzar su objetivo primordial que es asegurar beneficios económicos a los inversionistas. Esta polémica data de los años sesenta y ya para entonces se habían detectado 5 modelos o posiciones de comportamiento socialmente responsable por parte de las empresas. El primero de esos modelos llamado *austero* considera que el compromiso adquirido por la empresa se limita a satisfacer el deseo de sus dueños de obtener una ganancia. El segundo es el modelo *casero* según el cual la empresa debe cuidar y proteger a sus trabajadores, a través de un trato justo. El modelo del *vendedor* pone énfasis en la atención al consumidor del bien que produce o el servicio que presta la empresa. El modelo *inversión* se preocupa de la empresa como un sistema, integrado por dueños, clientes, empleados y proveedores. El modelo *cívico* ve a la empresa como a cualquier ciudadano y, por lo tanto, considera que posee derechos y obligaciones; disminuye el interés por las utilidades y cree posible y recomendable la inversión de recursos en actividades que no las garanticeen, o que de antemano se sepa que no las producirán. Por último, el modelo *artístico* asume un papel activo a través de inversión de tiempo y recursos para contribuir decididamente en la mejoría de las cualidades estéticas y morales de la vida⁹⁵.

El desempeño de la empresa ha sido asociado a esas actividades de responsabilidad social, a pesar de que las diferentes posiciones, reflejadas en los modelos mencionados, han impedido acuerdos sobre el concepto mismo de *Responsabilidad* y el alcance que debe dársele. Es por ello que Carroll⁹⁶ trató de abarcar todas las posiciones a través del modelo que llamó "modelo conceptual tridimensional del desempeño empresarial", mostrando las diferentes dimensiones involucradas en la problemática que este asunto plantea.

El tema de la responsabilidad social es en sí polémico, pero se hace todavía más polémico cuando se asegura que el beneficio económico no es un fin, sino un medio para poder realizar las funciones que la sociedad espera de la empresa. En ese sentido, Peter Drucker⁹⁷ considera que la empresa es un órgano de la sociedad y cumple una función social; por lo tanto, la gerencia tiene una triple responsabilidad pública, en cuanto a velar por el cumplimiento de los objetivos de la empresa, operar con ganancia porque por su naturaleza

⁹⁵ Eells y Walton (1977): *Fundamentos Conceptuales de los Negocios*. Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición en inglés 1961, págs. 262 a 264.

⁹⁶ Carroll, Archie: *A Three Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*. *Academic of Management Review*, Vol. 4, N.º 4, 1979, págs. 497 a 505.

Es necesario considerar, dice este autor, que la totalidad de las obligaciones sociales de la empresa, en un orden que va de la mayor a la menor obligatoriedad que ellas signifiquen, comprende responsabilidades económicas - derivadas de las labores propias del funcionamiento normal-, responsabilidades legales - que incluyen la atención forzosa de lineamientos y limitaciones de carácter externo provenientes de disposiciones de autoridad pública-, responsabilidades éticas - concernientes al respeto de ciertos aspectos de carácter moral- y las responsabilidades discrecionales - ubicadas en el plano voluntario y relacionadas con fines sociales, a las cuales se supone que la empresa decide destinar recursos, sin ninguna presión u obligación.

⁹⁷ Drucker, Peter (1989): *La Gerencia de Empresas*. Editorial Hermes, México.

“el negocio es el órgano creador y productor de riqueza de la sociedad”⁹⁸ y no extralimitarse en el ejercicio de la autoridad con respecto a su personal. En una obra más reciente este autor afirma que la clave del éxito del funcionamiento de cualquier organización está en que sus miembros consideren que lo que hacen es lo más importante para la sociedad y, como la actual es una sociedad de organizaciones, sin dejar de ocuparse cada una de ellas de su principal actividad. “tienen la responsabilidad de intentar encontrar un enfoque de los problemas sociales básicos que encaje en sus competencias y que, claro está, transforme un problema social en una oportunidad para la organización”⁹⁹.

La “ética” en los negocios está asociada a las relaciones entre los miembros de la empresa, posibilidad de manipulación o de abuso de poder de parte de los gerentes, y a la responsabilidad social, en cuanto ella puede significar un enfrentamiento entre los intereses inmediatos de la empresa y los del entorno. En ese sentido, los valores que permean a la empresa y los que predominan en la comunidad que la envuelve, juegan un papel de primer orden en la conformación de las nuevas relaciones que se plantean a la luz de los principios y los procesos que integran los aspectos que han sido brevemente abordados en este trabajo. Éstos, y otros temas, forman parte del tema mayor de la cultura que, como ya ha sido mencionado, ha irrumpido de manera fundamental en el estudio de las organizaciones, principalmente en el de las empresas, haciendo imprescindible su atención de parte de los analistas, en sus investigaciones teóricas, y de parte de los administradores, en sus labores de dirección de las organizaciones, tanto del sector privado como del sector público.

2.3. LA ADMINISTRACIÓN PARTICIPATIVA

De la comparación entre las tendencias recientes de la doctrina administrativa pública y del pensamiento administrativo privado, se deduce que en cada uno de ellos se ha hecho hincapié en aspectos descuidados cuya atención parece ser importante, dadas las condiciones políticas y sociales existentes. En ese sentido, si la administración pública atiende asuntos colectivos y en esa tarea su punto débil ha sido el manejo de los recursos de que dispone, se insiste actualmente en que emplee métodos que le permitan mejorar ese importante aspecto. De igual manera, si en el mundo de la gestión empresarial privada se sostiene que los elementos que definen la eficiencia han sido tradicionalmente reconocidos y aplicados, en esta etapa de su desarrollo, y en un momento en que ejerce una mayor influencia, se quiere aprovechar la coyuntura para revestir a la empresa de cierta apariencia de preocupación comunitaria que refuerce su papel y consolide la actual posición hegemónica del mercado.

Sin que existan muchas manifestaciones que lo comprueben y asumiendo las dudas que al respecto puedan tenerse, se acepta aquí que quienes han sostenido los principios teóricos que conforman las tendencias recientes en el estudio de las organizaciones públicas, parten de la idea básica de que entre quienes dirigen dichas organizaciones existe claridad con respecto a los fines sociales que ellas persiguen; es por eso que la ineficiencia que muestran se atribuye al uso de técnicas inadecuadas y no al derroche, la corrupción o al uso indebido de los recursos. Así mismo, los autores que han elaborado los más recientes enfoques

⁹⁸ Idem, pág. 499.

⁹⁹ Drucker, Peter (1999): La Sociedad Posecapitalista, op. cit, pág. 131.

doctrinarios en el ámbito de la gerencia empresarial, asumen casi como dogma la eficiencia de la gestión privada y consideran que ella se debe al empleo de ciertos métodos de gestión que, sin embargo, resultan ahora insuficientes. Por todo ello, ambos grupos de autores han coincidido, por un lado, en que para adquirir las condiciones de funcionamiento que permitan ofrecer mejores servicios públicos y para garantizar, por el otro, la continuidad de la eficiencia empresarial y el reposicionamiento en un contexto de mayor competencia, debe recomendarse a los funcionarios públicos responsables de la conducción de los organismos gubernamentales y a los directivos responsables del manejo de las empresas, la incorporación de nuevos principios y técnicas de contenido humano y de evidente raigambre social, entre los cuales destaca la que se ha llamado *Administración Participativa*.

2.3.1 Principios fundamentales de la participación

Entender la *Administración Participativa* como la inclusión en el proceso decisorio de los directamente interesados en la ejecución de las tareas, es clave para ubicar el concepto desde el punto de vista de la administración pública, además de que en algunos sectores se la ha definido con un alto contenido democrático, de difícil existencia en el mundo de los negocios¹⁰⁰. Es importante, también, discernir entre el simple aprovechamiento de técnicas empleadas en la gestión empresarial, cuya utilidad práctica difícilmente puede ser cuestionada, y la aplicación de principios que aparentemente acompañan a esas técnicas pero cuyo origen es diferente y anterior a ellas. La *Administración Participativa* constituye un principio de gestión de rancio abolengo público que se vale de ciertas técnicas cuyo uso, es cierto, ha llegado a ser recomendado y auspiciado por quienes se ocupan de las organizaciones empresariales privadas, pero que no están reñidas con los objetivos de las organizaciones públicas, en virtud de que con ellas se favorece su funcionamiento y se avanza hacia la consecución de dichos objetivos. Por otro lado, incluir en la práctica administrativa pública técnicas de evaluación, que conduzcan a la rendición de cuentas y favorezcan la transparencia en el uso de los recursos, no le hacer perder contenido y razón a las organizaciones públicas, sino que, por el contrario, le sirven para recuperar el contenido comunitario de conceptos tales como *misión, participación y responsabilidad*. Esta recuperación es fundamental para el éxito de las reformas planteadas dentro del sector gubernamental, específicamente de las instituciones de educación superior incluidas dentro de dicho sector.

¹⁰⁰ En su famosa clasificación de los diseños organizacionales, Mintzberg analiza con cuidado el fenómeno de la centralización-descentralización considerando que se trata de los dos extremos de un continuo entre el poder concentrado de manera unipersonal y el poder distribuido en el mayor número posible de miembros de la organización. Este autor, sin embargo, señala la dificultad para que en organizaciones empresariales cualquier grado de descentralización que pueda ser considerado como *administración participativa*, signifique la aplicación de métodos democráticos. Para él sólo en muy contadas organizaciones puede existir un acercamiento al ideal democrático, pero más por el control del conocimiento que porque haya habido una decisión superior al respecto. En laboratorios de investigación y en hospitales, precisa Mintzberg, existe una amplia distribución del poder, págs. 95, 96 y 97. vale la pena insistir aquí en la ya mencionada idea de la organización *mistomera* que en la obra de Mintzberg constituía todavía una posibilidad, en caso de que la trascendencia de las actividades desarrolladas, por un lado, y el compromiso de sus miembros, por el otro, la convirtiera en un campo propicio para la coordinación basada en el adoctrinamiento y en el arrastre ideológico, págs. 242, 243 y 244.

En el momento en que los autores de la gerencia empresarial privada comenzaron a discernir sobre la Administración Participativa (recientemente, por cierto) la asociaron con la tecnología empleada y con la profesionalización de los miembros de la organización. Richard Hall revisa numerosos trabajos al respecto y concluye que en organizaciones donde las actividades son menos rutinarias se tiende a la integración de grupos para discutir y solucionar problemas¹⁰¹. Así mismo, tomando como base las diferencias entre los modelos de gestión aplicados en algunos países con tendencias socialistas (incluyendo a Israel) y otros que también han tratado de distribuir el poder entre los trabajadores, Hall distingue entre la administración *participativa* y la administración por *participación*. La primera se caracterizaría por un procedimiento de toma de decisiones en el cual conjuntamente se involucran administradores y trabajadores y la segunda –que también llama autoparticipación– se fundamenta en la asunción de la administración por parte de los trabajadores¹⁰².

Para los efectos de este trabajo, en virtud de las condiciones propias de las personas que realizan las actividades sustantivas en instituciones de enseñanza, es conveniente resaltar la idea, recurrente entre los autores, de que las relaciones entre los *profesionales* y las organizaciones en las que prestan sus servicios, tienden a establecerse en un plano de participación que implica métodos administrativos y hábitos de comportamiento diferentes a los de otras organizaciones. En ese sentido, los profesionales no pueden ser evaluados a través de mecanismos de control *normales* y las promociones y ascensos tienen contenidos relacionados con mayores recompensas, no con cambios cualitativos en las funciones desempeñadas; por otro lado, estas condiciones determinan el ejercicio del poder de expertos e influyen en la forma en que el aumento en el nivel de capacitación y habilidades provoca un aumento también en la dificultad para conciliar puntos de vista diferentes¹⁰³.

Cuando Osborne y Gaebler están pensando en la implantación de la administración participativa como un efecto importante de la aplicación de ciertos principios y técnicas empresariales, no están simplemente recomendando la puesta en práctica de principios y técnicas del manejo de los negocios en la dirección de las organizaciones gubernamentales, a pesar de que desde el título de su obra insinúan los beneficios de lo que llaman *el espíritu empresarial*. En realidad, y así lo afirman categóricamente, están empleando el término con un contenido que va mucho más allá del estrecho ámbito de los negocios privados, al darle una connotación a la palabra *empresario* que correspondería más con la acepción que en castellano se da al término *emprendedor*, aplicado a quien maneja, distribuye y emplea los recursos de que dispone con el fin de aumentar la eficiencia y la eficacia¹⁰⁴.

A través del empleo de un vocabulario polémico y, hasta cierto punto, retador – en lo que se refiere a la terminología normalmente empleada para hablar del gobierno y de las funciones desarrolladas por sus órganos – estos autores reclaman la participación en lo que sería “la forma última de la propiedad”¹⁰⁵, que no es otra cosa más que el ejercicio pleno de la democracia que, en definitiva, otorga el derecho de posesión y de control a los

¹⁰¹ Hall, Richard, op. cit. pág. 84.

¹⁰² Idem, pág. 89.

¹⁰³ Idem, págs. 126, 127 y 128.

¹⁰⁴ Osborne y Gaebler, op. cit. págs. 18 y 19.

¹⁰⁵ Idem, pág. 118.

ciudadanos sobre el gobierno. El ejercicio de esta propiedad, por otro lado, no debe limitarse a la participación en procesos electorales, sino que, para hacerla más útil y efectiva, debe manifestarse en la participación activa en la solución de problemas cotidianos relacionados con los servicios que directamente se reciben, tales como los de seguridad pública y de educación¹⁰⁶.

En un interesante trabajo en el que presenta las recomendaciones sobre la implementación práctica de las políticas públicas, Laurence O'Toole¹⁰⁷ reconoce que existen realmente pocas recomendaciones, a pesar de la voluminosa literatura relacionada con el tema. En ese sentido, cabe resaltar que cuando se mencionan técnicas concretas de la implementación se hace referencia, en muchos de los trabajos reseñados, a "mecanismos similares a los del mercado", la "participación activa de los actores más relevantes en la solución de los problemas y en la aportación de los estímulos para una mayor motivación", así como el otorgamiento de un alto grado de autonomía a los responsables de la puesta en marcha de la política de que se trate. Otro grupo de sugerencias se refiere a que "las instituciones responsables de la implementación tengan pleno poder para hacerlo", que se "ejercerza un estrecho control sobre los encargados de la implementación", que los recursos necesarios sean los adecuados y que se asignen y entreguen oportunamente, que se identifiquen los patrones organizativos y se escojan las formas de organización más convenientes. Por último, la afirmación del autor en el sentido de que muchas de las sugerencias resultan ser muy generales, vagas e imprecisas, se comprueba al leer algunas que hasta parece haber sido planteadas con más sentido del humor que con intenciones de ayudar a los encargados de poner en marcha las políticas. Baste mencionar que para ciertos programas de desarrollo rural se recomienda "prudencia y perspicacia, ejecución con compromiso, ingenio y no poca buena suerte"; otro trabajo simplemente señala la necesidad de "recurrir al buen liderazgo" y "utilizar el recurso de la negociación"¹⁰⁸.

En el mismo campo de las relaciones entre las políticas y la maquinaria administrativa empleada para su ejecución efectiva, el caso de los Estados Unidos muestra una evolución en la cual la tendencia ha sido la disminución de la importancia de los empleados encargados de tareas rutinarias relacionadas con la administración directa y el incremento del peso de las labores realizadas por funcionarios especializados y supervisores, lo cual ha redundado en el fortalecimiento de funcionarios medios y altos de la administración pública¹⁰⁹. La estrategia planteada para conciliar el nivel superior de definición de políticas con su puesta en práctica, consistió en responder a las necesidades mediante intermediarios: esta estrategia, iniciada en los años setenta y manifestada en un juego de influencias y en redes de ejecución de asuntos públicos, es retomada en los años recientes y sus numerosos casos, a lo largo de los temas de interés colectivo manejados por dependencias

¹⁰⁶ Idem, pág. 120.

¹⁰⁷ O'Toole, Laurence: *Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo*. En Aguilar Villanueva, Luis (2000): *La Implementación de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 3ª edición, Págs. 413 a 470.

¹⁰⁸ Idem, págs. 432 a 441.

¹⁰⁹ Hecló Hugo: *Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo*. En Aguilar Villanueva, Luis (2000): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 3ª edición, Págs. 257 a 284.

gubernamentales, sirven de ejemplos para darle sustento a la obra ya citada de Osborne y Gabler¹¹⁰.

La Administración Participativa es una forma de hacer realidad la descentralización y en ese sentido, aprovecha todas sus ventajas, que van de la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias a la aparición de mayor compromiso y productividad, pasando por el incremento de la eficacia organizacional y la posibilidad de lograr innovaciones¹¹¹. La práctica de la participación, además, produce importantes efectos en lo que se refiere a las relaciones laborales. En un primer momento, ya lo señalan algunos autores¹¹², se debe producir un malestar entre los mandos intermedios ya que la mayor parte de las veces éstos se encargan de transmitir órdenes e instrucciones, de arriba hacia abajo, y de retroalimentar con información derivada de su ejecución, de abajo hacia arriba. Esta función es trastocada por el hecho de que las decisiones se tomen en niveles inferiores y por la interrelación permanente entre integrantes de áreas diferentes que hacen inútil cualquier actividad de intermediación.

Por otro lado, la Administración Participativa propicia mejores relaciones entre la administración y la fuerza de trabajo representada por los sindicatos. De lo que se trata es de escoger entre el planteamiento de cambios a pesar de la oposición sindical o el hacerlos partícipes de la transformación organizacional. En este punto es conveniente señalar que, en lo que toca a las instituciones educativas será necesario, además, revisar un modelo tradicional de organización laboral copiado de la industria que debe ser sobrepasado para erar un modelo adecuado a la naturaleza de las actividades académicas. En este sentido, llama la atención la gran cantidad de trabajos teóricos que participan en la permanente polémica entre la aplicación o no de principios de gestión empresarial, en contraste con las pocas voces que se han levantado para denunciar la clara incongruencia que representa el que los grupos sindicales que operan en aquellas instituciones obedezcan a características propias de sindicatos laborales de las empresas¹¹³.

2.3.2 Reivindicación de lo público

La Administración Participativa, ya se ha dicho, está asociada a ideas como la democracia y el ejercicio del poder, asociadas a su vez a la práctica política y a los estudios que en diversas épocas se han ocupado por explicar las relaciones entre los miembros de la sociedad y de los diferentes papeles que cada uno desempeña al ubicarse en un lugar determinado y en condiciones específicas. En el plano de una organización en concreto, la participación de cada uno de sus miembros es vista como una forma de involucramiento que conlleva el ejercicio de ciertas actividades o funciones llamadas a colaborar en el alcance de objetivos organizacionales. Términos como *compromiso*, *lealtad*, *motivación* y *compensación* están ligados directamente a todos los programas de participación que tienden a involucrar al empleado. Existen numerosos ejemplos de países en los cuales la

¹¹⁰ Osborne y Gabler, op. cit. principalmente Capítulos 1 a 5.

¹¹¹ Idem, pág. 358.

¹¹² Peters y Watermans, op. cit. pág. 322, definen a los mandos intermedios como una "esponja", de acuerdo con los comentarios de un director de empresa.

¹¹³ Ver *Sindicalismo Docente*. En *Propuesta Educativa*. Año 10 n° 21, diciembre 1999. FLACSO, Buenos Aires.

participación en el proceso de decisiones de empresas y organizaciones es alentada por la legislación y se manifiesta a través de la gerencia participativa o de la participación representativa. En la primera de ellas los subordinados comparten con sus superiores inmediatos "un grado significativo de poder en la toma de decisiones"¹¹⁴, mientras que en la segunda, a través de consejos o de juntas, un pequeño grupo de empleados ejerce la representación de todos en la discusión de temas y en la toma de decisiones que involucren al personal¹¹⁵.

Las técnicas más modernas de participación se relacionan con un nuevo concepto expresado por el término inglés *empowerment*, cuyo significado tiene precisamente que ver con la mayor cantidad de *poder* que un empleado puede acumular en el cumplimiento de sus funciones. La participación en las decisiones sin tener que tramitar aprobación alguna en otro nivel o área, constituye no solamente el ejercicio de una delegación de autoridad, sino una práctica que estimula y fortalece la iniciativa personal al mismo tiempo que le otorga al empleado los recursos suficientes para poner en marcha la decisión y obtener de ella los resultados que haya previsto¹¹⁶. En ese mismo sentido, la conformación de grupos o equipos de trabajo se ha convertido en un mecanismo de participación que facilita el ejercicio de la iniciativa individual y aprovecha las ventajas de la discusión y de los conocimientos compartidos. Dos tipos de equipo han merecido la atención de los autores y de los administradores, ellos son los círculos de calidad y los equipos de trabajo autónomos que no son directamente supervisados y realizan sus propias labores administrativas de planeación, control y reclutamiento¹¹⁷.

Las características y condiciones de una organización pública pueden funcionar, como ya ha sido dicho, como facilitadores para la implantación en ella, por ejemplo, de un programa de calidad, haciendo las necesarias adaptaciones y teniendo en cuenta que se trata de principios y de técnicas diseñadas para otras realidades y para otros tipos de organización. En este sentido, si se piensa una organización pública educativa, la inexistencia del lucro como objetivo de dicha organización puede ser considerada como un elemento que en mucho posibilita el camino de tal implantación. La naturaleza de tal organización debe inhibir la pretensión de buscar y obtener beneficios económicos con su funcionamiento, con lo que no se tienen conflictos en lo que se refiere a la asignación y distribución de las ganancias. Esto, no quiere decir, por supuesto, que no se tenga que definir con claridad —y en un ambiente de confrontación entre los responsables de las diversas funciones que la organización realiza— las prioridades en cuanto al uso y distribución de los recursos disponibles.

Los objetivos perseguidos por la organización educativa constituyen la principal característica en el sentido que se menciona, de hacer posible la aplicación de ciertos principios en su gestión, ya que la definición en términos de utilidad social de su finalidad no puede ser puesta en duda, desde ningún punto de vista. En efecto, todo miembro de la organización, desde el nivel en que se encuentre y cualquiera que sea la función que

¹¹⁴ Robbins, Stephen op. cit. Pág. 209.

¹¹⁵ Luthans, Fred op. cit. Pág. 451.

¹¹⁶ Idem, pág. 36.

¹¹⁷ Idem, pág. 261 y 262.

cumple, puede estar consciente de la utilidad social de su labor y de su contribución personal. Todas las medidas que tiendan a mejorar el funcionamiento de la organización deben contar, en principio, con el apoyo entusiasta de sus miembros. Por otro lado, la justificación está implícita dado el carácter de bien social que la educación posee y el hecho mismo de que los involucrados directamente en la prestación del servicio educativo, poseen un doble interés en su buen funcionamiento, como responsables de su prestación y como potenciales usuarios del servicio, directamente o a través de hijos y familiares. Esto significa una coincidencia entre objetivos personales y objetivos organizacionales, tan buscado en las empresas y tan difícil de lograr.

Los autores del enfoque de la calidad y, desde hace algunos años, todos los que estudian aspectos relacionados con la administración de empresas, insisten en la necesidad de establecer vínculos de solidaridad, de colaboración que permitan la realización del trabajo en equipo imprescindible para la obtención de resultados. Ahora bien, los integrantes de una organización pública educativa, conscientes del interés público en juego a través de su trabajo, estarán dispuestos, con mayor razón que en ningún otro tipo de organización, a integrar sus actividades con una actitud cooperativa, en provecho del servicio que prestan. Las técnicas de un programa de mejoramiento de la calidad serán aceptadas y reconocidas, con el necesario involucramiento de todos los participantes, allí donde previamente exista el convencimiento de que los objetivos que se persiguen tendrán un significado que se traducirá de inmediato en un beneficio social.

El diseño y funcionamiento de grupos o equipos de trabajo, llamados "Círculos de Calidad" en el enfoque brevemente reseñado, pero que como muchos otros aspectos de dicho enfoque han pasado a formar parte de la literatura y la práctica gerencial, sin importar enfoques o teorías aplicadas, es otro de los elementos característicos de una organización pública educativa. En efecto, la existencia de academias, colegios, consejos y demás formas de participación colectiva, son interesantes antecedentes, algunos con una larga trayectoria y una importante tradición de funcionamiento, que pueden adaptarse y funcionar de manera armoniosa dentro de los métodos y procedimientos que un programa de calidad requeriría.

La exposición que acaba de hacerse de las características y condiciones de las organizaciones públicas, específicamente de las educativas, viéndolas como propicias para obtener beneficios de la aplicación de principios y técnicas que fueron, en su mayoría, originalmente diseñados para la dirección de empresas privadas, no pretende olvidar los obstáculos que en la práctica se presentan en dichas organizaciones públicas por la existencia de costumbres administrativas que, al contrario, han impedido su buen funcionamiento. Por otro lado, no se puede despreciar el peso de vicios, deformaciones, corruptelas, que a lo largo de muchos años han sido manifestación diaria dentro de esas organizaciones y que, evidentemente, han contribuido a un comportamiento de quienes en ellas trabajan, muy alejado de esa actitud de colaboración y solidaridad a la que acaba de hacerse referencia. Sin embargo, en época de cambios democráticos, en momentos en que es de esperarse un resurgimiento de mecanismos de control y supervisión estrictos sobre el manejo de los recursos públicos, no está de más esperar transformaciones positivas en la administración de ese tipo de organizaciones, y es recomendable recordar y tener presente el interés social y la nobleza de sus objetivos.

2.4. LA VISIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

El siglo XX se caracterizó, en materia de relaciones internacionales, por la creación de organismos encargados del análisis y la solución de los diversos problemas de diferente naturaleza que afronta la comunidad internacional. Las funciones que dichos organismos desarrollan van desde el mantenimiento de la paz, procurando que los conflictos que surgen entre países se resuelvan a través de la negociación y el diálogo, hasta la solución de problemas de carácter social y económico que aquejan a sus respectivos pueblos. En ese sentido, el antecedente inmediato para la proliferación de órganos de esa naturaleza lo constituyen las conferencias de la Haya, a finales del siglo XIX y principios del XX, realizadas con la intención de sentar las bases para la solución pacífica de los conflictos entre las naciones, y la necesidad de limitar los gastos militares, en busca de la humanización de las guerras y el desarrollo de procedimientos pacíficos que las eviten¹¹⁸.

La intención pacifista mostrada por las potencias que habían patrocinado y asistido a las conferencias de la Haya fue rápidamente desmentida por el estallido de la primera guerra mundial en 1914. En 1918 se crea la Sociedad de las Naciones que a su vez va a fracasar como organismo dedicado a mantener la paz y la estabilidad con el estallido de la segunda guerra mundial a finales de los años 30. Antes de que esta nueva guerra terminara ya existía la intención manifiesta de parte de algunos países de conformar un órgano supranacional con atribuciones pacifistas, a través de la suscripción de la declaración de las Naciones Unidas en Moscú en 1943, lo que dio lugar a la creación de la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 1945¹¹⁹.

La Organización de las Naciones Unidas ha funcionado en numerosas áreas a través de órganos especializados tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹²⁰.

A lo largo de la segunda mitad del siglo que acaba de terminar, las organizaciones internacionales con vocación económica han jugado un papel muy importante en las relaciones entre las naciones y todo indica que en el presente siglo continuará esa tendencia. Además de las de carácter financiero ya mencionadas, es necesario hacer

¹¹⁸ Colliard, Claude-Albert (1977): *Instituciones de Relaciones Internacionales*. Fondo de cultura Económica, México. Ediciones Fondo de Cultura Económica de España S.A. págs 62 a 64.

¹¹⁹ Idem, págs. 68 y siguientes. A partir de la creación de las Naciones Unidas se inicia un proceso caracterizado por la conformación de numerosos organismos internacionales de todo tipo, desde los llamados a conocer de la generalidad de los problemas que afrontan sus miembros hasta los que están destinados a estudiar y presentar propuestas de solución a problemas específicos de determinadas áreas. De dichos organismos cabe destacar, por orden de aparición, la Liga Árabe (1944), la Organización de los Estados Americanos (1948), la Organización Europea de Cooperación Económica (1948) de la cual van a surgir primero el Mercado Común Europeo y después la actual Unión Europea. En el plano militar destaca la firma en 1949 el Pacto Atlántico conocido como OTAN que agrupa a países europeos, Estados Unidos y Canadá, al cual se va a oponer el tratado de Varsovia suscrito por los países del este en 1955.

¹²⁰ Idem, págs 68 a 87.

referencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyos objetivos están encaminados a promover políticas dirigidas a la expansión de la economía y el empleo y al aumento del nivel de vida en las poblaciones de sus países miembros. Este organismo fue creado en 1960 por Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, y Turquía. Posteriormente se han ido incorporando otros países como Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, República Checa, Hungría, Polonia y Corea. México forma parte de la OCDE desde 1994 y en ese carácter ha recibido de ella no solamente recomendaciones dirigidas de manera general a todos sus miembros sino que algunos de sus sectores, incluido el educativo, han sido objeto de análisis específicos.

A continuación se presentan brevemente los aspectos resaltantes de las recomendaciones de diversos organismos internacionales en materia de transformación de los órganos de gobierno de los diferentes países, con la intención de que su organización y funcionamiento les permitan enfrentar las condiciones contextuales. En ese sentido, es de hacer notar la insistencia en dotar a dichos órganos de la agilidad y la flexibilidad necesarias para el cumplimiento cabal de sus funciones y la tendencia a aceptar como imprescindible la adopción de técnicas administrativas que han sido diseñadas y puestas en marcha pensando en las organizaciones empresariales del sector privado. Esto quiere decir que el proceso de convergencia que acerca a la administración de las entidades públicas a la gestión de las empresas ha sido de alguna manera reconocido, aceptado y auspiciado por quienes se dedican a presentar propuestas para mejorarlas y facilitarles el logro de sus finalidades de carácter social.

2.4.1 El Programa en Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Como resultado de una serie de reuniones de expertos del Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas para analizar "los efectos y las implicaciones del proceso de cambio impulsado por la globalización y el desarrollo tecnológico", se publicó un informe en mayo de 2000¹²¹ en el cual se plantean los enfoques conceptuales, las tendencias y prácticas recientes en relación con la globalización y el papel de los organismos públicos en las nuevas relaciones económicas y, por último, el impacto de la globalización en las diferentes economías nacionales. En las primeras líneas del informe se define la globalización como el incremento de las relaciones económicas entre instituciones y actividades más allá de las fronteras nacionales, se reconocen los diferentes grados de globalización existentes, se señala de qué manera se usan para su medición datos del crecimiento de flujos de inversión extranjera directa, del comercio de mercancías, del financiamiento internacional y se menciona a las grandes empresas transnacionales como los principales agentes del proceso globalizador.

¹²¹ ONU (2000): *Globalization and Economic Governance*, Group of Experts, Programme in Public Administration and Finance, www.un.org/esa/governance/experts/docs/globalgovl.4.html.

se definen también el *gobierno de lo económico* entendiendo como tal la organización de las acciones colectivas relacionadas con la economía, específicamente la producción, la distribución, el consumo y la inversión de recursos, refiriéndolas a las políticas, las instituciones y sistemas administrativos, incluyendo todas las formas organizacionales públicas, privadas, familiares, financieras y laborales; la *institución*, entendida como principios, normas y reglas que afectan la conducta individual y colectiva; la *organización* como las actividades estructuradas en unidades organizativas; el *entorno institucional* que comprende el sistema legal regulador y las *instituciones de gobierno* como el Estado y los mercados, que incluyen principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que afectan el comportamiento de los agentes económicos individuales y colectivos.

Los rasgos característicos de las nuevas tendencias transformadoras del sistema de gobierno se relacionan con el uso cada vez más frecuente de mecanismos de mercado en las principales instituciones gubernamentales, que incluye estrategias de privatización y descentralización de actividades del sector público y el uso de instrumentos del mercado y contractuales en la organización de actividades de dicho sector, la restricción del intervencionismo gubernamental, la reducción del gasto público y la descentralización de funciones a niveles más bajos del gobierno, el ajuste de los sistemas de seguridad social y del estado de bienestar para lograr un mejor balance entre ingresos y egresos. Estas estrategias básicas, señala el documento, iniciaron en los países industrializados, pero los programas de apoyo y asistencia recomiendan ampliamente su aplicación en los países en desarrollo.

El documento menciona expresamente que la aplicación de teorías que se basan en la reducción del aparato del Estado han disminuido la capacidad para formular e implementar políticas públicas de manera adecuada, además de que han presentado distorsiones en los países en desarrollo y las economías en transición. Precisamente, el punto esencial para avanzar en el desarrollo de los países, en la actual coyuntura, afirma el documento, es la definición del papel adecuado del Estado y del Mercado, entendiendo a éste como el medio que permite el alcance de metas económicas con eficiencia en la asignación de recursos y el logro del desarrollo y el crecimiento económico. Sin embargo, las deficiencias del mercado justifican que el Estado juegue un papel en el desenvolvimiento de las actividades económicas, así como las deficiencias del Estado justifican la expansión del mercado. Las fallas del mercado se manifiestan principalmente en su incapacidad para garantizar una eficiente distribución de los recursos. La existencia de monopolios, por ejemplo, aumenta precios, reduce la producción y provoca ganancias excesivas. Los supuestos de la competencia perfecta, fundamento de la teoría económica liberal, no se presentan en la realidad. La inestabilidad macroeconómica es otra fuente de deficiencias del mercado y el único capaz de reducir el desempleo y la inflación, sus principales consecuencias, es el Estado a través de eficaces políticas económicas que no debiliten el dinamismo propio del mercado. El tener que asegurar preparación adecuada de los ciudadanos para atender los requerimientos del mercado de trabajo que permita el funcionamiento de las empresas impulsa al Estado a subsidiar el capital humano en el sentido de garantizar escuelas y universidades para su formación, hospitales para su salud y sistemas de seguridad.

La existencia de *bienes públicos* y las llamadas *externalidades* representan otras fuentes de fallas del mercado, en el sentido de que no se puede o no se debe excluir a ningún

ciudadano del disfrute de ciertos bienes y, por lo tanto, su producción y prestación quedan fuera de la lógica del mercado haciendo necesaria la participación del Estado para garantizarlas. Por *externalidad* se entiende cualquier efecto no deseado de una transacción privada sobre personas o cosas que no han participado en ella; es el caso de la contaminación o de las campañas de vacunación para evitar la proliferación de una enfermedad contagiosa. En ambos casos se requiere la intervención del Estado para garantizar el equilibrio y mantener las condiciones que permitan el desarrollo de la sociedad. Las funciones económicas básicas del Estado en estas condiciones se refieren a que debe proveer de las condiciones contextuales en términos de leyes y regulaciones que reconozcan los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; debe crear un entorno capaz de garantizar el desarrollo del sector privado, en cuanto a la necesaria infraestructura física y humana; debe establecer marcos reguladores adecuados que aseguren la competencia y prevea concentraciones económicas, además de regulaciones sociales que protejan los derechos de los individuos y de los grupos. Debe suministrar los bienes públicos cuyas características impiden el suministro por parte del sector privado. El Estado debe organizar sistemas de seguridad social que cubran riesgos básicos y debe implementar políticas macroeconómicas efectivas para garantizar el desarrollo económico sostenible. Debe, además, corregir las consecuencias del funcionamiento del mercado con el propósito de alcanzar objetivos sociales estableciendo políticas redistributivas.

En definitiva el buen funcionamiento del mercado requiere de un Estado activo. El cumplimiento de las funciones públicas que acaban de mencionarse sólo será posible a través de un Estado fuerte que utilice correctamente el gasto público, políticas impositivas, instituciones y sistemas eficaces de gestión. El Estado puede reducir su ámbito de acción en ciertas áreas pero debe reforzar su participación en otras. Especialmente los países en vías de desarrollo deben ampliar sus mercados y crear instituciones de gobierno fuertes. El descuidar el papel de las instituciones y del marco legal regulador tendrá efectos negativos para el crecimiento y el desarrollo de esos países. La reestructuración del Estado para otorgarle esas características debe tomar en cuenta que el proceso de globalización afecta el grado de autonomía así como la soberanía interna y externa del Estado-nación en lo que respecta a la dirección de la economía. La globalización económica incrementa la competencia internacional lo cual influye decididamente en las políticas económicas de cada Estado.

La Organización de Naciones Unidas ha analizado el problema específico de la educación a través de la UNESCO, su órgano interno especializado en estudios de educación, de ciencia y cultura. Numerosos han sido los estudios, congresos y reuniones que este órgano ha programado en los años que tiene de funcionamiento y numerosos también han sido los documentos en que ha quedado constancia de sus conclusiones y recomendaciones. En lo que se refiere a las transformaciones propias de la segunda parte del siglo XX y para los efectos del presente trabajo se presentan a continuación los puntos principales de algunos de esos documentos en lo que respecta a las nuevas condiciones del entorno económico y las nuevas tecnologías de información y sus repercusiones en la educación, elaborados a raíz de la reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior

a nivel mundial, realizada en Caracas en 1991¹²² y de la conferencia mundial realizada en París en 1998¹²³.

En lo que se refiere al documento en el que se da cuenta de los resultados alcanzados en la reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior, éste comienza haciendo una presentación de los nuevos contextos internacionales que son el marco en el cual deben moverse políticas y acciones educativas de la región y que se han venido caracterizando por la conformación de bloques económicos, por "una dimensión planetaria representada por inmensas redes y circuitos de carácter cultural, científico-tecnológico y económico", por una mayor innovación y cambio en el campo de la producción de bienes y servicios, basado en una gestión del conocimiento impulsado por los avances en los mecanismos de información y comunicación, todo lo cual implica la transformación de las sociedades, tanto en el plano de valores y principios como en el de la participación de individuos y grupos en los procesos decisorios que les incumben directamente.

Se reconoce que el arribo de esta nueva situación deja atrás modelos de desarrollo que no supieron o no pudieron aprovechar condiciones de disponibilidad de recursos en la región latinoamericana debido, entre otros aspectos, a que las políticas proteccionistas obstaculizaron la competencia e impidieron la aplicación de criterios de calidad necesarios para que el mercado interno alcanzase los niveles de dinamismo y expansión requeridos. Sin embargo, asegura el documento, la transformación iniciada caracterizada por la retracción de aquellas políticas no significó su correcta sustitución, sino la aplicación "severa y rígida de las políticas neoliberales" con fuerte impacto negativo para la industrialización. No obstante, ese proceso de transformación ha tenido efectos positivos en materia política en cuanto a que ha habido un afianzamiento del régimen democrático en los países de la región que hace pensar en que "se podrán encontrar caminos de solución a la crisis actual y a la promoción de un nuevo y más justo crecimiento"¹²⁴.

A pesar de que se insiste en el documento que las políticas de ajuste o reestructuración económica puestas en marcha han sido de corte *neoliberal*, lo que ha significado una distribución del ingreso más injusta, se sostiene la necesidad de intensificar los procesos de reforma del Estado, de descentralización del poder y de "la participación ciudadana en la gestión pública y la toma de decisiones en todos los niveles". Esto debe conducir a una redefinición del papel del Estado y al establecimiento de un nuevo marco de actuación que permita el crecimiento de la actuación de la iniciativa privada y de la comunidad. En ese sentido las Naciones Unidas han presentado propuestas que insisten en privilegiar la dimensión humana del desarrollo según la cual se trata de "ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado. Se busca distinguir claramente entre la formación de capacidades humanas y la forma como los individuos las emplean"¹²⁵.

¹²² UNESCO-CRESALC (1992): *Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial. El Caso de América Latina y el Caribe*. Editado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México.

¹²³ UNESCO (1998): *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*. Conferencia Mundial sobre la Educación. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.

¹²⁴ UNESCO-CRESALC (1992): op. cit., pág. 23.

¹²⁵ Idem, pág. 31.

En este contexto, la producción de conocimientos, su plena disposición y la posibilidad de hacerlos accesibles es uno de los más importantes retos que todos los países enfrentan. Para ello es útil contar con nuevas nociones como el de *calidad total* que hacen posible estructurar y organizar el conocimiento así como mejorar la gestión del Estado y de las empresas. Llama la atención la exagerada importancia que en esta parte del documento se atribuye a esta noción, que no es tan nueva como allí se asegura, al decirse que la *calidad total* "busca cambios profundos en la cultura interna de las instituciones y las empresas en cada país, la remoción de obstáculos, la creación de infraestructuras técnicas y la ampliación de información y comunicación con el resto del mundo, la circulación libre y oportuna de conocimientos, ideas, técnicas, materiales y equipos y, en general, el establecimiento de incentivos"¹²⁶.

La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 1998 plantea el debate entre lo tradicional y lo virtual, haciendo resaltar el papel que actualmente desempeñan las nuevas tecnologías de la información. Así mismo, asegura que la importancia de la educación superior aumenta enormemente por la intensidad y rapidez de los cambios tecnológicos y porque la sociedad está cada vez más basada en el conocimiento, lo que supone que la educación superior y la investigación se convierten en los componentes esenciales del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológico de individuos, comunidades y naciones: por ello es necesaria una transformación y renovación radical "de tal manera que nuestra sociedad, que enfrenta hoy en día una gran crisis de valores, pueda trascender las consideraciones puramente económicas e integrar dimensiones más profundas de moral y de espiritualidad"¹²⁷.

La calidad aparece aquí como la principal preocupación de los responsables de la educación superior y se señala que ella debe relacionarse con todas las funciones y actividades llevadas a cabo, tales como el proceso de enseñanza, los planes y programas, la investigación, la selección de personal y de estudiantes, los inmuebles, las instalaciones y los equipos empleados. La calidad está estrechamente ligada al concepto de evaluación y, en ese sentido, deben implementarse mecanismos que permitan medirla y corregir las desviaciones desde el ámbito de una autoevaluación interna hasta la participación de expertos independientes e instancias nacionales, además del establecimiento de normas comparativas reconocidas en el plano internacional¹²⁸. El mejoramiento de la oferta educativa deberá pasar, entonces, por la puesta en marcha de estrategias de planificación y de aplicación de políticas que aseguren una adecuada gestión y el uso eficiente de los recursos asignados a "gerentes que deben ser eficaces, competentes y capaces de evaluar regularmente -a través de mecanismos internos y externos- la calidad de los procedimientos y de las reglas administrativas"¹²⁹. Por otro lado, en lo que concierne al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, éstas han permitido ya innovaciones en métodos y técnicas de enseñanza, además de los evidentes cambios en los contenidos de planes y programas. La *Universidad Virtual* aparece aquí como la manifestación más

¹²⁶ Idem, pág. 33.

¹²⁷ UNESCO (1998): *Projet de Declaration Mondiale sur l'Enseignement Supérieur pour le XXIe Siècle: Vision et Action*, pág. 2.

¹²⁸ Idem, artículo 11, pág. 10.

¹²⁹ Idem, art. 13, pág. 12.

acabada de un proceso de evolución que comprende la *educación a distancia*, la *tele-educación* y la *universidad abierta*¹³⁰.

2.4.2 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) fue creado por un grupo de países de América Latina en 1972 con el propósito de que se llevaran a cabo estudios, se organizaran reuniones, se promovieran investigaciones y se diseñaran acuerdos que les sirviesen de base para la modernización de sus respectivas administraciones públicas. El Centro ha sido un foro de discusión muy importante para que funcionarios y académicos de la región den a conocer puntos de vista y propuestas para la transformación del Estado y la adecuación de sus instituciones a la nueva realidad internacional.

Uno de los eventos más conocidos de los patrocinados por el CLAD es el Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública que año con año realiza desde el primero que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1996. Hasta ahora se han realizado siete reuniones de este tipo en diferentes sedes de países latinoamericanos. El objetivo del congreso es que se discutan ponencias, se dicten conferencias y se conozcan experiencias concretas alrededor de los temas más importantes de la problemática relacionada con la transformación del sector público¹³¹.

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno que se han venido celebrando desde hace algunos años han contado con el apoyo y la participación directa del Centro al auspiciar reuniones previas a la realización de dichas cumbres que ha llamado "Conferencias Iberoamericanas de la Administración Pública y la Reforma del Estado", la primera de las cuales se llevó a cabo en Lisboa en julio de 1998. Esas reuniones se desarrollan con la participación de los ministros de la Administración Pública y de la Reforma del Estado de los países iberoamericanos y culminan con un documento que contiene el análisis de uno o varios problemas relacionados con el funcionamiento de la gestión pública en la región y con recomendaciones concretas para sus gobiernos. Como resultado de la primera de esas conferencias se dio a conocer la llamada "Declaración de Lisboa" cuyo contenido se refiere a "la Perspectiva de la Reforma del Estado bajo una nueva geografía del poder: globalización, integración regional y poder local", "La administración gestonaria en el espacio iberoamericano: equilibrar la eficiencia con la equidad" y "El rol de la cooperación internacional en la redefinición del Estado dirigido hacia el futuro"¹³².

¹³⁰ UNESCO (1998): *De lo Tradicional a lo Virtual: las Nuevas Tecnologías de la Información*. Debate temático. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.

¹³¹ La Descentralización y la gestión local, la modernización de la gestión pública, el Estado y la Sociedad Civil, la Profesionalización de la función pública, las Políticas de Desarrollo Social, la Reforma del Estado, la Formación de Recursos Humanos y el Desarrollo Gerencial, la Reforma Institucional, la Función Pública ante los cambios del Modelo de Gestión Estatal, Gobernabilidad y Reforma Política, Evaluación de los Resultados del Nuevo Gerenciamiento Público, Participación de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos y algunos otros temas han sido analizados desde aquel primer congreso de 1996 hasta el séptimo realizado en Lisboa en 2002.

¹³² CLAD (1998): *Declaración de Lisboa*. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión electrónica. www.clad.org.ve/declara.html, pág. 1 de 7.

En ese documento se afirma que uno de los efectos positivos del proceso de globalización es la necesidad de transformar las instituciones y hacerlas participar en una estrategia de desarrollo que busque equilibrios económicos, sociales y ambientales. Esa reforma del Estado debe orientarse hacia la eficacia y hacia el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de la equidad, la igualdad de oportunidades, la justa distribución de la riqueza, la erradicación de la pobreza y la promoción de la educación y la salud. Para alcanzar estos objetivos se debe establecer una nueva forma de organización de las entidades públicas que las haga más flexibles y transparentes, que erradique la corrupción y permita un adecuado funcionamiento basado en la descentralización y, por consiguiente, en un acercamiento a los ciudadanos que favorezca "la participación de la sociedad civil en el ámbito público"¹³³. Por todo ello es indispensable una nueva forma de gestión y modernización de la administración y la función pública que conduzca a una nueva cultura de la relación entre el estado y el ciudadano con la implantación de mecanismos de control y evaluación del desempeño de los servicios. En ese sentido, resurge la necesidad de alcanzar la profesionalización y la motivación del personal público y el establecimiento de "una política permanente de formación y capacitación de gerentes públicos"¹³⁴.

A fines de ese mismo año de 1998, se da a conocer un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo¹³⁵ en el cual se insiste en la necesidad de reformar la Administración Pública, para otorgarle los mecanismos que le permitan atender las nuevas funciones derivadas de la transformación del papel del Estado. En dicho documento se señala que ya es posible hacer una evaluación de las primeras medidas tomadas en ese sentido, en los países latinoamericanos, que fueron, en los años ochenta, caracterizadas por la apertura comercial y el ajuste fiscal y, aunque se logró el objetivo principal, reducir el tamaño del Estado, esta primera etapa no resolvió los problemas básicos que estos países enfrentan. El propósito, entonces, del documento del CLAD es presentar una serie de recomendaciones y medidas concretas para que, en lo que ahí se llama una "segunda generación de reformas", se reconstruya el aparato estatal, teniendo como mira la solución de "tres grandes problemas específicos de la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social"¹³⁶.

Para reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión, el CLAD recomienda implementar una reforma gerencial que, aunque inspirada en las transformaciones organizacionales planteadas para el sector privado, debe adaptarse al contexto político democrático en el cual se encuentra el sector público. Aquí se recuerda que existe una diferencia básica entre ambos tipos de organizaciones, mientras que la empresa es guiada por la esperanza de obtener beneficios económicos, los organismos públicos deben motivarse por la búsqueda del interés colectivo. En cuanto a las características y objetivos de la reforma gerencial propuesta, el documento menciona las siguientes: a) la profesionalización de la alta burocracia; b) transparencia de la administración y responsabilidad de los funcionarios; c) descentralización de la ejecución de los servicios

¹³³ Idem, pág. 2.

¹³⁴ Idem, pág. 3.

¹³⁵ CLAD (1998): Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión electrónica. www.clad.org.ve/gespub.html.

¹³⁶ Idem, pág. 4.

públicos; d) desconcentración organizacional, de dependencias centrales a agencias descentralizadas; e) control orientado hacia los resultados; f) diseño y aplicación de nuevas formas de control, que incluya la preocupación por resultados, costos, prestación del servicio en términos de competencia, y evaluación de parte de los ciudadanos; g) existencia de dos formas de unidades administrativas autónomas, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que se ubican en un espacio público no-estatal; h) orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; i) democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servidor público a través de una rendición de cuentas ante los ciudadanos, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad¹³⁷.

El documento concluye afirmando que construir un nuevo tipo de Estado, equidistante de la concepción neoliberal y del fracasado Estado Social, parece ser el reto de finales del siglo XX y principios del XXI. Para ello se hace una interesante defensa de lo que llama "Reforma Gerencial del Estado" que considera diferente a la primera etapa de cambios de los años ochenta, caracterizada por la búsqueda de la reducción del aparato estatal descuidando un reposicionamiento de sus funciones y un acercamiento entre el Estado y la Sociedad, que ahora debe intentarse. La reforma gerencial del Estado no busca, se señala, la eficiencia a toda costa ni identifica la administración pública con la administración de empresas, pues lo importante es el ofrecer buenos servicios y resolver los problemas sociales, sin obedecer ciegamente a los principios del mercado pero redefiniendo las relaciones entre la sociedad y el Estado, construyendo una esfera pública que permita la participación de los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas. Es por ello que la Reforma Gerencial del Estado que el CLAD propone no supone el fin de la burocracia sino su transformación ya que los funcionarios serán más autónomos y responsables, mejor entrenados y remunerados. Por otro lado, esa reforma no debe ser considerada como conservadora sino esencialmente progresista ya que "afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura. Presupone que su función no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Busca ampliar el espacio de lo público, con la creación del concepto de lo público no estatal y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos"¹³⁸.

La "II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", realizada en 1999, analizó el uso de nuevas tecnologías para la eficiencia, la transparencia y el control ciudadano del Estado, así como los nuevos roles y los nuevos retos del Estado en la economía global. La "Declaración de la Habana" emanada de esta conferencia hace énfasis en el necesario tránsito de la reforma a la modernización del Estado, entendiendo ésta como "la implementación de la arquitectura política, tecnológica, organizacional y de gestión de un Estado orientado al ciudadano, con el pleno uso de las tecnologías de información, a nivel local, nacional y supranacional"¹³⁹. Se trata, entonces, de poner la informática al servicio de la sociedad como instrumento que aumenta la eficacia

¹³⁷ Idem, págs. 9 a 16.

¹³⁸ Idem, págs. 17 a 20.

¹³⁹ CLAD (1999): *Declaración de la Habana*. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión electrónica. www.clad.org.ve/declaracion-cuba.html, pág. 1 de 7.

y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y facilita la transparencia en la rendición de cuentas de la gestión pública. Por otro lado, la internet se convierte en un medio para la realización de trámites y para conocer las condiciones de los servicios, con lo cual se simplifica la administración y se da a conocer información que la ciudadanía requiere. En cuanto a los retos de la globalización, se trata de desechar el enfrentamiento entre el Estado y el mercado y crear las condiciones para que sus fuerzas "se tomen sinérgicas y complementarias"¹⁴⁰.

La "III Conferencia Iberoamericana del Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", celebrada en el año 2000, discutió la problemática representada por las estrategias de modernización para una gestión eficiente de promoción del bienestar de la niñez y la adolescencia, la innovación tecnológica en la contratación de compras gubernamentales, programas de cooperación técnica para la transformación del Estado, reconstrucción institucional y modernización de la gestión pública. Esta conferencia dio lugar a la "Declaración de Panamá" que reconoce como responsabilidad ineludible de los gobiernos el hacer frente y solucionar los problemas de protección y de falta de oportunidades para desarrollarse como personas y ciudadanos que enfrentan muchos niños y jóvenes de la región. Ello no implica solamente aumentar los recursos que se dedican a la atención de dichos problemas, sino "maximizar la eficiencia y la equidad con que se utilizan esos recursos"¹⁴¹. Para la mejor atención de estos y otros problemas es imprescindible fortalecer los procesos de descentralización que amplían la participación social en la ejecución de políticas públicas y mejora la eficiencia. También, ello conlleva el establecimiento de responsabilidades en todos los niveles de gobierno y un rendimiento de cuentas que permite la evaluación de la gestión, de los resultados y del verdadero impacto de las políticas. En lo que se refiere a las compras, el documento insiste en que ellas deben realizarse empleando las nuevas tecnologías y a través de "una administración pública plenamente comprometida con una cultura de servicio, calidad y rendición de cuentas en todos sus niveles"¹⁴².

La "IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", llevada a cabo en 2002, elaboró la "Declaración de Santo Domingo" que en términos generales sigue la tónica de las anteriores, enfatizando la necesidad de continuar la aplicación de la nueva gestión pública para reconocer y fortalecer al Estado como "la máxima instancia de articulación de relaciones sociales"¹⁴³. En ese sentido, señala el documento, los múltiples "desequilibrios y contradicciones entre los objetivos de la gobernabilidad democrática, el desarrollo productivo y la equidad distributiva" han hecho que el Estado pierda su condición de instancia articuladora y sea visto como responsable de las crisis que esos desequilibrios han desatado en la región. Estas circunstancias han conducido a una situación en la que se requiere reorientar las actividades del Estado, pasando del momento en que se buscaba "menos Estado" a uno en el que se haga énfasis en un "mejor Estado" ya que éste sigue siendo instrumento indispensable para el desarrollo. La profesionalización de la función pública, la evaluación del desempeño, sistemas de

¹⁴⁰ Idem, pág. 4.

¹⁴¹ CLAD (2000): **Declaración de Panamá**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión electrónica, www.clad.org.ve/decpanama.html, pág. 1 de 7.

¹⁴² Idem, pág. 4.

¹⁴³ CLAD (2002): **Declaración de Santo Domingo**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Versión electrónica, www.clad.org.ve/deesdomingo.html, página 1 de 6.

compensación e incentivación salarial, acompañados por una reestructuración organizativa, una adecuada planificación de recursos humanos y la transparencia, participación y control ciudadano, conforman, en definitiva, la *Nueva Gestión Pública* que el CLAD propicia¹⁴⁴.

2.4.3 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Numerosos han sido los estudios y análisis llevados a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) relacionados con la necesidad de transformar las instituciones públicas y dotarlas de mecanismos que les permitan atender de mejor manera sus funciones. De esos estudios destacan el titulado *La Administración al Servicio del Público* de 1987, *Servir mejor a la Economía* de 1991 y *La transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE* de 1995¹⁴⁵. Desde 1990, a través de su Comité de Gestión Pública (PUMA por sus siglas en inglés), se han realizado diagnósticos comparados de la evolución de la gestión pública en los países miembros de la organización. En el documento de 1995 se presentan, en una primera parte, las principales recomendaciones que este organismo ha venido haciendo a los países que lo integran y, en una segunda parte, muestra ejemplos prácticos de medidas tomadas en aspectos concretos relacionados con el proceso presupuestario y la gestión de resultados, la aplicación de mecanismos de mercado, la gestión de los recursos humanos y el control y gestión de la reglamentación.

El comité de Gestión Pública afirma, en el documento en cuestión, que el desafío de la gestión pública en los últimos años es la renovación de las instituciones. Se deben aplicar, por tanto, marcos apropiados tanto para las actividades del sector público como del privado, que les permitan al primero justificar su intervención y revisar sus programas en términos del costo que ellos representan y al segundo conocer con claridad y oportunidad las normas que regulan su participación. "Los gobiernos deben dedicarse a hacer las cosas mejor usando menos recursos y, sobre todo, actuando de otra manera"¹⁴⁶. Cualquiera que sea el camino que las autoridades de un país escojan, sea reducir el tamaño del sector público o ratificar el papel esencial de un gobierno vigoroso para garantizar el desarrollo económico y social, los programas del sector deben permitir la actuación de sus organizaciones de una manera más eficiente, más eficaz, ahorradora de recursos, mejorando la calidad del servicio público y favoreciendo la mejora de los resultados económicos.

¹⁴⁴ Idem, págs.3 a 6.

Entre las numerosas actividades que el CLAD desarrolla, además de las aquí presentadas, se encuentran también la publicación de las ponencias, trabajos y conferencias de sus congresos, la organización de seminarios, coloquios, talleres, foros, misiones de cooperación y asistencia técnica, cursos de capacitación de personal y actualización de funcionarios, informes técnicos, reuniones de funcionarios de alto nivel y la publicación de la revista "Reforma y Democracia". Por otro lado, ha auspiciado la conformación de la "Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública", de la "Red de Postgrados en Administración y Políticas Públicas" y de la "Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos".

¹⁴⁵ OCDE (1997): *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid. Págs. 19 y 20.

¹⁴⁶ Idem, pág. 36.

El Comité de la OCDE considera que la gestión pública cuenta con un nuevo modelo que se caracteriza por "una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio. La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones. La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces. Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran. El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos"¹⁴⁷.

En 1997 la OCDE publica un examen sobre las políticas de educación en México¹⁴⁸ en el cual, después de presentar un informe de las autoridades mexicanas que explica los rasgos fundamentales de la organización y funcionamiento del sistema educativo superior mexicano, los expertos de la Organización ofrecen sus puntos de vista sobre la problemática de ese nivel educativo y presentan interesantes recomendaciones. El documento señala que la educación superior se encuentra en el medio de dos concepciones contrapuestas, la "populista" y la "modernista", diferenciadas en cuanto a que la primera desea mantener a toda costa una autonomía a ultranza y reclama el financiamiento total de parte del Estado, mientras que la segunda pretende racionalizar el uso de los recursos y adecuar el funcionamiento de las universidades a las necesidades del mercado de trabajo. Vale la pena resaltar que en este sentido en el documento se afirma que ninguna de esas dos posiciones se interesa realmente por "la educación propiamente dicha, es decir, el desarrollo de la personalidad, la adquisición del sentido crítico, la cultura. Ambas concepciones tienen una orientación instrumental, una volcada hacia la acción política, la otra hacia la actividad económica, con sus distintos criterios. Resulta evidente que hace falta una concepción nueva, apoyada en las distintas concepciones históricas y que, de ser posible, las concilie"¹⁴⁹.

La confrontación entre los dos enfoques predominantes ha conducido, por un lado a un distanciamiento entre el sector público y el privado y, por el otro a una separación entre grandes y pequeñas instituciones de educación superior. En el primer caso, las instituciones de educación superior privadas aparecen como más adecuadas para atender directamente las necesidades económicas, tanto de las organizaciones empresariales como de los

¹⁴⁷ Idem, págs. 36 y 37.

¹⁴⁸ OCDE (1997): *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México, Educación Superior*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. París.

Es de hacer notar que antes de su ingreso a la OCDE México le solicitó la realización del examen de la situación de sus estudios superiores y para ello desde 1994 se trasladaron al país dos misiones preliminares encargadas de hacer contacto con las autoridades mexicanas y fijar las condiciones y alcances del examen que, finalmente, se llevó a cabo en 1995.

¹⁴⁹ Idem, pág. 161.

individuos interesados en adquirir determinadas habilidades técnicas, lo que ha ido deteriorando el prestigio de las instituciones públicas preocupadas por aspectos más generales de la formación y administradas tradicionalmente con aparente poca preocupación por temas como la calidad y la eficacia. En el segundo caso, la concentración de los recursos en las grandes instituciones –públicas y privadas- ocasiona perjuicios a las pequeñas y dificulta la descentralización, a pesar de que ella ha comenzado a ser preocupación de las autoridades (a partir de los años noventa), ampliando la oferta a regiones más alejadas que, sin embargo, no ven colmadas sus necesidades por la asignación de mejores recursos humanos y materiales a las grandes instituciones en las grandes ciudades, principalmente en la zona metropolitana de la ciudad de México.

En este punto el documento reconoce diferencias entre las necesidades de la economía y las necesidades del conjunto de la sociedad, en el sentido de que "una economía de mercado puede revelarse eficaz para producir servicios y bienes de consumo, pero poco capaz para responder a las necesidades del conjunto de la sociedad..." A través de la educación se deben, por lo tanto, colmar las deficiencias que la economía produce o no puede evitar, dándole a las instituciones los medios que para ello requiera. "Reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza extrema que excluye de la sociedad, otorgar a las clases medias un lugar de mayor importancia en las decisiones y garantizar un porvenir para sus hijos, poner a la élite al servicio de la mayoría: he aquí los tres desafíos a los que hay que responder"¹⁵⁰. Para ello hay que modificar ciertos rasgos de funcionamiento tradicional que aún permanecen y profundizar y consolidar cambios que han comenzado a producirse en lo que se refiere a la eficacia-eficiencia "terminal", acceso a la educación superior, la organización de las instituciones, el dar respuesta a las expectativas de la sociedad, a las necesidades de la economía, al desarrollo regional, a las aspiraciones y posibilidades de los estudiantes.

Se plantea, en conclusión, la necesidad de tomar medidas que mejoren la calidad y su medición, la evaluación de las instituciones con indicadores relacionados con la eficiencia, los conocimientos adquiridos y el destino de los egresados. En resumen, la OCDE recomienda la implementación de mecanismos que prevean el crecimiento de la demanda y establezcan controles sobre la calidad al ingreso y al egreso, que garanticen la asignación suficiente de recursos en cuanto al personal calificado y medios financieros, que permitan el diseño de procedimientos comunes de admisión basados en la capacidad y preparación, otorgando becas para evitar que jóvenes capaces se queden sin estudiar por carencias financieras, profundizando los vínculos con la economía y la sociedad en general, estimulando a las instituciones de educación superior para la revisión de sus estructuras internas, reconociéndoles mayor autonomía pero exigiéndoles proyectos explícitos de desarrollo y la aplicación permanente de mecanismos de evaluación de sus resultados¹⁵¹.

Existe otro estudio de la OCDE dedicado a las transformaciones en el sector público emprendidas por las autoridades mexicanas¹⁵², en el cual se plantean aspectos interesantes de la descentralización como uno de los mecanismos que deben dar mejores frutos en el

¹⁵⁰ Idem, págs. 163 y 164.

¹⁵¹ Idem, págs. 196 a 241.

¹⁵² OCDE (1998): *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

proceso de adaptación de las instituciones. En ese sentido, se le considera expresamente el mejor método para la toma de decisiones porque permite "un mejor análisis de las necesidades, estabiliza el entorno para los responsables de la toma de decisiones y permite tomar en cuenta la diversidad y las diferencias"¹⁵³. Además, la descentralización permite una mejor supervisión, ahorro de costos administrativos y favorece la participación de los miembros de la comunidad directamente involucrados. Así mismo, a través de la descentralización se propicia la creación de empleos locales, se impulsa la organización y estabilización de actividades que mejoran los servicios públicos y se obtienen y distribuyen recursos. Por todo ello la descentralización ha mostrado ser una herramienta que asegura la eficiencia, la productividad y la solidaridad, siempre y cuando sea complementada con una aplicación clara y precisa del principio de rendición de cuentas¹⁵⁴.

¹⁵³ Idem, pág. 75.

¹⁵⁴ Idem, págs. 79 a 81.

Ya se ha dicho aquí que son numerosos los análisis realizados y publicados en el seno de la OCDE. Cronológicamente pueden mencionarse como algunos de los más importantes para el tema de la transformación de los organismos públicos, además de los ya citados, *La Ética en el Servicio Público* de 1997. *Government of the Future* de 2000. *Public Sector Leadership for the 21st Century* de 2001. *Impliquer les Citoyens* de 2001. *Governance for Sustainable Development* de 2002. *Citizens as partners* de 2002. *Governance in the 21st Century* de 2002.

CAPÍTULO III

LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

En este capítulo se hace un recorrido por las principales instituciones que integran el sistema de educación superior en México. Después de una breve presentación de la Secretaría de Educación Pública se hace una incursión por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organismo que agrupa a la gran mayoría de las entidades mexicanas que ofrecen educación al más alto nivel y que ha jugado un papel preponderante en la reestructuración del sector, diseñando, analizando y proponiendo medidas modernizadoras que les otorguen las condiciones necesarias para un mejor cumplimiento de sus funciones dentro del marco establecido por las exigencias contextuales propias de finales del siglo XX y de principios del XXI. Así mismo, se hace una revisión de las disposiciones legales que regulan la organización y el funcionamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Instituto Politécnico Nacional, haciendo hincapié en aspectos relacionados con su naturaleza jurídica, su estructura organizativa y con mecanismos de evaluación y control.

Ya fueron mencionados en el capítulo I los diferentes fines que la sociedad persigue a través de la educación, entre los cuales destacan los políticos y los económicos. Con el desarrollo histórico la educación se ha ido convirtiendo, de manera simultánea, en "un derecho, una obligación y también una garantía de la igualdad ciudadana, al tiempo que la ley escrita constituiría su garantía jurídica"¹. Este enfoque ha conducido a considerarla el mecanismo más adecuado para avanzar hacia mejores estadios de desarrollo, concebido con un alto contenido económico y para abrir la puerta a sectores populares hacia mejores niveles de vida y de ubicación social.

El desarrollo requiere de organizaciones técnicamente preparadas para atender y satisfacer las necesidades de bienes y servicios, al mismo tiempo que cada una de ellas debe estar actualizada en cuanto a los cambios tecnológicos propios de su sector específico, no sólo para la atención de esas necesidades, sino para enfrentar los embates de la competencia. Esto amerita que el sector educativo sea capaz de proveerles el personal calificado requerido, con el conocimiento suficiente y las habilidades necesarias. Los diversos niveles de educación, correspondientes a las etapas del crecimiento del individuo, lo van dotando de esa calificación y van suministrando el recurso humano que, en combinación con los otros recursos, hará posible a las organizaciones el cumplimiento de sus objetivos. También ya se mencionó que esta visión del papel de la educación puede llegar a ser polémica si su aplicación extrema implica lo que Halliday² llama educación con "orientación profesional".

¹ Varela, Gonzalo: *Universidad y Desarrollo: el vínculo crítico*. En Rodríguez y Gardiel (coordinadores) (1998): *Universidad Contemporánea*. Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa, México. Pág. 33. Págs 33 a 51.

en contraposición con una educación académica. Se entiende por la primera, la que se ocupa de preparar con un sentido instrumental para el desempeño en el trabajo y la segunda la interesada en dar formación amplia con miras a formar integralmente a la persona.

La posibilidad de acceder a niveles más altos en la escala social, que se conoce con el nombre de "movilidad social" y supone que el hijo podrá adquirir un status superior al de sus padres, se ve favorecida gracias a la educación. Ello es posible por los mecanismos de recompensa establecidos para el desempeño que se traducen en mejores ingresos económicos para el que posee una mejor preparación, proporcionada generalmente en alguno de los niveles educativos ofrecidos a los jóvenes. Es reconocido que el trabajador que ha terminado, por ejemplo, la educación primaria, está mejor capacitado y en condiciones de obtener un mejor ingreso que aquel que no la ha cursado o terminado. A medida que se asciende en los diferentes grados que integran la educación ofrecida, esta capacitación aumenta y por consiguiente también aumentará el ingreso que el estudiante recibirá cuando ofrezca sus servicios en el mercado de trabajo. Esta estrategia para avanzar individualmente en la escala social es reconocida de manera tradicional y numerosos estudios así lo confirman, partiendo de la base de que está al alcance de todos porque es un servicio que es ofrecido por el sector público³.

3.1 EL SISTEMA MEXICANO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La educación pública en México ha pasado por una interesante evolución que tiene uno de sus momentos decisivos en la constitución de 1917 con la aprobación de un artículo 3º que retoma el principio del laicismo, ya vigente desde la constitución de 1857 y refuerza la condición del Estado como educador, no solamente encargado de impartir la enseñanza a través de sus propios establecimientos, sino como vigilante de las escuelas particulares. En sucesivas reformas se le fueron haciendo adiciones y cambios a este artículo: después de pasar por la definición de "socialista" que se le asignó en 1934 y que duró hasta la reforma de 1946, recibe la adición de una fracción dedicada a la educación superior en 1980, la desaparición de la fracción que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos, en la reforma de 1992 y la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria, además de establecer que "el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura", en la modificación de 1993⁴.

El proceso que acaba de mencionarse tiene un momento crucial, en lo que respecta a la organización educativa, cuando en 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública, auspiciada por el interés y el ideal educativo de José Vasconcelos coincidentes con las razones políticas del grupo en el poder⁵. Más adelante, bajo la conducción de Narciso

³ Halliday, John (1995): *Educación, Gerencialismo y Mercado*. Ediciones Morata, Madrid.

⁴ Pérez Correa, Fernando: *La Universidad: Contradicciones y Perspectivas*. En *Foro Internacional*, Vol. XIV, nº 3, 1974. El Colegio de México.

⁵ Constitución vigente, actual fracción V del artículo 3º.

⁶ Ornelas, Carlos (1995): *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de Fin de Siglo*. CIDE, Nacional Financiera. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 99 a 106.

Bassols, la Secretaría inicia el proceso de creación de instituciones urbanas y se modifica el énfasis en los aspectos culturales y se pasa a un interés en la formación de mano de obra técnicamente calificada. Esta etapa tiene su máxima aportación en la creación del Instituto Politécnico Nacional, con la idea de que se convirtiera en "el medio por el que se incorporan las clases populares al desarrollo nacional, coadyuvando a la formación de los recursos humanos para sustentar el desarrollo industrial, a la consolidación del sistema productivo en el país y el afianzamiento de nuestra soberanía nacional"⁶. No está demás decir aquí que la creación del IPN se presenta, también, como una opción de educación superior especializada desde el punto de vista técnico, diferente a la representada por la Universidad Nacional, dedicada más a la educación integral y en abierta confrontación con el régimen de la época⁷.

Con Jaime Torres Bodet, en 1943, comienza un camino de la SEP y con ella de todo el sistema educativo mexicano, destinado a lograr la conciliación de los diferentes enfoques y a integrar un sistema educativo más completo; bajo la consigna de la "Unidad Nacional" se reconoció que la educación "puede y debe formar ciudadanos y productores simultáneamente"⁸. Esta etapa va a perdurar hasta los últimos años del siglo XX cuando se presenta la nueva coyuntura de una economía global que reclama competitividad y una reestructuración del Estado y sus instituciones, dentro de las cuales destacan las de carácter educativo, enfrentadas a un interesante proceso de cambios cuyos principales efectos aún están por verse⁹.

El Poder Ejecutivo en México se encuentra depositado, por disposición constitucional, en la persona del Presidente de la República. También por mandato de la Constitución, la Administración Pública Federal, conjunto de órganos de los cuales se vale el Poder Ejecutivo para el cumplimiento concreto de sus funciones, se encuentra dividida en centralizada y paraestatal, según sus órganos estén directamente bajo el control presidencial, a través de las Secretarías de Estado, o se encuentren separados del Ejecutivo mediante la figura de la descentralización. Los secretarios de estado son el brazo ejecutor de las decisiones presidenciales y por ello, "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán

⁶ IPN (1993): *Politécnico: Historia y Perspectivas de su Proyecto Educativo*. Publicación de la Dirección de Bibliotecas y Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional. México, pág. 14.

⁷ Sánchez Hidalgo, Joaquín (2000): *Trazos y Mitos de una Utopía: la Institución Politécnica*. Sociedad de Arquitectos del Instituto Politécnico Nacional. México, Pág. 6.

⁸ Ornelas, Carlos, op. cit. pág. 124.

⁹ Idem, pág. 125.

El meollo del libro de Ornelas está constituido por las posibles consecuencias de la transición del fin del siglo XX por la cual pasa el sistema educativo mexicano. Para su presentación hace un análisis de la calidad de la educación, señalando las fuentes de la baja calidad, la desigualdad, los recursos, la federalización de la educación, todo dentro de lo que debe ser un proyecto democrático y equitativo referido no solamente a la problemática educativa sino a todos los aspectos de la vida nacional.

Dentro del mismo tema destaca la obra didáctica de Rosendo Bolívar Meza *Historia de México Contemporáneo*, publicada por el Instituto Politécnico Nacional en dos tomos en 1998, en la cual se van presentando los aspectos más relevantes de la evolución histórica mexicana, desde la época colonial hasta avanzado el siglo XX, con especial referencia a la ciencia, la técnica, la cultura y la educación.

obedecidos"¹⁰. Como una manifestación de la integración de los diferentes poderes que supone un juego de contrapesos tendiente a impedir la hegemonía de uno sobre otro, la Constitución obliga a los secretarios a dar cuenta al Congreso "del estado que guarden sus respectivos ramos", otorgándole a ambas cámaras del Legislativo la facultad de llamar a comparecer ante ellas a los secretarios, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria; pudiendo, además, cuando lo crean conveniente, integrar comisiones encargadas de investigar aspectos relacionados con el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal¹¹.

Dentro de las garantías individuales que en México se reconocen, destaca el derecho a la educación, consagrado en el ya mencionado artículo 3º constitucional. En dicho artículo se establece como obligación del Estado la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria, definiendo a las dos últimas como de carácter obligatorio. Esa educación que el Estado imparte es definida como laica, democrática, nacional, solidaria y gratuita. La fracción V del artículo 3º constitucional señala al Estado la facultad de promover y atender "todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura". La fracción VII de este artículo eleva a rango constitucional la autonomía concedida a las instituciones de educación superior y señala las condiciones y características dentro de las cuales ella debe ser ejercida, al mismo tiempo que establece que las relaciones laborales se regirán en esas instituciones por las disposiciones del apartado A del artículo 123.

La educación es una función social¹² que se distribuye, territorialmente hablando, entre órganos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. En el cumplimiento de esa función, los tres niveles señalados están sujetos a las disposiciones que el Congreso de la Unión expida. Esta facultad del legislativo se fundamenta en la necesidad de mantener unificados los criterios generales dentro de los cuales se diseñan las políticas relacionadas con la educación, de establecer con claridad las normas que garanticen el financiamiento efectivo de las labores educativas y de determinar responsabilidades y sanciones que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales que con este propósito se aprueben.

Los más importantes cuerpos legales emanados de esa facultad de regulación del Poder Legislativo son la Ley General de Educación, la Ley reglamentaria del artículo 5º constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y las leyes orgánicas de la UNAM, la UAM y el IPN. La Ley General de Educación define a la función educativa como el medio para "adquirir, transmitir y acrecentar la cultura", además de que contribuye al desarrollo individual y social. En ese sentido, la trascendencia de la función educativa la convierte en actividad obligatoria para el Estado, en términos de la garantía de la oferta en los niveles de primaria y secundaria, y obliga, también, a los individuos a cursar por lo menos esos

¹⁰ Idem, artículo 92.

¹¹ Idem, artículos 80 a 93.

¹² Idem, artículo 3, fracción VIII.

niveles y a hacer que sus hijos los cursen. La Ley de Educación¹³ enumera los diferentes elementos que conforman el sistema educativo nacional, incluyendo en ellos a "I. Los educandos y educadores; II. Las autoridades educativas; III. Los planes, programas, métodos y programas educativos; IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía".

3.1.1 La Secretaría de Educación Pública

Los asuntos de orden administrativo relacionados con la educación son atendidos por el Poder Ejecutivo, a través de las labores desarrolladas por la Secretaría de Educación Pública (SEP). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enumera una amplia gama de atribuciones a la SEP entre las cuales destacan la organización, vigilancia y desarrollo en las escuelas oficiales de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, técnica, industrial, comercial, de artes y oficios, agrícola, deportiva y militar; la creación de escuelas en el Distrito Federal y en toda la República; la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con los tipos de educación mencionados; la organización y administración de las bibliotecas; la promoción y creación de institutos de investigación, de laboratorios, observatorios, planetarios, que se requieran para el mejor funcionamiento de los diferentes tipos de educación; la contribución al desarrollo de la investigación científica y tecnológica; y la organización, promoción y supervisión de programas de capacitación¹⁴.

La Secretaría de Educación Pública es la actual responsable de una función pública que desde siempre ha estado presente en México en las diferentes etapas de su desarrollo. La evolución del interés y la importancia misma que en la definición de las políticas oficiales ha ido adquiriendo esa función educativa, ha hecho que formalmente hablando el control de su ejercicio haya pasado por diferentes órganos públicos. De 1821 a 1836 la educación era una función desarrollada por la Secretaría de Relaciones Interior y Exterior; de 1836 a 1841 el Ministerio del Interior era el órgano encargado de actividades educativas; de 1841 a 1843 lo fue el Ministerio de Instrucción Pública e Industria; de 1843 a 1847 el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de 1847 a 1853, curiosamente las labores relativas a esta función aparecen como responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores; de 1853 a 1857 de nuevo se encarga de ellas el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de 1905 a 1917 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; y, desde 1921 hasta hoy, la Secretaría de Educación Pública¹⁵.

Para la atención de las funciones que la ley le señala, la SEP posee actualmente una estructura de subsecretarías especializadas, dentro de las cuales pueden verse, una dedicada a la organización y control de la educación básica y normal, otra dedicada a la educación e

¹³ Ley General de Educación, artículo 10

¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 38.

¹⁵ González, Raúl: *El Federalismo Educativo*. En Varios autores (1999): *Comentarios a la Ley General de Educación*. Centro de Estudios Educativos. México. Págs. 82 y 83.

investigación tecnológicas, una encargada de los servicios educativos del Distrito Federal, y una cuya competencia se ubica en la Educación Superior y la investigación científica; este alto nivel formal de la Secretaría se completa con la Oficialía Mayor, una Subsecretaría de Planeación y Coordinación y algunas Direcciones Generales que dependen directamente del Secretario del ramo. Existen, además, varios organismos desconcentrados, encargados de funciones educativas de carácter sustantivo, dependientes de la SEP, pero con atribuciones propias en el manejo de sus asuntos que los hacen estar fuera de la estructura administrativa de la Secretaría, pero no desconectados de la dirección y el control que ella representa¹⁶. Las figuras de la desconcentración y de la descentralización, empleadas en la organización de instituciones de educación superior, son objeto de una explicación más detallada en los siguientes apartados de este capítulo. Por ahora baste decir que instituciones tan importantes y reconocidas como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica, las Universidades Tecnológicas, la Comisión Nacional del Deporte y Radio Educación, son algunos de los organismos que aparecen dentro del campo de atribuciones y responsabilidades directas de la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Educación Pública es la encargada de una de las funciones sociales más delicadas y trascendentes. No es necesario plantear en detalle la importancia que para un país tiene el funcionamiento de las diferentes instancias relacionadas con el sistema educativo. Para tener una idea de la carga fundamental que pesa sobre los hombros de la SEP, es suficiente echar un vistazo sobre la descripción de la problemática educativa actual presentada en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE)¹⁷. En efecto, el PNE analiza algunos problemas generales de la educación mexicana alrededor de los que considera los grandes retos que debe enfrentar en los primeros años del nuevo siglo. En ese sentido, la equidad aparece como el mayor de los problemas a enfrentar en virtud de que, por ejemplo, si en la entidad más escolarizada el promedio de años de estudios alcanza a 10, en algunas entidades este promedio no llega a 6 años; además de que solamente el 47% de los jóvenes de entre 16 y 18 años cursa la educación media superior y apenas el 20% de los que tienen entre 19 y 23 años cursa educación superior.

En lo que se refiere a la calidad, es de hacer notar que si bien se ha logrado la asistencia casi total a los años que conforman la educación primaria, los resultados en cuanto a las capacidades adquiridas, sobre todo en áreas básicas como el uso y comprensión del español y de las habilidades matemáticas, dejan mucho que desear. Son bien conocidas las deficiencias de preparación mostradas por quienes intentan ingresar en los niveles medio superior y superior, al grado de que muchos programas de estos niveles se atrasan, por la necesidad de repetir temas y conceptos que debieron ser aprendidos con anterioridad. Mejorar el financiamiento, consolidar el proceso de descentralización, ejercer actividades coordinadoras de manera efectiva, incluir a importantes sectores de la población en instancias de consulta y colaboración, además de diseñar e integrar procesos modernos de planeación y evaluación, son las otras grandes tareas – además de avanzar hacia una mayor

¹⁶ INAP (1999): *La Organización de la Administración Pública en México*. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada. México, Págs. 386 y siguientes.

¹⁷ SEP (2001): *Programa Nacional de Educación*. Secretaría de Educación Pública, México.

equidad y mejorar los índices de calidad - que el Sistema educativo mexicano debe emprender, bajo la conducción principal de la Secretaría de Educación Pública¹⁸.

3.2 LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En términos generales, se entiende por Educación Superior el nivel formal de estudios en el cual concluyen todas las anteriores etapas de preparación, además de que se considera a sus egresados capaces para el ejercicio de una profesión determinada. Es la última etapa de educación ofrecida, si se considera dentro de ella a los estudios de postgrado y si se ubica como una modalidad educativa separada de los niveles tradicionales, a la llamada educación permanente o continua. Esta última ha surgido recientemente como resultado de los avances tecnológicos y de la celeridad con que se producen nuevos conocimientos o se modifican sus aplicaciones y ha venido adquiriendo un auge muy especial a través de la oferta de cursos breves que proporcionan una actualización rápida. Hasta ahora, esta modalidad educativa no constituye una nueva etapa que se añade a las anteriores, sino que es la manifestación de esa necesidad de actualización surgida de las condiciones de innovación y cambio que la situación contextual impone.

Las grandes transformaciones del mundo industrial propios del siglo XIX y la necesidad de romper el esquema tradicional universitario dieron pie a la creación, por un lado, de instituciones preocupadas por la formación de profesionales, especializando el conocimiento y descuidando actividades de reflexión y análisis, y por otro lado, instituciones que propiciaban la discusión, la crítica, la revisión y producción del conocimiento. Es primero en Alemania, después en Inglaterra, Francia y otros países europeos, que se produce este fenómeno tendiente a adaptar la capacitación profesional a las necesidades económicas, sin olvidar la separación del conocimiento en disciplinas diferentes y autónomas. En Inglaterra fue necesario, por ejemplo, crear otras instituciones de enseñanza e investigación para satisfacer los requerimientos de grupos emergentes excluidos de los dos grandes centros de educación, Oxford y Cambridge¹⁹.

En la práctica la tendencia fue la transformación de la Universidad para acercarla al modelo que desde entonces representó la educación técnica y, por ende, a homogeneizar ambos tipos de instituciones: las primeras comenzaron a dar importancia a la preparación práctica, sin descuidar la visión crítica humanista integral, y las segundas a incluir en sus métodos y programas rasgos fundamentales de esa visión integradora, sin descuidar su objetivo principal de otorgar habilidades y destrezas técnicas para el desempeño de oficios en organizaciones y empresas.

A este proceso no fueron ajenos los países latinoamericanos y, en el caso específico de México, la universidad tradicional, heredera de los principios de la formación social integral -evangelizadora en sus inicios-, va transformándose en una institución que abriga en su seno a lo mejor del pensamiento liberal y que se convierte en definitiva en una entidad que sintetiza los dos modelos mencionados y ofrece formación en las más variadas y disímiles disciplinas, dentro del campo de las humanidades y de las ciencias exactas.

¹⁸ Idem, págs. 56 a 70.

¹⁹ Grediaga Kuri, Rocío (2000) op. cit. págs. 16 a 48.

sociales y naturales, con todo el contenido tecnológico que con el correr de los años han ido adquiriendo. En este proceso han sido fundamentales sus relaciones con el Estado y las características formales que en cada etapa de su desarrollo le han sido otorgadas. Es bien sabido, sin embargo, que esas relaciones Estado-Universidad han estado marcadas por enfrentamientos y etapas de convivencia, siendo el otorgamiento mismo de la autonomía un reflejo de los primeros y la ley de 1945 una muestra de las segundas²⁰.

La función integradora de la educación, que como se ha visto está en el origen y desarrollo del concepto de universidad, se relaciona directamente con la función evangelizadora de la religión. En los territorios americanos se va a sentir claramente el peso de la religión ya que uno de los elementos más importantes de la conquista fue el proceso de evangelización, dando con ella principio en el nuevo mundo el establecimiento de las instituciones educativas dependientes de las diversas congregaciones de la Iglesia Católica. Primero fueron misiones creadas con el propósito de convertir a los indígenas al cristianismo y luego, ya en la época de la colonia, se crearon varios colegios y la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España, a mediados del siglo XVI²¹.

En la colonia la educación estaba prácticamente circunscrita a la preparación de los criollos, limitándose a los otros grupos actividades meramente de evangelización. Sin embargo, como bien lo señala Clara Inés Ramírez²², es erróneo pretender que aquellas organizaciones educativas corresponden en sus características y condiciones a las instituciones similares de hoy en día, o que los niveles que actualmente se conocen existiesen en aquella época. La Real y Pontificia Universidad, por ejemplo, se fundó primero que los colegios y, en rigor, esto se explica porque, además de la enseñanza, tuvo otras funciones sociales diferentes. La transformación en el concepto de universidad, de una corporación con otras funciones a una organización cuyo principal fin es la impartición de la enseñanza al más alto nivel, se da precisamente entre el siglo XVI y el XIX.

El primer impulso en México para la transformación universitaria la da la dinámica participación de los jesuitas, quienes desde finales del siglo XVI inician una labor educativa tan prolija que para el momento de la expulsión de la orden en 1767, "manejaban 24 colegios, 10 seminarios y 19 escuelas"²³. Más adelante, ya en los primeros años de la independencia, comienza la paulatina pérdida de la influencia eclesiástica y se comienzan a vislumbrar planes de enseñanza con contenidos científicos llamados a propiciar una preparación de mayor utilidad. La reforma educativa de 1833 se va a caracterizar, entonces, por la disminución de cátedras de teología, por la incorporación de ramos desconocidos hasta entonces, la dedicación exclusiva de cada colegio a un solo ramo de la enseñanza y la

²⁰ Morales Aragón, Eliécer: *La Universidad Liberal y la Socialización del Trabajo Profesional*. En Guevara Niebla, Gilberto (compilador) (1981): *La Crisis de la Educación Superior en México*. Editorial Nueva Imagen, México. Págs. 109 a 126.

²¹ Bolaños, Raúl: *Orígenes de la Educación Pública en México*. En Solana et al. Págs. 11 a 40.

²² Ramírez, Clara Inés: *La Real Universidad de México en los Siglos XVI y XVII*. En Margarita Menegus y Enrique González (Coordinadores) (1995): *Historia de las Universidades Modernas en Hispanoamérica. Métodos y Fuentes*. Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México. Págs. 269 a 296.

²³ Valadés, Diego: *La Educación Universitaria*. En Solana et al. Op. Cit. Pág. 538.

abolición de la Universidad Pontificia²⁴. Sucesivas reformas y contrarreformas caracterizan la evolución de la educación superior en el siglo XIX, produciéndose en ellas restablecimientos y aboliciones de la Universidad hasta la creación definitiva de la Universidad Nacional en 1910²⁵.

En lo que concierne a la aparición de instituciones destinadas de manera específica a la formación de carácter técnico, a mediados del siglo XIX se crea en México la Escuela de Agricultura que sería el primer eslabón de la cadena sucesiva de escuelas especializadas, bajo el control primero del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio y luego del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Esta Escuela se transformó ya en el siglo XX en la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo. También en el siglo XIX fueron creadas la Escuela de Comercio y Administración y la Escuela Nacional de Artes y Oficios con la cual se inicia propiamente la Educación Técnica en el país. Después de la revolución de 1910 se crea la Escuela Nacional de Industrias Químicas y se transforma la Escuela Nacional de Artes y Oficios en la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas. Al crearse la Secretaría de Educación Pública se crea dentro de ella el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial del cual dependerían las escuelas ya mencionadas y otras que se constituyeron en los años siguientes. Por último, se decidió agrupar todas estas escuelas en una sola institución, dando lugar a la ya mencionada creación del Instituto Politécnico Nacional en 1937²⁶.

Después de pasar por condiciones de diseño y organización que obedecen a las características de una sociedad industrial, las instituciones de educación superior hacen frente hoy a una situación derivada de una etapa postindustrial que, entre otros rasgos, muestra una fuerte tendencia a plantear las relaciones comerciales en un plano que minimiza el papel de las estructuras nacionales en las que se basan y que les dan sustento. Ya desde hace algunas décadas se veía que la universidad, en los países subdesarrollados, no estaba preparada para hacer frente a las necesidades del desarrollo industrial y que no solamente debía modernizarse para adaptarse a esas necesidades, sino que debía ser capaz de responder, en organización y funcionamiento, a las nuevas exigencias que el fin del siglo XX le plantearía. Se trata, en definitiva, de conciliar tendencias y posiciones y mantener una vocación plural, que fomente la crítica, el análisis profundo de alternativas, el cuestionamiento permanente de los modelos de desarrollo, con el uso racional y efectivo del gran cúmulo de información que proporcionan las técnicas modernas de comunicación, dentro de una situación que la obliga a atender una creciente demanda social, preservando la calidad de la enseñanza²⁷.

²⁴ Idem, Págs. 546 y 547.

²⁵ En la obra de Valadés que sirve de fuente principal a esta breve reseña histórica, se encuentra una detallada descripción del accidentado camino recorrido por la educación superior en México desde la fundación de la Universidad Pontificia hasta la inclusión en la constitución de la norma que garantiza la autonomía institucional, haciendo una breve referencia a la ANUIES como principal responsable de la conformación de un sistema universitario de carácter nacional.

²⁶ Mendoza, Eusebio: *La Educación Tecnológica en México*. En Solana et al. (1997): *Historia de la Educación Pública en México*. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 463 a 531.

²⁷ Pérez Correa y Steger (1981): *La Universidad del Futuro*. Ediciones UNAM, México. Págs. 25 a 39.

Visiones más recientes proponen estrategias similares, en lo que se refiere a la necesidad de confrontar situaciones derivadas de la crisis que ha caracterizado los últimos años del siglo XX y de mantener en las instituciones de educación superior una postura que garantice el análisis de políticas y principios que preserven su lugar preponderante en la conducción de la preparación social y eviten la copia de modelos, la imposición de fórmulas extrañas o el traslado acrítico de experiencias ajenas. De acuerdo con quienes sostienen este punto de vista, además de mantener y reforzar una educación superior pública, es de urgente necesidad el alcanzar y sostener, en las instituciones que integran el sector, niveles suficientes de calidad educativa en cuanto al manejo del volumen de conocimientos generado, la formación de los egresados, las características estructurales y de funcionamiento de las instituciones y el desempeño de los actores involucrados en el proceso²⁸.

3.2.1 La Organización de la Educación Superior

La descentralización, en el caso de la mayor parte de las universidades, y la desconcentración, en el caso del IPN, son las principales formas jurídicas empleadas por el Estado mexicano para el cumplimiento de los objetivos sociales definidos por la educación superior. A través de ellas se busca una mejor atención a esos objetivos y una descarga de la estructura centralizada de la Administración Pública. Las nuevas condiciones del contexto en que dichas instituciones se mueven, caracterizadas en el plano político-social por una reducción del ámbito público y una recomposición de atribuciones con respecto al ámbito privado, y en el plano económico por la apertura comercial y la globalización, han provocado una situación de revisión y transformación de sus principales aspectos organizativos, con el propósito de adecuarlas y dotarlas de la capacidad, no solamente de sobrevivir, sino de alcanzar buenos resultados y continuar siendo pilares fundamentales de las políticas educativas públicas. Esta revisión está inmersa en la más amplia que ha caracterizado a la Administración Pública, en los últimos 20 años del siglo XX y que, entre otros efectos, ha sido motivo para replantear el cumplimiento de las funciones públicas con la aplicación de principios y técnicas de gestión similares a las empleadas para la realización de actividades empresariales por parte del sector privado.

Desde un punto de vista jurídico, en relación con la aplicación de las teorías de gestión de las organizaciones o de *management* a las organizaciones públicas, algunos autores recuerdan que esas teorías se encuentran en el terreno del derecho privado. Esto quiere decir que en términos relativos a los principios generales del derecho, las organizaciones públicas se articulan alrededor de los conceptos de poder público, servicio público y de interés general, con lo cual el derecho administrativo se basa en la dominación social que ejerce legítimamente el Estado. Sin embargo, como se ha venido reconociendo a lo largo del presente trabajo, la modernización administrativa del sector público no escapa al surgimiento de enfoques de cambio industrial derivados de las teorías de la gestión o del *management*, lo que ha significado el surgimiento de voces que han llegado hasta a reclamar un desmantelamiento de ese poder público dominante que dicen "atemoriza" a la

²⁸ Marin et al. (1998): *La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI*. ANUIES, México.

sociedad civil y a las relaciones de los particulares a través de la manipulación de los conceptos de servicio público y de interés general²⁹.

La doctrina administrativa pública de tradición jurídica se ha basado en la finalidad social de la administración pública, según la cual existe una previa idea de justicia que debe guiar la actuación o intervención administrativa o el servicio público, no solamente porque la iniciativa privada no es capaz de satisfacer una necesidad pública, sino porque la sociedad como tal es la razón de ser de la existencia del Estado y es el primer problema de su atención³⁰. "La esencia del Derecho Administrativo es el servicio público o, dicho de otra manera en su concepción amplia, el interés público, que no es por naturaleza opuesto a los intereses concretos de los particulares que pueden entrar en relación con la Administración Pública, sino que antes bien los engloba a todos ellos"³¹. Por otro lado, cuando el Estado reconoce capacidad de tener derechos y adquirir obligaciones a algunos de sus órganos y los separa de su estructura central, a través de la figura de la descentralización funcional, no reconoce en ellos intereses distintos de los propios del Estado, sino que está buscando condiciones que le permitan mayor agilidad para atender de mejor manera esas funciones³².

El concepto de autonomía está íntimamente ligado al de personalidad jurídica, de tal suerte que para que un organismo sea autónomo debe poseer tal personalidad y, con ella, las facultades de ejercer derechos y de contraer obligaciones, propias de una persona. Desde el derecho romano el ser humano, libre y ciudadano, era considerado persona y, por lo tanto, titular de derechos y susceptible de contraer obligaciones. En aquel entonces, también, aunque no llegaron a tener un desarrollo importante, se reconoció la posibilidad de otorgar personalidad a la organización derivada del agrupamiento de personas físicas con la intención de alcanzar un fin determinado. A esas personas se les llamó morales o jurídicas³³. Esta condición que ampliaba el concepto de persona más allá del individuo, debía ser reconocida por el poder público, es decir, debía gozar de autorización legal. Se trata, en principio, de una ficción mediante la cual las características propias del ser humano libre se otorgan a la entidad que resulta de la combinación de recursos y de trabajo para alcanzar determinados fines³⁴.

La legislación mexicana reconoce dos grandes categorías de personas jurídicas, las de derecho público y las de derecho privado, siendo su diferencia el que hayan sido constituidas por voluntad del Estado o por voluntad de los particulares³⁵. La

²⁹ Caillouse, Jacques et Ardi, Jacques (2000): *Droit et Modernisation Administrative*. La documentation Française, Paris.

³⁰ Garrido Falla, Fernando (1973): *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Págs. 79 y 80.

³¹ Idem, pág. 194.

³² Idem, págs. 330 y 331.

³³ Morineau, M., Iglesias, R. (1992): *Derecho Romano*. Editorial HARLA, México. 2ª edición.

³⁴ Rojina Villegas, Rafael (1964): *Compendio de Derecho Civil*. Antigua Librería Robledo de José Porrúa e hijos. 2ª edición. Tomo I. Introducción, Personas y Familia. Pág. 155.

³⁵ El artículo 25 del Código Civil enumera las personas jurídicas de ambas categorías, señalando a la Nación, los estados y los municipios, además de las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, como las que constituyen personas jurídicas de derecho público. En lo que se refiere a la capacidad de las personas jurídicas, entendida como la aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones, los artículos 26, 27 y 28 del Código Civil reconocen que se deben regir por las leyes correspondientes, sus escrituras constitutivas y los

descentralización y la desconcentración representan dos modalidades administrativas a través de las cuales se otorgan facultades a ciertos órganos públicos para tomar decisiones relacionadas con su funcionamiento y la realización de las actividades que se les han señalado. El sistema de descentralización supone que las autoridades centrales ceden parte de su poder de decisión y lo transfieren a autoridades regionales o locales (descentralización regional) o a responsables de la prestación de algún servicio público (descentralización por servicios). La doctrina francesa llama a estos últimos "establecimientos públicos", considera que solamente pueden ser creados por ley y poseen un patrimonio, sus autoridades toman todas las decisiones relacionadas con su gestión, "pero sus poderes están limitados por un gran principio: el principio de la especialidad. Esto significa que la actividad del establecimiento público se limita al servicio que administra y que no puede emplear sus recursos para otros fines. Por ejemplo, una universidad no puede ocuparse más que de la docencia y de la investigación y un hospital no debe ocuparse más que de prestar asistencia a los enfermos"³⁶.

Gabino Fraga³⁷ define a la descentralización como la técnica organizativa que permite confiar la realización de ciertas actividades administrativas a órganos que no guardan con la administración central una relación de jerarquía. Ello no significa, sin embargo, que no se conserven, de parte de la administración central, facultades de supervisión y de control. La autonomía que se concede a los organismos descentralizados se garantiza cuando se les dota de personalidad jurídica y de patrimonio, aunque, en la práctica, "falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete"³⁸.

En México existe una amplia tradición en materia de organización descentralizada que se ha visto reflejada en instrumentos legales tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y la Ley Federal de entidades paraestatales. En todas ellas se reconoce personalidad jurídica a las instituciones descentralizadas y se les otorga la facultad de organización y dirección a través de sus propias autoridades, pero se limita el ejercicio de la autonomía que la descentralización conlleva, en virtud de que, por ser integrantes de la Administración Pública, deben coordinar sus políticas con las políticas del sector administrativo general, del que forman parte y cuya responsabilidad básica recae en el Ejecutivo. En términos generales, las entidades paraestatales permanecen ligadas a la administración central en cuestiones relativas a la planeación, el financiamiento y la evaluación. A través de esos aspectos se mantiene "la congruencia y el orden" de la Administración Pública³⁹.

estatutos que establecen su organización y funcionamiento. Esa capacidad debe ejercerse, según los términos empleados en el artículo 26, a través de todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

³⁶ Duverger, Maurice (1974): *Éléments de Droit Public*. Presses Universitaires de France. Paris. Pág. 249.

³⁷ Fraga, Gabino (1973): *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 15ª edición. Pág.

³⁸ Nava Negrete, Alfonso: *Descentralización*. En varios autores (1992): *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 5ª edición. Pág. 1085.

³⁹ Azevedo, Narciso: *Descentralización Financiera*. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. op. cit. pág. 1087.

La autonomía es un atributo del poder del Estado, considerándosele como "la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas"⁴⁰. En México la organización administrativa reconoce que el ejercicio de esa autonomía sólo puede revestir una forma descentralizada. La centralización supone la existencia de órganos dependientes directamente de la máxima autoridad del poder ejecutivo, es decir, del Presidente de la República. Estos órganos están ligados jerárquicamente a partir de la facultad de mando que sobre ellos tiene el jefe del Ejecutivo. "El funcionario que pertenece a un régimen centralizado no tiene libre iniciativa en su cargo, todo debe hacerlo en virtud de órdenes expresas del gobernante central"⁴¹. El organismo descentralizado, por el contrario, no está sometido a las órdenes directas del Ejecutivo, sino que está relacionado con él a través de mecanismos de control de resultados. El Estado utiliza la descentralización como un medio que le permite alcanzar mejor sus fines, no como un desprendimiento de funciones o de responsabilidades. La descentralización reviste dos formas, la descentralización por región, de la cual el municipio es el principal ejemplo y la descentralización por servicio, consistente en separar del patrimonio general determinados recursos, para que a través de ellos se encarguen, funcionarios competentes, de la responsabilidad de la prestación de un servicio público; la educación superior en México, representada por la Universidad Nacional, la Metropolitana y las autónomas de los Estados, es claro ejemplo de este tipo de descentralización.

La aplicación más o menos regular de los diferentes modelos formales de organización que acaban de mencionarse, en los diversos establecimientos públicos, corresponde al Estado mexicano surgido de la revolución de 1910. En lo que se refiere concretamente a las funciones relacionadas con la Educación Superior, este Estado las ha desarrollado a través de universidades e instituciones creadas y conformadas en diferentes momentos históricos. En las organizaciones que han sido establecidas para atender dichas funciones se reflejan las condiciones contextuales que han presionado para que sean atendidas de acuerdo con necesidades y circunstancias propias de cada coyuntura.

En un momento se atendió la demanda de educación superior proveniente de la capital y de los diferentes estados de la República, en los cuales no existían recursos ni condiciones que propiciaran su oferta local, por medio de una Universidad de carácter nacional. A esta Universidad se le otorgó autonomía para el manejo y dirección de sus actividades y una infraestructura que le permitió convertirse en pocos años en la más importante institución de educación superior de América Latina. Así mismo, el enfrentamiento del Ejecutivo con esa casa de estudios, la imposibilidad de ejercer control directo sobre ella y la necesidad de atender la formación de cuadros técnicos de alto nivel que se hiciesen cargo de una industria nacional con áreas definidas como prioritarias para el desarrollo integral del país, dio lugar a la integración de un Instituto Politécnico de carácter también nacional, con sede en la capital del país y dependiendo directamente de la Secretaría encargada de la educación pública.

Más adelante, la atención creciente de los diferentes niveles de educación en los estados, con el consiguiente incremento de la demanda para realizar estudios profesionales, provocó la

⁴⁰ García Maynes, Eduardo (1964): *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 12ª edición, Pág. 104.

⁴¹ Moto Salazar, Efraim (1998): *Elementos de Derecho*. Editorial Porrúa, México, Pág. 101.

creación de instituciones de educación superior en la mayoría de ellos, bajo el modelo empleado en la Universidad Nacional, pero con un fuerte contenido local representado por el tipo de carreras ofrecido. Posteriormente, en la propia sede de las instituciones nacionales de educación superior, la capital de la República, se creó otra importante universidad, con la intención de fortalecer la oferta pero, también con la de limitar y detener el crecimiento y la complejidad de la Universidad Nacional que comenzaba a dar signos de agotamiento y de requerir transformaciones que le permitiesen adaptarse a un contexto diferente al que existía en los primeros años de su funcionamiento como organismo descentralizado del Estado mexicano.

3.3 LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (ANUIES)

Una incursión en el panorama organizativo de la educación superior en México tiene que hacer referencia expresa a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), señalando su participación directa y fundamental en el proceso de transformación y modernización del sistema educativo en ese nivel, no solamente como un órgano que agrupa a las más importantes universidades e instituciones del país, sino como un promotor activo de los grandes cambios y diseñador de los mecanismos fundamentales para llevarlos a cabo. El siguiente capítulo estará dedicado a la exposición en detalle de las numerosas acciones que en materia de planeación y evaluación han ido impulsando la transformación de las organizaciones públicas de educación superior, con la participación protagónica de la ANUIES. Para los efectos de esta primera referencia a la Asociación, en este punto se hace solamente una presentación, en orden cronológico, de las más importantes de sus propuestas y de sus acuerdos, relacionados con esos dos aspectos cruciales mencionados. La mayor parte de la información se obtuvo de una reciente publicación de la ANUIES con motivo del cumplimiento de sus primeros cincuenta años⁴².

La ANUIES es creada en 1950 por la UNAM y un grupo de Universidades e Institutos de todo el país. Aunque los primeros años de su existencia fueron de integración y consolidación, ya desde 1966 se inician importantes estudios sobre la planeación universitaria y las condiciones económicas de las instituciones. A raíz de esos estudios se crea, en 1968, el Centro de Planeación Nacional de Educación Superior y en 1969 se aprueba que las instituciones afiliadas creen unidades de planeación y estadística. En 1971 se plantea la reforma educativa como un proceso de cambio permanente que consiste en estructurar el sistema educativo nacional para atender la creciente demanda en todos los grados y, con ello, elevar el nivel cultural, científico y tecnológico del país⁴³. En 1974 se recomienda que las instituciones obtengan recursos complementarios mediante acciones diversas, tales como la venta de servicios, el desarrollo de productos, el establecimiento de sistemas de crédito y la colaboración de egresados. En ese mismo año se acuerda que las instituciones afiliadas establezcan sistemas internos de evaluación. Como podrá verse más adelante, las dos grandes etapas del proceso de transformación organizacional de las

⁴² ANUIES (2000): La ANUIES en la línea del tiempo: 50 años de historia. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

⁴³ Idem, pág. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

universidades y las instituciones de educación superior, caracterizada la primera por la implantación de mecanismos de planeación y la segunda por la puesta en marcha de métodos y técnicas de evaluación y seguimiento, han sido dirigidas y coordinadas por la ANUIES, con su participación directa o a través de órganos especializados en cuyo diseño, creación y desarrollo ha sido factor fundamental.

En la XXIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General, celebrada en 1998, se aprueba la nueva misión de la ANUIES en la cual destaca su contribución "a la integración del sistema de educación superior y al mejoramiento integral y permanente de las instituciones afiliadas en los ámbitos de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, en el contexto de los principios democráticos, de pluralidad, de equidad y libertad, para lo cual promueve la complementariedad, la cooperación, la internacionalización y el intercambio académico entre sus miembros"⁴⁴. Teniendo como base esos compromisos, los objetivos de la ANUIES se refieren a la promoción y mejoramiento de la calidad y cobertura de los programas y servicios que las instituciones que la integran ofrecen; la realización de estudios estratégicos sobre la educación superior; la intermediación y la integración de intereses entre las propias instituciones, entre ellas y organismos públicos y privados, tanto nacionales como extranjeros: el fomento de la complementariedad, la cooperación y el intercambio académico; la colaboración para la solución de problemas de la educación superior y la presentación de opciones para lograr su desarrollo con calidad; la promoción de eventos, proyectos, actividades, intercambio de información y servicios, la realización de convenios y todo lo que contribuya al mejoramiento de las instituciones y del sistema de educación superior en su conjunto⁴⁵.

La ANUIES funciona a través de la Asamblea General en la que participan todas las instituciones afiliadas, el Consejo Nacional integrado por 14 titulares de las instituciones afiliadas, seis Consejos Regionales, en los que participan las instituciones afiliadas de cada región, dos consejos Especiales, uno que integra las instituciones públicas y otro de instituciones particulares, y la instancia unipersonal operativa responsable, la Secretaría General Ejecutiva. La Asociación ha implementado numerosos programas entre los cuales destacan el de superación del personal académico, el de cooperación académica nacional e internacional, el de educación continua, abierta y a distancia, el de difusión cultural y extensión, el de vinculación con el sector productivo, el de estudios estratégicos sobre la educación superior y el de información estadística sobre la educación superior⁴⁶.

3.3.1 La ANUIES y la Planeación

Una vez constituida la Asociación, en reunión celebrada en la Universidad de Sonora en 1950, son permanentes las referencias a aspectos necesarios de planeación hasta que se llega a la ya mencionada creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior en 1968, como resultado directo de los estudios sobre planeación universitaria

⁴⁴ ANUIES: Misión de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Versión electrónica. <http://www.anui.es.mx/quees/mision.html>.

⁴⁵ ANUIES: Objetivos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Versión electrónica. <http://www.anui.es.mx/quees/objetivos.html>.

⁴⁶ ANUIES: Organización de la Asociación Nacional... versión electrónica. www.anui.es.mx/quees/organizacion.html. Programas de la... www.anui.es.mx/quees/programas.html.

iniciados en 1966. Es conveniente mencionar que dichos estudios estaban destinados también a servir de apoyo, mediante la información adecuada de los aspectos relevantes de la problemática de la educación superior, a los trabajos de la Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Como complemento a la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, en la X Reunión Ordinaria de la Asamblea General de 1968, se toman acuerdos en el sentido de "tratar de unificar criterios en los sistemas de recolección de información estadística, así como crear departamentos, centros o unidades de esta especialidad en las IES asociadas. Fomentar el intercambio de experiencias entre las IES asociadas para atender el problema de definición de objetivos, estructuras e integración de sistemas propios de la administración que garanticen las buenas relaciones entre autoridades, personal docente y alumnado"¹⁷. En esa misma reunión aparece, por primera vez, la manifestación de un deseo numerosas veces reiterado, pero que no ha podido hacerse realidad, la solicitud de parte de la Asociación al Presidente de la República, para que se elabore un anteproyecto de Ley de la Educación Superior que, seguramente, unificaría criterios no solamente en el campo de la planeación, sino en los relacionados con aspectos académicos, docentes y económicos y los concernientes a las relaciones entre la Federación, los Estados y las propias instituciones educativas.

Como ya fue mencionado, durante el desarrollo de la XI reunión Ordinaria de la Asamblea General, realizada en la Universidad Autónoma de Tamaulipas en 1969, se toma el acuerdo de impulsar la creación de Unidades de Planeación y Estadística en cada una de las instituciones afiliadas a la Asociación. Al año siguiente, en la XII Reunión Ordinaria, se acuerda recomendar al Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior la elaboración de un documento que contenga las estadísticas necesarias para facilitar y consolidar las labores de planeación, para lo cual también se solicita a la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación la organización de seminarios sobre estadística y planeación, con la finalidad de capacitar al personal de las instituciones encargado de esas labores. En la siguiente reunión la ANUIES discute y aprueba una propuesta de Reforma Integral de la Educación Superior que incluye la reforma educativa, la creación de un sistema nacional de enseñanza que coordine esfuerzos y recursos, el diseño de un perfil general del educando y de un sistema nacional de exámenes, de un centro nacional para la producción de material didáctico, la inclusión de conocimientos básicos de humanidades en los institutos tecnológicos y de enseñanza técnica en las universidades, la duración de los estudios de bachillerato, de licenciatura, los criterios para la realización del servicio social y se promueve la creación de posgrados conjuntos¹⁸.

Los primeros grandes resultados de las labores de planeación impulsadas por la ANUIES se producen en 1973 cuando, a través de la Secretaría General Ejecutiva en su carácter de coordinadora, dirige los trabajos de la comisión de planeación del Distrito Federal, integrada por la Subsecretaría de Planeación de la SEP, la Dirección General de Planeación de la UNAM y la Dirección General de Planeación del IPN, que analiza las condiciones de la oferta y la demanda de estudios medios y superiores para fundamentar la propuesta de

¹⁷ ANUIES (2000): *La ANUIES en la línea del tiempo...* op.cit. pág. 21.

¹⁸ Idem. Pág. 24.

creación del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana. Así mismo, la ANUIES realiza estudios que culminan en la creación de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez⁴⁹. Ese mismo año se llevan a cabo cursos de planeación universitaria para formar instructores en el área, con la participación directa de personal de la UNAM, del IPN, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Ocho reuniones del Consejo Nacional sobre la problemática de la planeación, dan lugar al documento "La Planeación de la Educación Superior en México", el cual es aprobado en la XVIII Reunión General Ordinaria de la Asamblea General, aprobándose también su inclusión en el Plan Nacional de Educación que elaboraba en ese entonces el Ejecutivo Federal. En la presentación de la ponencia ante la asamblea se informa que el documento se redactó por una comisión SEP-ANUIES, en él se propone la creación de un sistema de educación superior, se preservan los principios fundamentales de la autonomía universitaria y se establece expresamente la necesidad de considerar "columna vertebral" del desarrollo nacional a la educación superior⁵⁰. El complemento necesario de la aportación de la Asociación al proceso de planeación educativa se aprueba en esa misma reunión, al acordarse los lineamientos generales que darían lugar a la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), a la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y a las Coordinaciones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES)⁵¹.

En 1980 se aprueba el documento elaborado por la CONPES que contiene el "Plan Nacional de la Educación Superior 1981-1991". En 1983 la Asamblea General comienza a recibir datos sobre la planeación recopilados por la CONPES. En 1984 se aprueban el "Programa Integral para el Desarrollo de la Educación superior" y algunos "Proyectos Nacionales" entre los cuales destaca el de Planeación y Coordinación que establece el apoyo al SINAPPES. A partir de este año van disminuyendo los acuerdos relacionados con la planeación y cada vez se hacen más frecuentes los que tienen que ver con las labores de evaluación, en lo que podría considerarse como el paso natural de unas actividades previas de la gestión administrativa, que señalan el camino a seguir, a otras que deben mostrar los efectos y resultados reales de las labores realizadas. En ese sentido, en 1989 se crea la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) y posteriormente otros organismos evaluadores de los cuales se hará mención en el siguiente apartado. En 1995 se presenta un documento destinado a reforzar el Plan Sectorial de Educación en materia de Educación Superior⁵².

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 considera a la educación como estrategia fundamental para el desarrollo del país y, a través de él, el gobierno se compromete a una adecuada asignación de recursos y a poner en marcha acciones que transformen el sistema educativo en general. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 contiene un

⁴⁹ Idem, pág. 28.

⁵⁰ ANUIES (1979): *La Planeación de la Educación Superior en México*. Ponencia aprobada en la XVIII reunión ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, en la ciudad de Puebla en noviembre de 1978; presentación, págs 13 y 14.

⁵¹ ANUIES (2000): *La ANUIES en la línea...* op. cit., pág. 35.

⁵² Idem, págs. 37 a 55.

subprograma de educación superior en el cual se afirma la necesidad de dotar a las instituciones de recursos suficientes, de poner especial atención en su desempeño y en los cambios estructurales que les permitan desarrollarse y cumplir mejor sus objetivos. En una suerte de recopilación de las numerosas recomendaciones emanadas de la ANUIES y de los diferentes órganos especializados que por su intermedio o su participación directa han venido conformando el sistema de educación superior, el Programa Nacional de Educación menciona, como aspectos a tomar en cuenta para el desarrollo institucional, la transformación de las estructuras académicas, el aprovechamiento de los adelantos tecnológicos en materia de telecomunicaciones, el estímulo a sistemas de enseñanza abierta, la formación de profesores y el mejoramiento de sus condiciones de vida, la vinculación con los sectores productivos, la continuación del proceso de planeación y coordinación del sector y la consolidación de un sistema de evaluación y acreditación que mejore la calidad y permita la rendición de cuentas⁵³.

3.3.2 La ANUIES y la Formalización de la Evaluación

En 1978 se inicia una relación formal entre la Asociación y el CONACyT. En 1980, se acuerda la obligación de los miembros del personal académico, de las instituciones afiliadas, de someterse a evaluaciones y presentar informes de sus labores. En 1984 se aprueba el documento "La Evaluación de la Educación Superior en México". En 1989 se aprueba el documento "Aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior". En 1990 se crea la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), se aprueba el documento "Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior" y la iniciativa para la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). En 1993 se aprueba la creación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y el Programa Nacional de Superación Académica (SUPERA).

El documento titulado "La Evaluación de la Educación Superior en México"⁵⁴ define la evaluación como un "proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante, y que como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones"⁵⁵. De esta definición cabe destacar la referencia a que la evaluación es "participativa", entendiéndose como tal la necesidad de que todos los involucrados en el proceso de evaluación sean al mismo tiempo sujeto y objeto del proceso. Esto quiere decir que debe haber una intervención conjunta, tanto en la definición de los criterios y procedimientos, como en la implementación del proceso y en el conocimiento y empleo de los resultados con él obtenidos⁵⁶.

La problemática relacionada con la calidad de la educación superior es uno de los aspectos más importantes del documento que contiene las "Declaraciones y Aportaciones de la

⁵³ Secretaría de Educación Pública (2001): Programa Nacional de Educación 2001-2006, págs. 186 a 189.

⁵⁴ ANUIES (1984): La Evaluación de la Educación Superior en México. Publicación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

⁵⁵ Idem, pag. 16.

⁵⁶ Idem, pag. 17.

ANUIES para la Modernización de la Educación Superior"⁵⁷. En dicho documento se afirma que "en términos relativos, se puede entender la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales; es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad"⁵⁸. En el documento se afirma, como requisito indispensable para elevar la calidad de la educación, que las instituciones deben reunir las condiciones que les permitan cumplir con sus funciones y, se señala que el instrumento que permite conocer y valorar la calidad de las funciones es la evaluación. Son siete los puntos que el documento relaciona directamente con el propósito de mejorar la educación superior: Contenidos y métodos educativos; personal académico; extensión y difusión de la cultura y empleo de medios de comunicación masiva; investigación y desarrollo tecnológico; posgrado; vinculación con el sector productivo; y evaluación de la educación superior.

De estos puntos, los dos últimos, la vinculación y la evaluación, representan estrategias de funcionamiento de particular importancia para el proceso de transformación en el que están inmersas las instituciones. Cabe destacar que, en el documento que se reseña, se recomienda estimular la vinculación educación-producción, pero al mismo tiempo se sugiere a las instituciones "asumir un papel más crítico y propositivo respecto a la forma en que se está conformando el aparato productivo nacional, incidiendo en su orientación y desarrollo"⁵⁹. La ANUIES propone que se asegure la participación de los cuerpos colegiados en los procesos de evaluación de los programas y actividades académicas de las diferentes funciones; que se realicen estudios evaluativos de la congruencia de las funciones sustantivas en cuanto al impacto social de sus procesos y resultados; que se propicie una cultura de la evaluación para impulsar los cambios cualitativos para la creación de mecanismos de evaluación permanente e integral de los diferentes sectores y ámbitos institucionales -bibliotecas, planta física, sistemas de organización, uso de instalaciones y horarios de servicios, servicios generales-⁶⁰.

En la "Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior"⁶¹, se recuerda que el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 planteó, como uno de sus principales lineamientos estratégicos y propósitos, la evaluación permanente de la educación superior y formuló como meta la instalación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior. En esta propuesta la ANUIES establece con claridad que la evaluación no debe ser considerada un fin en sí misma, sino un medio que apoya el desarrollo de la educación superior, debiendo ser parte integral de los procesos de planeación y no limitarse a ser un proceso tendiente a cumplir

⁵⁷ ANUIES (1989): *Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior*. Documento aprobado en la VIII reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Palacio de Minería. México.

⁵⁸ Idem, pág. 14.

⁵⁹ Idem, pág. 32.

⁶⁰ Idem, págs. 34 y 35.

⁶¹ ANUIES (1990): *Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior*. Documento aprobado en la IX reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Tampico.

con requerimientos administrativos⁶². Como lineamientos generales se proponen la discusión interna sobre la necesidad de reformar e innovar en las instituciones, la generación de una cultura de la evaluación estrechamente vinculada a la planeación en los niveles institucional, estatal y nacional, además de adoptar como meta el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación.

3.4 LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La Universidad Nacional Autónoma de México, tal como se le conoce hoy en día, es el producto de una evolución que, en el siglo XX comienza con la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México promulgada en mayo de 1910. La Universidad en ese entonces fue considerada como un órgano de acción directa del Estado para atender las necesidades derivadas de la demanda de educación superior. Existía entre ella y el Poder Ejecutivo una relación completa de dependencia que se reflejaba no solamente en la facultad presidencial de nombrar al rector, sino en la calidad de Jefe de la Universidad que se le confirió al Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes; además de que la aprobación para cubrir plazas de profesores y la remoción de éstos, la aceptación de donaciones, la aprobación de inversiones y otras importantes decisiones relacionadas con la gestión universitaria, eran tomadas por el Ejecutivo, por la actuación presidencial directa o a través del secretario del ramo⁶³.

La Autonomía se concede a la Universidad Nacional en 1929, en virtud de una Ley puesta en vigencia por el Presidente Emilio Portes Gil⁶⁴. En esa primera Ley, el rector de la Universidad debía ser elegido por el Consejo Universitario de una terna que le proponía el Presidente de la República. En la Ley Orgánica de la UNAM, expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez en 1933, siendo Secretario de Educación Narciso Bassols, se establece la necesidad de dictar un Estatuto de la Universidad en el que se detallan aspectos fundamentales de su organización. Con base en dicha Ley, se dicta el Estatuto de la UNAM en 1934 y en él se establece que el Rector será designado por el Consejo Universitario. En la reforma de la Ley Orgánica de 1945, siendo Presidente Manuel Ávila Camacho, Secretario de Educación Jaime Torres Bodet y Rector Alfonso Caso, se define a la UNAM como "una institución pública --organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica" y se establece como autoridad superior encargada de nombrar al Rector, a la Junta de Gobierno, órgano que se coloca por sobre el Consejo Universitario⁶⁵.

Entre aquel momento inicial de 1910 y el de la promulgación de la ley de 1929, que le otorga autonomía, la Universidad corrió la suerte de la sociedad y padeció el desorden y la incertidumbre característicos de la época. Cuando se crea la Secretaría de Educación Pública en 1921 se le asigna la responsabilidad directa del funcionamiento de la Universidad que conserva hasta la promulgación de la ley del 29. Fue el licenciado Emilio Portes Gil, en su carácter de presidente provisional, quien haciendo uso de facultades

⁶² Idem, pág. 16.

⁶³ Hurtado M., Eugenio (1976): *La Universidad Autónoma, 1929-1944. Documentos y Textos Legislativos*. UNAM, México.

⁶⁴ UNAM (1998): *Compilación de Legislación Universitaria 1910-1997*. Universidad Nacional Autónoma de México, Pág. 12.

⁶⁵ Idem, pág. 325.

extraordinarias promulgó la ley que le otorgó autonomía a la Universidad. Sin embargo, la autonomía que en ese momento recibe la Universidad mantiene rasgos de dependencia en virtud de las facultades que el Ejecutivo conserva en cuanto a su participación en el Consejo Universitario, la presentación de la terna para la selección del rector, la designación de algunos profesores y el derecho a vetar reglamentos y modificaciones promulgados por el Consejo universitario⁶⁶. Cuatro años más tarde, en 1933, se aprueba la ley que pretende separar completamente la Universidad del Estado, estableciendo una cantidad de diez millones de pesos como aportación del gobierno federal con la condición de que sería la única y última cantidad que la Universidad recibiría para su funcionamiento, quedando, en adelante, supeditada a los recursos que por otros medios y de otras fuentes pudiese obtener.

Como ya se mencionó, bajo la rectoría de Alfonso Caso se planteó la necesidad de reformar radicalmente la estructura organizativa de la UNAM y se presentó una iniciativa de nueva ley orgánica que fue aprobada en 1945. Se pretendió, con esta iniciativa, darle un carácter más técnico que político a la institución; aclarar y consolidar el régimen de propiedad de los bienes de la Universidad; definirla con precisión como una corporación pública; distinguir entre los aspectos ejecutivos y los aspectos técnicos de las atribuciones de sus autoridades y concebir a la Universidad como una comunidad de cultura, de maestros y alumnos, que no persiguen fines diferentes sino complementarios⁶⁷. Es de hacer notar que la ley orgánica de 1945 es la culminación de un proceso iniciado en la rectoría de Manuel Gómez Morín y que se desarrolla en un contexto de pugnas y rompimientos políticos que se manifiestan, en la vida universitaria, con el enfrentamiento entre dos concepciones de la educación superior, representadas por Lombardo Toledano y Antonio Caso⁶⁸.

3.4.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales

El artículo 1º de la ley orgánica de la UNAM la define como “una corporación pública – organismo descentralizado del Estado - dotada de plena capacidad jurídica...”. El carácter público que hoy define a la UNAM no estuvo entre las características que inicialmente se le reconocieron. En la primera ley orgánica de la UNAM (1929, reformada en 1933) se establecía que era “una corporación dotada de plena capacidad jurídica”, sin que se mencionase para nada su condición de entidad pública. Es en la reforma de 1945 en la cual se hace explícita esa condición porque, como lo señala la exposición de motivos de esa reforma, “La universidad no es ni puede ser otra cosa, sino una corporación pública descentralizada. Dotada de plena capacidad jurídica y autonomía, no es ajena a la organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizada del mismo”⁶⁹.

Desde aquella primera ley Orgánica de la Universidad Nacional, de 1929, en la que se le reconoce la autonomía, se le señalan como fines “impartir la educación superior y organizar la investigación científica, principalmente la de las condiciones y problemas nacionales,

⁶⁶ Idem, pág. 9.

⁶⁷ García Stahl, Consuelo (1975): *Síntesis Histórica de la Universidad de México*. Dirección General de Orientación vocacional. Secretaría de Rectoría, UNAM, México. Págs. 150 a 152.

⁶⁸ García Cantú, Gastón (1988): *Historia en Voz Alta: La Universidad*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México. Págs. 33 a 56.

⁶⁹ Ley Orgánica de la UNAM. Exposición de motivos de la reforma, 1945.

para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y llegar a expresar en sus modalidades más altas la cultura nacional, para ayudar a la integración del pueblo mexicano. Será también fin esencial de la Universidad llevar las enseñanzas que se imparten en las escuelas, por medio de la extensión universitaria, a quienes no estén en posibilidades de asistir a las escuelas superiores, poniendo así la Universidad al servicio del pueblo⁷⁰.

En la actual Ley de la UNAM⁷¹, con una diferente redacción y con otro orden, se repiten los fines que la ley del 29 le había fijado. En efecto allí se dice que ella tiene por fines "impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura." La docencia es definida por la ley orgánica de la UNAM como la formación de profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles para la sociedad. Con respecto a la investigación se establece que debe dirigirse al conocimiento y solución de problemas nacionales y, en lo que concierne a la difusión de la cultura, ésta se concibe en términos de la extensión de sus beneficios y se señala que debe hacerse con la mayor amplitud posible.

La Universidad es de carácter público y es *Nacional*, lo que quiere decir que se fundó y se ha mantenido con recursos de la federación y durante toda su historia ha sido el lugar de preparación de jóvenes provenientes de todo el país, lo que la liga al desarrollo cultural y a la vida general de la nación. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica presentado al Consejo Constituyente Universitario en 1944, que dio origen a su actual legislación, ya se vislumbraba la creación de otras instituciones educativas de nivel superior con fondos del Gobierno Federal y se decía que la UNAM "no por eso perdería su carácter y el haber sido la institución de alta cultura que se fundó por la unificación de aquellas escuelas nacionales que durante largos años sostuvieron la tradición del pensamiento mexicano: Escuela Nacional Preparatoria, Escuela Nacional de Medicina, Escuela Nacional de Jurisprudencia, etcétera"⁷². Aunque es innegable esa condición de "nacional" que ha tenido y conserva la UNAM, no puede desconocerse que el sentido que ahora tiene la expresión no corresponde al que tuvo en sus inicios y en el momento en que se redactó la exposición de motivos y el proyecto de ley mencionado. Hoy en día, la existencia de otras instituciones nacionales y, sobre todo, la constitución y fortalecimiento de universidades e instituciones de educación superior en las entidades federativas, han obligado a la UNAM a compartir con ellas la demanda de formación universitaria, disminuyendo en parte la presión de atender y preparar estudiantes llegados de todas partes.

La exposición de motivos que se comenta, manifestó con énfasis que a la Universidad se le había sobredimensionado como institución política, olvidándose en gran medida el carácter técnico que debe acompañarla en el cumplimiento de sus fines. En ese sentido, la docencia, la investigación y la difusión de la cultura deben ser considerados como fines técnicos.

⁷⁰ UNAM (1998): *Compilación de Legislación Universitaria*. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo I, pág. 14.

⁷¹ Ver artículo I, ley orgánica vigente.

⁷² Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la UNAM. Página 2 de la versión electrónica contenida en www.dgeu.unam.mx:m2-1.htm.

reforzados por un propósito ético de formación de profesionistas "útiles a la sociedad". Si en la sociedad, señala el documento, existe la confrontación de grupos de intereses, en la Universidad "los objetivos de sus dos principales componentes, los profesores y los estudiantes, no los convierten en grupos antagónicos, sino en complementarios"; por eso debe entenderse que los males que representan "autoridades injustas, profesores incompetentes o incumplidos, estudiantes que desean certificados o títulos, en vez de conocimientos, no se remedian dando a nuestra Universidad una organización política, como si se tratara de grupos sociales antagónicos. Su remedio está en una sana y racional organización técnica"⁷³.

En aquella exposición de motivos se justificaba que en el proyecto de Ley se contemplase la posibilidad de reelección del Rector para un segundo periodo, basado en que el principio de no reelección era válido en instituciones políticas y no en aquellas como la Universidad cuyas funciones son fundamentalmente técnicas. Por otro lado, en la reforma legal se planteaba la necesidad de modificar el procedimiento empleado para los nombramientos de profesores pues, en ese momento, se detectaban fallas que impedían el ingreso de los mejores candidatos a ocupar plazas vacantes. En ese sentido, se proponía la celebración de un concurso de oposición para comprobar la capacidad académica de los interesados. También quedó consagrado en la ley, a raíz de la reforma de aquel año, la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera.

3.4.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal

La Ley Orgánica de la UNAM, en su artículo 3º, enumera las siguientes autoridades universitarias: La Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de Facultades, Escuelas e Instituto, los Consejos Técnicos de Facultades y Escuelas. La Junta de Gobierno es una innovación de la reforma de 1945 con la intención de establecer un procedimiento de elección del Rector y de los directores de facultades, escuelas e institutos, en el cual participaran personas honorables, ligadas a la Universidad pero sin intereses personales directamente relacionados con su funcionamiento. Este equipo de notables tendría funciones muy específicas diferentes a las de carácter administrativo desempeñadas por los otros órganos de gobierno de la Universidad. Los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley Orgánica se encargan de regular la integración de la Junta, los requisitos y restricciones de sus miembros y sus atribuciones. De esas atribuciones destacan las de realizar el nombramiento del Rector y removerlo en caso necesario; nombrar a Directores de facultades, Escuelas e Institutos; designar a los miembros del Patronato; tomar una decisión que resuelva el problema cuando se produzca el veto del Rector a algún acuerdo del Consejo Universitario y mediar en los otros conflictos que se presenten entre las autoridades de la institución.

El Consejo Universitario de la UNAM, integrado por el Rector, el Secretario General, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, representantes de profesores y de alumnos y por un representante de los empleados, tiene la facultad expresa de expedir normas y disposiciones generales para la organización y el funcionamiento técnico, docente y administrativo y conocer y resolver sobre todo asunto relacionado con el funcionamiento de

⁷³ Idem, pág. 5.



la Universidad, en concordancia con las normas y disposiciones que la regulan. Al Patronato corresponde la administración del patrimonio universitario, la formulación del presupuesto general anual de ingresos y egresos, presentar al Consejo la cuenta de cada ejercicio presupuestario, designar al tesorero y al contralor de la Universidad y gestionar el mayor incremento del patrimonio y de los ingresos.

La educación superior que imparte la Universidad Nacional Autónoma de México comprende "el bachillerato, la enseñanza profesional, los cursos de graduados, los cursos para extranjeros y los cursos y conferencias para la difusión de la cultura superior y la extensión universitaria"⁷⁴. Para el ejercicio de sus funciones se divide en facultades, escuelas, institutos y centros de extensión universitaria. En términos generales, en el Estatuto General se establece que la estructura de la universidad está conformada por sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella⁷⁵. Para que una de las unidades académicas que la integran sea considerada "facultad" deberá ofrecer por lo menos un programa de doctorado⁷⁶. La investigación se lleva a cabo, principalmente, en institutos y centros⁷⁷. En cada escuela, facultad e instituto existe un director designado por la Junta de Gobierno entre los integrantes de una terna que le presenta el Rector, si se trata de escuela o facultad, dicha terna debe ser previamente aprobada por el consejo técnico respectivo⁷⁸. Actualmente la UNAM cuenta con 15 facultades, 7 escuelas nacionales, 26 institutos y 13 centros⁷⁹.

Los directores de facultades y escuelas tendrán el derecho de nombrar al secretario, con la aprobación del Rector, proponer el nombramiento del personal docente, convocar a los consejos técnicos y a los colegios de profesores, dirigir y coordinar las labores que dentro de la unidad bajo su responsabilidad se realicen, dentro del marco normativo correspondiente, además de que deben impartir cátedra en la facultad o escuela respectiva⁸⁰. En cada facultad y escuela existe un consejo técnico encargado de labores consultivas relacionadas con el estudio de proyectos de índole académica y de planes y programas de estudios, sin que en ningún caso tengan facultad para decidir sobre sus contenidos, ya que la aprobación final corresponde al Consejo Universitario. Sólo poseen el derecho de aprobar o de impugnar las ternas que para la elección del director del plantel le sean enviadas por el Rector⁸¹. En nivel general existen el Consejo Técnico de la Investigación Científica y el Consejo Técnico de Humanidades, con labores de coordinación, impulso y evaluación de la investigación, de promoción de vínculos entre la investigación y la docencia, de aprobación de programas de trabajo de los institutos y de establecimiento de políticas de investigación⁸². Cada uno de dichos consejos tendrá un coordinador que integra

⁷⁴ Estatuto General de la UNAM, artículo 4.

⁷⁵ Idem, artículo 7.

⁷⁶ Idem, artículo 8.

⁷⁷ Idem, artículo 9.

⁷⁸ Ley orgánica UNAM, artículo 11.

⁷⁹ Estatuto General UNAM, artículos 8 y 9.

⁸⁰ Idem, artículo 41.

⁸¹ Idem, artículo 49.

⁸² Idem, artículo 51 B.

las labores de los institutos de su área, organiza y promueve investigaciones y forma parte del colegio de directores de facultades y escuelas⁸³.

Los institutos y centros son creados por el Consejo Universitario y su respectivo director es nombrado por la Junta de Gobierno de la terna que le presente el Rector. Además de las labores administrativas propias de su cargo, el director de un instituto forma parte del consejo técnico de la investigación científica o de Humanidades, según sea el caso, y debe realizar actividades de investigación⁸⁴. El director de un centro cumple las correspondientes funciones administrativas, está directamente relacionado con el coordinador del Consejo Técnico de Investigación Científica o de Humanidades, según sea el caso, además de que debe hacer investigación⁸⁵. En cada instituto y centro hay un secretario académico, además de consejo interno, como órgano de consulta del respectivo director.

Otros órganos universitarios colectivos que merecen ser mencionados son los Consejos Académicos de Área, el Consejo Académico del Bachillerato, el Consejo de Difusión Cultural. Los primeros son "órganos colegiados propositivos, de planeación, evaluación y decisión académicas, que tienen como objetivos fortalecer las tareas sustantivas de la Universidad, promover la articulación entre sus diversos niveles, disciplinas y funciones académicas, y propiciar el óptimo aprovechamiento y desarrollo de sus recursos"⁸⁶. Existen cuatro consejos académicos de área correspondientes a las ciencias físico matemáticas y de las ingenierías, a las ciencias biológicas y de la salud, a las ciencias sociales y a las humanidades y las artes. El Consejo Académico del Bachillerato posee las mismas características y atribuciones que los consejos de área, dentro del ámbito de las tareas sustantivas del bachillerato⁸⁷. El consejo de difusión cultural, a su vez, "es un órgano colegiado que tiene como objetivos fortalecer y articular las tareas, programas y actividades de las dependencias adscritas a la Coordinación de Difusión Cultural, coadyuvar a la articulación de difusión cultural que realiza la universidad a fin de que contribuya a la formación integral de los universitarios y colaborar a difundir con la mayor amplitud posible los valores culturales, particularmente los artísticos"⁸⁸.

3.4.3 Evaluación y Control

En la Ley Orgánica no aparecen normas en las que se planteen actividades relacionadas con las funciones de evaluación y seguimiento, con el significado que han ido adquiriendo de manera reciente. En efecto, en ninguna de las disposiciones que tienen que ver con la evaluación se considera que ella consiste en la aplicación de mecanismos para conocer la realización o no de los objetivos institucionales. En los artículos 10º, 15º, 16º, 17º y 4º transitorio, de la Ley Orgánica, correspondientes a las atribuciones del Patronato, a la descripción del patrimonio, a la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los inmuebles de la UNAM, a la exención a sus ingresos de impuestos o derechos federales, locales o municipales, al goce de franquicia postal para su correspondencia oficial y a la formación del inventario de sus bienes, solamente se hace referencia a actividades de control de

⁸³ idem, artículo 54.

⁸⁴ Idem, artículo 53.

⁸⁵ Idem, artículo 54 A.

⁸⁶ Estatuto General, artículo 1, reforma del 20 de mayo de 1992.

⁸⁷ Idem, artículo 2.

⁸⁸ Estatuto General, artículo 1 reforma del 19 de mayo de 1993.

carácter patrimonial y financiero. Entre las atribuciones del Patronato destacan, también en el ámbito del manejo de recursos, la administración del patrimonio, la formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos, la presentación de la cuenta correspondiente a cada ejercicio, previa revisión por un Contador Público, la designación del Tesorero y del Contralor o Auditor Interno de la Universidad, así como la gestión de incrementos del patrimonio universitario y de sus ingresos.

Como en todas las universidades e instituciones de educación superior, en la UNAM se ha venido presentando un proceso de transformación tendiente a dotarla de los mecanismos que le permitan desarrollar mejor sus funciones y conocer sus resultados. En este proceso juega papel fundamental la aplicación de los conceptos de planeación y de evaluación con un nuevo contenido consistente en la determinación precisa de fines y objetivos para un periodo determinado y en la medición posterior de los efectos de las labores desempeñadas. Este proceso no ha sido fácil en ninguna institución y durante su desarrollo, en lo que a la UNAM se refiere, se han presentado algunos tropiezos entre los cuales el más significativo ha sido la larga huelga padecida entre los años de 1999 y 2000. Ilustran el proceso de cambio, una serie de acuerdos tomados por las más altas autoridades, para ir conformando la estructura organizativa requerida. En ese sentido, el Consejo Universitario aprobó en 1985 un Reglamento de Planeación, reformado posteriormente en 1998. En ese reglamento se establece expresamente la necesidad de vincular en forma sistemática, los procesos institucionales de planeación con la evaluación y con los recursos asignados y efectivamente empleados⁸⁹.

Corresponde al Rector la coordinación de los procesos institucionales de planeación, para lo cual deberá apoyarse en la Secretaría de Planeación y contar con la participación de autoridades, funcionarios y órganos colegiados. El Reglamento obliga al Rector a presentar un Plan de Desarrollo cuatrienal y programas de trabajo anuales, mientras dure su gestión. Así mismo, presentará un informe anual de las actividades realizadas y de los logros alcanzados. Los directores de las entidades académicas que integran la Universidad deberán, también, presentar un plan de desarrollo de la entidad correspondiente, un programa de trabajo anual, el proyecto de presupuesto y al final del periodo una evaluación de las acciones llevadas a cabo. Lo mismo deberán hacer los encargados de las dependencias administrativas. Para la implementación de las labores de planeación, el reglamento señala al Rector, al Consejo de Planeación, a las entidades académicas, a las dependencias administrativas, a los órganos colegiados de la Universidad, y a la Secretaría de Evaluación, como los órganos de la planeación universitaria⁹⁰.

En 1997 se crea en la Universidad la Secretaría de Planeación con el propósito de "impulsar, coordinar y apoyar los procesos institucionales de planeación, evaluación y presupuestación"⁹¹. A esta dependencia se le asignaron la Dirección General de Programación Presupuestal, la Dirección General de Desarrollo Institucional, la Dirección

⁸⁹ UNAM: Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/nac6-1.htm

⁹⁰ Idem, artículo 11.

⁹¹ UNAM: Acuerdo de Creación de la Secretaría de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu4.htm febrero de 1997, punto Primero del Acuerdo.

General de Evaluación Educativa y la Dirección General de Estadística y Sistema de Información Institucionales⁹². La sucesión de acuerdos relacionados con las actividades de planeación continúa recientemente con la creación de la Secretaría de la Rectoría y la Coordinación General de reforma Universitaria, al mismo tiempo en que desaparecen las Secretarías de Planeación y de Asuntos Estudiantiles y la Coordinación de Vinculación⁹³. El quince de enero de 2001, por acuerdo del Rector se transfiere la Dirección General de Programación Presupuestal al Patronato de la UNAM. Dicho Patronato decide crear, ese mismo día, la Dirección General de Presupuesto Universitario aprovechando la estructura de la Dirección General de Programación Presupuestal que le había sido transferida⁹⁴.

En abril de 2001 se instala el Consejo de Planeación de la UNAM, del cual forman parte el Rector, el Secretario General y los titulares de la Secretaría Administrativa, la Coordinación de Investigación Científica, la Coordinación de Humanidades, la Coordinación de Difusión Cultural, la Dirección General de Obras y Conservación y un representante del Patronato⁹⁵. Como un resultado más del proceso de revisión formal a que ha venido siendo sometida la Universidad y del cual son ejemplo los acuerdos mencionados, el 11 de febrero de 2003 se reforma la Secretaría Técnica del Consejo de Planeación a través de la creación de la Secretaría de Planeación y de Reforma Universitaria, en la cual se fusionan las funciones desarrolladas por la Secretaría Técnica del Consejo de Planeación y por la Coordinación General de Reforma Universitaria⁹⁶.

Con la intención de fortalecer la calidad de los académicos mediante el reconocimiento y estímulo de sus tareas de docencia, investigación, difusión y apoyo institucional, en la UNAM se inician ciertos programas a partir de 1989. Entre dichos programas destacan el Programa de Primas al Desempeño del Personal de Tiempo Completo, que evalúa la formación y la escolaridad, el desempeño en labores docentes, la productividad académica y la colaboración en programas institucionales; el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal de Asignatura, con una evaluación del desempeño docente que implica el cumplimiento de un mínimo de asistencia a clases, la cobertura total del programa, la entrega oportuna de resultados y el cumplimiento de todas las obligaciones inherentes a la impartición de cursos⁹⁷.

⁹² UNAM: Acuerdo que reorganiza la Estructura Administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica. www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu1.htm, febrero de 1997.

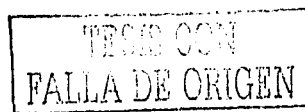
⁹³ UNAM: Acuerdo que Reestructura la Organización Central de la UNAM. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu43.htm, marzo 2000.

⁹⁴ UNAM: Acuerdo que transfiere al Patronato la Dirección General de Programación Presupuestal, y Acuerdo por el que se establece la Dirección General de Presupuesto Universitario. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu0101.htm

⁹⁵ UNAM: Acuerdo para la Instalación del Consejo de Planeación de la UNAM. Versión electrónica www.dgcluunam.mx/acuerdos/acu0111.htm abril 2001.

⁹⁶ UNAM: Acuerdo que reforma la Secretaría Técnica del Consejo de Planeación y la Coordinación General de Reforma Universitaria. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu0303.htm 11 de febrero de 2003.

⁹⁷ Rojo et al.: *La Experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México*. En Malo y Velázquez (coordinadores) (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México*. Miguel Ángel Porrúa. Coordinación de Humanidades. UNAM. México. Págs 265 a 332



3.5 LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

La creación de la Universidad Autónoma Metropolitana fue propuesta por la ANUIES mediante un estudio que se le presentó al Presidente de la República en mayo de 1973. Para justificar la existencia de una nueva casa de estudios de nivel superior en la ciudad de México, se alegaba la necesidad de garantizar una oferta suficiente que pudiese atender una demanda de estudios de ese nivel que se encontraba en pleno crecimiento⁹⁸. Además de la necesidad de atender una demanda creciente en el área metropolitana de la Ciudad de México, que significaba disminuir las presiones sobre la UNAM y el IPN, se aprovechó la oportunidad para plantear y ensayar modificaciones en los métodos y sistemas de enseñanza empleados en aquellas entidades.

El inicio de las actividades de educación superior, por parte de la UAM, representó en México, no solamente el nacimiento de una gran institución educativa que goza actualmente de mucho prestigio y que se caracteriza por la importancia de sus proyectos de investigación en diferentes áreas, sino la puesta en marcha de una serie de mecanismos formales, que constituyeron en su momento importantes innovaciones. Entre esas innovaciones destacan los ciclos de impartición de clases, que de semestrales pasaron a ser trimestrales; la estructura departamental, diferente a la tradicional de escuelas y facultades; la vinculación docencia-investigación, formalmente buscada en virtud de que no se propició la creación de centros de investigación separados de la estructura encargada de la docencia; la implantación de sistemas de créditos, novedosa manera de registrar las horas de clases; la reducción de horas de clases; la admisión de alumnos egresados de cualquier área de especialidad en el bachillerato, sin importar la especialidad a la que quisiera ingresar; la admisión de alumnos de escuelas normales, a los que se les impedía el ingreso en las otras instituciones; la intención de consolidar una planta docente con un número importante de profesores de tiempo completo; y la eliminación de la tesis como requisito de titulación, que en aquel entonces era obligatoria en la mayoría de las carreras de las otras instituciones.

3.5.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana establece en su artículo 1 que "se crea la Universidad Autónoma Metropolitana como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio". Es de hacer notar que se trata de una institución derivada de una Ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y debidamente promulgada por el Presidente como corresponde a toda ley federal. En ese sentido, formalmente se le ha otorgado a la UAM el carácter de *nacional* a pesar de que en su nombre y en la ubicación de sus diferentes dependencias se le ha destinado a ofrecer sus servicios en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La Ley Orgánica de la UAM⁹⁹ le define como su objeto "impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado y cursos de actualización y especialización, en sus

⁹⁸ López Zárate et al. (2000): *Una Historia de la UAM. Sus Primeros 25 años*. Grupo Noriega Editores, Editorial Limusa, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

⁹⁹ Ley Orgánica de la UAM, artículo 2.

modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a las necesidades de la sociedad; organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, en atención, primordialmente, a los problemas nacionales y en relación con las condiciones del desenvolvimiento histórico; y preservar y difundir la cultura”.

La UAM es una de las pocas universidades públicas limitada por su ordenamiento legal a la impartición exclusiva de educación superior, incluyendo dentro de ésta los diferentes tipos de cursos de postgrado y de la llamada educación continua, atendiendo a que los profesionales que en ella se formen contribuyan a satisfacer necesidades de la sociedad; en referencia a la otra función académica fundamental, las actividades de investigación, se le ordena que deben apearse al estudio de los problemas nacionales y, en lo que concierne a la difusión de la cultura, tercera función propia de las instituciones de educación superior, se le exige no sólo su difusión sino la participación directa en su preservación.

En el artículo 3º aparece una manera novedosa de denominar íntegramente los fines institucionales, ya que se consideran, a través de la relación concisa de las tres funciones atribuidas a las instituciones de educación superior –docencia, investigación y difusión– como partes inseparables de lo que la ley llama el “objeto” de la Universidad. Por otro lado, en el mismo sentido en que se le señalan “derechos” en la Ley de la UNAM cuyo ejercicio garantiza el cumplimiento de sus fines, en la de la UAM se establece, en el artículo 3º, que la Universidad tendrá ciertas “facultades” para cumplir con su objeto. Dentro de esas facultades destacan la de organizarse, dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa, de planear y programar la enseñanza que imparta y sus actividades de investigación y de difusión cultural, “conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación”, de expedir certificados de estudios, diplomas, títulos y grados académicos y la de revalidar e incorporar estudios realizados en otras instituciones.

En esa disposición se transcriben de manera resumida las atribuciones que toda institución de educación superior pública posee, pero es de resaltar que no se establece amplia y totalmente el derecho de “organizarse libremente como lo considere conveniente” (fórmula empleada en casi todos los casos), sino que se menciona expresamente de qué manera se debe organizar “dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa”. Esta es una muestra de que en su diseño y creación influyeron enfoques modernos de organización educativa que buscaban facilitar las labores académicas corrigiendo prácticas tradicionales de centralización. También aparece aquí el principio de la libertad de cátedra y de investigación que a todas las instituciones se le reconoce y que se entiende como esencial para el ejercicio de la autonomía universitaria¹⁰⁰.

3.5.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal

El artículo 6 de su ley orgánica le señala a la UAM como órganos de autoridad a la Junta Directiva, el Colegio Académico, el Rector General, el Patronato, los Consejos Académicos, los Rectores, los Consejos Divisionales, los Directores de División y los Jefes de Departamento. La Junta Directiva posee atribuciones de nombramiento del Rector

¹⁰⁰ Idem, artículo 3.

General, de los rectores de las diferentes Unidades y funge como árbitro en caso de controversias entre el Rector y el Colegio Académico y en otros conflictos que surjan entre los demás órganos de la Universidad. La Junta no es, por consiguiente, un órgano de gestión, sino de supervisión del más alto nivel y pertenecer a ella elimina la posibilidad de ocupar algún cargo dentro de la administración universitaria¹⁰¹.

El Colegio Académico de la UAM, posee claras facultades directivas al decidir sobre el establecimiento de unidades universitarias, divisiones y departamentos, expedir normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, elegir a los miembros de la Junta Directiva, autorizar el presupuesto, aprobar estados financieros, autorizar planes de organización académica, especialidades profesionales y las modalidades que se establezcan para la realización de los objetivos de la institución.

La Universidad Autónoma Metropolitana está organizada bajo el modelo educativo conocido como *Departamental*, está integrada por unidades universitarias, dirigidas cada una por un rector y organizadas en divisiones y departamentos. En cada una de ellas existe un Consejo Académico y en sus respectivas divisiones un Consejo Divisional. Como órganos individuales hay un director de cada división y un jefe de cada departamento¹⁰².

En el Reglamento Orgánico de la UAM se definen y describen las diferentes instancias de su estructura organizacional. Cada unidad está formada por divisiones y éstas por departamentos, en los cuales se realizan las actividades de investigación y de docencia programadas para cumplir los fines de la institución. Dentro de cada departamento existen áreas cuyo propósito es el desarrollo de proyectos de investigación en una especialidad o en especialidades afines. Hasta la fecha se han integrado tres unidades de la UAM: la Unidad Azeapatzalco, con una división de Ciencias Básicas e Ingeniería, una División de Ciencias Sociales y Humanidades y una División de Ciencias y Artes para el Diseño; la Unidad Iztapalapa, con una División de Ciencias Básicas e Ingeniería, una División de Ciencias Biológicas y de la Salud y una División de Ciencias Sociales y Humanidades; la Unidad Xochimileo, con una División de Ciencias Biológicas y de la Salud, una División de Ciencias Sociales y Humanidades y una División de Ciencias y Artes para el Diseño¹⁰³.

En la División de Ciencias Básicas e Ingeniería de la Unidad Azeapatzalco funcionan el Departamento de Ciencias Básicas, el Departamento de Electrónica, el Departamento de Energía, el Departamento de Materiales y el Departamento de Sistemas. En la División de Ciencias Sociales y Humanidades de dicha Unidad, funcionan el Departamento de Administración, el Departamento de Derecho, el Departamento de Economía, el Departamento de Sociología y el Departamento de Humanidades. En la División de Ciencias y Artes para el Diseño, de la misma Unidad, funcionan el Departamento de Evaluación, el Departamento de Investigación y Conocimiento, el Departamento de Medio Ambiente y el Departamento de Procesos y Técnicas de Realización¹⁰⁴.

¹⁰¹ Idem, artículo 6.

¹⁰² Ley orgánica UAM, artículos 21 a 31.

¹⁰³ Reglamento Orgánico UAM, artículo 4.

¹⁰⁴ Idem, fracción I.

En la División de Ciencias Básicas e Ingeniería de la Unidad Iztapalapa funcionan el Departamento de Física, el Departamento de Ingeniería Eléctrica, el Departamento de Ingeniería de Procesos e Hidráulica, el Departamento de Matemáticas y el Departamento de Química. En la División de Ciencias Biológicas y de la Salud, de la misma Unidad, funcionan el Departamento de Biología, el Departamento de Biología de la Reproducción, el Departamento de Biotecnología, el Departamento de Ciencias de la Salud y el Departamento de Hidrobiología. En la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de dicha unidad, funcionan el Departamento de Antropología, el Departamento de Economía, el Departamento de Filosofía, el Departamento de Sociología¹⁰⁵.

En la División de Ciencias Biológicas y de la Salud de la Unidad Xochimilco, funcionan el Departamento de Atención a la Salud, el Departamento de Producción Agrícola y Animal, el Departamento de Sistemas Biológicos y el Departamento del Hombre y su ambiente. En la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de esta Unidad, funcionan el Departamento de Educación y Comunicación, el Departamento de Política y Cultura, el Departamento de Producción Económica y el Departamento de Relaciones Sociales. En la División de Ciencias y Artes para el Diseño, de la Unidad, funcionan el Departamento de Métodos y Sistemas, el Departamento de Síntesis Creativa, el Departamento de Tecnología y Producción y el Departamento de Teoría y análisis¹⁰⁶.

En el ámbito de competencia correspondiente a toda la UAM se encuentran -además del Rector General- el Secretario General, el Abogado General, el Tesorero General y el Contralor. El Secretario General está encargado de importantes labores de entre las cuales destacan, la conducción de las actividades administrativas generales de la Universidad, la coordinación de las relaciones de la Rectoría General con las de las Unidades, la administración de los sistemas de ingreso y registro escolares, la certificación de ciertos documentos y el fungir como secretario del Colegio Académico¹⁰⁷. El Abogado General está encargado de representar y asesorar a la Universidad en materia legal así como proponer medidas legales para mejorar el cumplimiento de las funciones de los órganos e instancias universitarios¹⁰⁸. El Tesorero General tramita recursos para el funcionamiento de la Universidad, los recibe y los registra, presenta proyectos para revisar y actualizar cuotas, propone procedimientos para apoyo financiero de los estudiantes y lleva el registro del inventario de los bienes y derechos que integran el patrimonio universitario, y todas las demás actividades que en materia financiera deban realizarse en la Universidad¹⁰⁹. Las actividades relacionadas con la práctica de auditorías, el establecimiento y desarrollo del sistema contable, el control financiero del presupuesto y de la adquisición de bienes, la elaboración de estados financieros, el cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de la Universidad y demás que tengan que ver con el control y vigilancia de transacciones financieras, están a cargo del Contralor¹¹⁰.

¹⁰⁵ idem, fracción II.

¹⁰⁶ Idem, fracción III.

¹⁰⁷ Idem, artículo 60.

¹⁰⁸ Idem artículo 62.

¹⁰⁹ Idem, artículo 62 B.

¹¹⁰ idem, artículo 62-4.

Además del Rector, del Director de cada División y del Jefe de cada Departamento, dentro de cada Unidad la estructura se integra con un Secretario, un Secretario Académico por división, coordinadores de estudios de Licenciatura y de Posgrado y Jefes de Áreas. El Secretario de Unidad posee las mismas atribuciones que el Secretario General pero en el ámbito reducido de la Unidad a la que pertenece, en ese sentido coordina las relaciones de administración de la Unidad con las diferentes divisiones y es el Secretario del Consejo Académico respectivo¹¹¹. El Secretario Académico de una División es un colaborador directo del Director de la misma y, entre otras actividades, funge como Secretario del Consejo Divisional y sirve de enlace entre los diferentes departamentos y las instancias administrativas¹¹². Los coordinadores de estudios de Licenciatura y de Posgrado poseen atribuciones directamente relacionadas con el diseño, implantación, difusión y revisión de planes y programas de estudio¹¹³. Los Jefes de área están encargados de la organización y promoción de investigaciones, publicaciones y eventos académicos, proponen al Jefe de Departamento correspondiente la distribución de cargas docentes de los miembros del área a su cargo manteniendo la relación entre esa carga y las actividades de investigación que realizan y coordina e informa sobre el desarrollo de dichas actividades¹¹⁴.

3.5.3 Evaluación y Control

Como ya se mencionó a propósito de la UNAM, no aparecen referencias directas a la *evaluación* con el sentido moderno de *rendición de cuentas* basada en que se cumplan los objetivos institucionales. En la Ley de la UAM el control y la evaluación están relacionados, entonces, con el manejo del patrimonio, la definición del presupuesto, el uso de los recursos, su adecuada distribución, pero no se les conecta directamente con los objetivos definidos previamente y con los resultados efectivamente alcanzados¹¹⁵. Este es, por supuesto, como en el caso de la UNAM, un vacío formal que ha sido llenado en los últimos años a través de la aplicación de acuerdos internos de sus autoridades, en uso de las facultades y obligaciones que les permiten y ordenan tomar decisiones para mejorar el funcionamiento y el desempeño de sus diferentes instancias.

Efectivamente, ni en la Ley, ni en el Reglamento Orgánico aparecen referencias a las actividades de evaluación tal como hoy se les conoce y aplica en el sector educativo, pero sí están contempladas labores de gestión que implícitamente las contemplan. Desde el mismo artículo 3º se le otorga a la UAM facultad de "planear y programar" la enseñanza que imparta y sus actividades de investigación y de difusión cultural y, aunque esta norma enlaza esta idea con la que señala que esa planeación y programación deben hacerse con fundamento en los principios de libertad de cátedra y de investigación, podría pensarse también que esa referencia a tareas de previsión formal están suponiendo las que son, desde el punto de vista administrativo, su consecuencia lógica, tales como la revisión de los resultados y las correcciones a que haya lugar. En ese mismo sentido, las funciones propias del Colegio Académico contenidas en las fracciones I y VII del artículo 13 suponen, para su

¹¹¹ Idem, artículo 64.

¹¹² Idem, artículo 66.

¹¹³ Idem, artículo 68.

¹¹⁴ Idem, artículo 70.

¹¹⁵ Ver los artículos 4, 5, 13, 16, 20, 23 y 29.

cabal realización, labores periódicas de supervisión destinadas a garantizar efectos directos para el cumplimiento de los fines universitarios.

La presentación de un informe anual de actividades por parte del Rector y de otros funcionarios de diferentes niveles de las distintas áreas supone, igualmente, labores de supervisión y de control a pesar de que no se les mencione como tal. Es de señalar que el término *evaluación* no aparece en la Ley Orgánica y en los únicos casos en que se le menciona expresamente en el Reglamento Orgánico se refiere en forma concreta a la necesidad de constatar el cumplimiento adecuado del programa de año sabático. Expresamente se establece la facultad de los Consejos Académicos de “*evaluar* los informes académicos que a propósito del ejercicio del derecho mencionado en la fracción anterior (año sabático), deben rendir los miembros del personal académico”¹¹⁶. De igual manera, en el caso de la competencia de los Consejos Divisionales, en la norma correspondiente se repite literalmente la disposición que acaba de transcribirse¹¹⁷.

La inclusión de las labores de evaluación y control se ha ido haciendo de manera paulatina y a medida que los mecanismos que las definen han venido siendo incorporados, gracias a las acciones de la ANUIES y de los órganos internos y externos creados expresamente en las últimas décadas. Una rápida revisión de la evolución de la estructura organizativa de la UAM ofrece la evidencia de esos cambios que buscan la implantación de mecanismos evaluadores. Baste señalar que en 1980 aparece por primera vez, dependiendo de la Secretaría General una *Oficina de Acuerdos y Seguidimientos*, que en 1983 se crea el *Departamento de Programación y Evaluación* dependiente de la Dirección de Planeación, la que a su vez dependía directamente del Rector General desde 1976 y en 1980, con la creación de la Secretaría Auxiliar de Planeación e Información, pasa a depender de ésta, hasta que en 1982 es asignada a la Secretaría General¹¹⁸.

En la Universidad Autónoma Metropolitana la evaluación del personal académico - a través de los mecanismos que intentan romper el principio de la “homologación de sueldos”- está representada por cinco programas de estímulos que comprenden el “estímulo a la docencia e investigación” que se enfoca a las publicaciones, informes de investigación y horas de docencia, la “beca para apoyar la permanencia del personal académico” que toma en cuenta las actividades mencionadas más otras de coordinación y representación en organismos colegiados, la “beca al reconocimiento de la carrera docente” que depende de la categoría y de las horas de clase impartidas por el profesor, el “estímulo a los grados académicos” que premia al personal de tiempo completo por el estudio y la obtención de grados académicos y, por último, el “incentivo a la trayectoria académica sobresaliente” que se otorga a los académicos de tiempo completo que posean la más alta categoría. Es de hacer notar que, desde el momento mismo en que se planteó a nivel nacional la necesidad de la evaluación de las actividades que se realizan en las instituciones de educación superior, la UAM puso en práctica una política de evaluación y fue la primera de esas instituciones que publicó los

¹¹⁶ UAM: Reglamento Orgánico de la Universidad Autónoma Metropolitana. Artículo 30, fracción VIII. Versión electrónica www.uam.mx/legislacion/727120el.html

¹¹⁷ Idem, artículo 34, fracción VIII.

¹¹⁸ UAM: Evolución de la Estructura. Dirección de Planeación y Desarrollo Institucional. Versión electrónica www.uam.mx/organizacion/evolucion/documentos/plan0r00.html

resultados de sus evaluaciones internas, "siguiendo el criterio de que la autonomía jurídica no implica independencia de la opinión pública"¹¹⁹.

3.6 EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

La Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional¹²⁰ declara que "es la institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la revolución mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Desde el Reglamento para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos, publicado en el Diario Oficial del jueves 8 de diciembre de 1938, hasta la actual Ley Orgánica del IPN, publicada en el Diario Oficial del martes 29 de diciembre de 1981, los fines del Instituto han girado alrededor de la idea de ofrecer la posibilidad de acceso a la educación técnica a los sectores más amplios de la población. En ese sentido, aquel primer reglamento de 1938 decía en su artículo 3º que "la orientación social de la enseñanza fijada por el artículo 3º constitucional, debe ser ideológicamente la norma por seguir en todos los grados de la enseñanza desde la primaria hasta la superior técnica, con objeto de formar los tipos de técnicos que el país necesita, en beneficio no de minorías privilegiadas, sino al contrario, haciendo expedita la cultura superior para todos aquellos carentes de medios económicos, pero que tienen, en cambio, la voluntad y la capacidad mental necesaria que en muchas ocasiones falta a los otros"¹²¹.

En la Ley Orgánica del IPN, publicada en el Diario Oficial del 2 de enero de 1950, se establecieron como sus finalidades "a) la formación de personas preparadas para la utilización y control de los factores que constituyen el medio natural y social, enseñando a sus alumnos cómo aprovechar los conocimientos adquiridos en fines de utilidad inmediata: capacitándolos para aplicar las ciencias, las técnicas y las artes en beneficio de la colectividad, procurando mantener a los estudiantes en íntimo contacto con la realidad nacional. Al efecto se realizará la preparación de jóvenes y la capacitación de obreros, la formación de subprofesionales y profesionales y el servicio de enseñanza de postgraduados en actividad de aplicación a las ciencias; b) el desarrollo de actividades de investigación, experimentación y planeación tendientes a cooperar en los aspectos técnico, social y económico que faciliten el desenvolvimiento de la industria nacional, ya sea extractiva, de transformación o manufacturera, así como las relacionadas con la salubridad y la conservación, fomento y utilización racional de los recursos naturales y humanos; c) la orientación de los estudiantes hacia la consecución por medio de la técnica, de los anhelos más caros de la humanidad: la paz universal, la comprensión entre los pueblos y el servicio social"¹²².

¹¹⁹ Valentí, G. y Varela, G.: *La Experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana*. En Malo y Velázquez, op. cit. págs. 367 a 386, pág. 372.

¹²⁰ Ley Orgánica del IPN, artículo 1.

¹²¹ León López, Enrique (1986): *El Instituto Politécnico Nacional. Origen y Evolución Histórica*. Edición del Instituto Politécnico Nacional. México, 2ª edición, Pág. 167.

¹²² Idem, pág. 194.

Por su parte, la siguiente Ley Orgánica del Instituto, publicada el 31 de diciembre de 1956, dividió sus objetivos en "fines" y "finalidades", entendiendo que los primeros eran "preparar profesionistas y técnicos en los diversos grados, ciclos y especialidades que requiera el desarrollo del país y promover la investigación científica y tecnológica orientada al mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación"¹²³. A través de las llamadas "finalidades", la ley enumeró y mezcló, en 9 fracciones, objetivos y actividades muy precisas, que más que finalidades representaban mecanismos de acción útiles para alcanzar sus metas. En ese sentido la norma mencionaba la formación de profesionistas y técnicos en las especialidades que requiera la producción nacional, la formación de técnicos a base de carreras cortas, no profesionales, la preparación de trabajadores especializados y la capacitación de obreros, la investigación científica y tecnológica orientada al desarrollo industrial y al conocimiento y utilización racional de los recursos naturales del país, la creación de nuevas escuelas, centros de estudios y de investigación científica y tecnológica, la revalidación de estudios, el intercambio de maestros, alumnos y egresados, la expedición de constancias de estudios, certificados, diplomas, títulos y grados y la organización del servicio social de los alumnos¹²⁴.

En la siguiente Ley Orgánica, del 16 de diciembre de 1974, se habla del "propósito" que el Estado persigue a través del Instituto y no se emplean los términos "fines" y "finalidades". En ese sentido, el artículo 1 señala que ese propósito es "i) contribuir a través de la educación al desarrollo y a la independencia social, económica, científica, tecnológica y cultural, de acuerdo con los objetivos de la revolución mexicana; ii) realizar investigación científica y tecnológica orientada a la mejor utilización de los recursos naturales, humanos y materiales, para beneficio directo de la población del país y para su desarrollo económico independiente, con justicia social y en libertad; iii) preservar, conservar, difundir e incrementar la cultura; iv) formar los profesionales e investigadores que demande el desarrollo del país, en los diversos campos de la tecnología y la ciencia; v) desarrollar en sus alumnos y egresados un elevado sentido humanista, de servicio y solidaridad social; vi) fomentar la preparación técnica y cultural en los trabajadores; y vii) mantener y ampliar el acceso de estudiantes de escasos recursos a todos los bienes y servicios de la enseñanza técnica y a la investigación que imparta el instituto"¹²⁵. La mayor parte de las que en la anterior ley se llamaron "finalidades", aparecen en ésta con la denominación más adecuada de "atribuciones" y se enlistan en la norma, entre otras atribuciones, la impartición de la educación a partir del nivel medio superior hasta el doctorado, la creación de nuevas escuelas y unidades, la expedición de constancias, diplomas, títulos y grados, la edición de obras y el fomento de actividades culturales y deportivas.

3.6.1 Naturaleza Jurídica y Fines Institucionales

La actual Ley Orgánica del IPN¹²⁶ establece que "el Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado...". La desconcentración implica el ejercicio de actividades

¹²³ Idem, pág. 198.

¹²⁴ Idem, pág. 199.

¹²⁵ Idem, pág. 224.

¹²⁶ Ley Orgánica del IPN, artículo 2.



asignadas para ser llevadas a cabo por parte de órganos o dependencias de la administración central. Sin embargo, la importancia de esas actividades, su complejidad o el interés que se tiene en su realización, hacen necesaria una mayor atención y la asignación precisa y exclusiva de recursos, no por una vez sino de manera permanente. Se crea un órgano, se le especializa, se le reconoce competencia en un determinado asunto, pero se le ubica jerárquicamente en una situación de dependencia con respecto a otro órgano de la administración central. La desconcentración se encuentra a medio camino entre la centralización y la descentralización. Se aproxima a la primera en cuanto a que conserva una posición jerárquica, lateral, especializada, pero posee ciertos rasgos que la acercan a la segunda, sobre todo en lo que se refiere a la estructura de ciertas autoridades propias y al uso de recursos en forma de patrimonio, de los cuales disfruta de manera exclusiva, siempre que los destine a la realización de sus fines.

Nava Negrete¹²⁷ asegura que muchos órganos se encuentran en una situación intermedia por no reunir todos los requisitos legales de un órgano descentralizado, pero tampoco los de un órgano desconcentrado y, a pesar de que serían realmente un tipo especial, "innominado", de establecimiento público, se les denomina oficialmente de una u otra manera. Cuando la relación con la administración central aparece como dependiente jerárquicamente, a través de algunas de las disposiciones que norman su organización y funcionamiento, se les califica de "organismos desconcentrados". Después de las modificaciones normativas a que ha estado sometido el Instituto Politécnico Nacional, a partir de los años ochenta del siglo XX, se podría decir que se trata de uno de esos casos intermedios a los que hace referencia este autor.

El IPN ha sido considerado como una dependencia de la administración central, aunque en su funcionamiento, a través de la figura de la desconcentración, ha disfrutado de ciertas atribuciones que lo asemejan a las otras dos instituciones presentadas; sin embargo, su estatus no es, todavía, el de una institución autónoma. En el momento de darle posesión al director general del IPN, para el período 2000-2003, el Presidente de la República anunció la intención de darle autonomía al Instituto y exhortó a sus autoridades y comunidad en general a presentar un proyecto de Ley Orgánica en el que se definieran las condiciones en las cuales se otorgaría y se ejercería dicha autonomía.

Entre las instituciones de educación superior mexicanas, el Instituto Politécnico Nacional constituye una excepción por cuanto no disfruta de la autonomía funcional de que están investidas las más importantes de dichas instituciones. Comparte esa situación la Universidad Pedagógica, organización que también es dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de su ley orgánica en 1981, el Instituto ha ido adquiriendo paulatinamente atribuciones y características de gestión que lo han ido acercando al disfrute de la autonomía. La participación activa y directa de sus representantes en organismos como el CONACYT y el COSNET, su pertenencia a la ANUIES y la posibilidad de disfrutar en igualdad de condiciones de sistemas y mecanismos diseñados e implantados para mejorar las situación general de la educación superior, en sus diferentes ámbitos, le han otorgado una presencia claramente diferenciable de la que es específica de la Secretaría de Educación Pública.

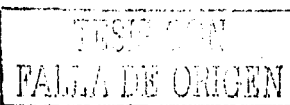
¹²⁷ Nava Negrete: *Desconcentración*. En *Diccionario Jurídico...* op. cit. pág..

A pesar de que la disposición constitucional contenida en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución reproduce la mayor parte de las atribuciones del IPN, ella no se le aplica en virtud de que su ley orgánica no le reconoce la autonomía que la disposición menciona como requisito para incluir en sus supuestos a alguna universidad o institución de educación superior. Aunque podría hablarse de la facultad de “governarse a sí mismo” porque posee una estructura directiva propia, cuya mayor parte es elegida internamente y a través de sus propios órganos, la ausencia de autonomía se infiere de la falta expresa de su reconocimiento legal y se manifiesta en que el nombramiento de su máxima autoridad recae en el Presidente de la República y, por otro lado, siguiendo con lo mencionado en dicha fracción, las relaciones laborales en el Instituto están normadas por el apartado B del artículo 123. En todo lo demás es difícil encontrar diferencias en la organización del Instituto con la que exhiben las Universidades Nacional y Metropolitana, aunque esas diferencias existen y se manifiestan en limitaciones al ejercicio de facultades y atribuciones en el Instituto, a las cuales no están sujetas dichas universidades.

El Reglamento interno del IPN, a pesar de señalar en su artículo 1 que se deriva de la Ley orgánica, contribuye a generar cierta confusión respecto al estatuto jurídico del Instituto al ampliar de manera excesiva el carácter de “órgano desconcentrado” que la ley le otorga. Dicho reglamento establece en su artículo 2 que el IPN “es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios”¹²⁸. En efecto, si se acepta a la descentralización como un estatus a través del cual se otorga autonomía, caracterizada por la personalidad y el patrimonio, se estaría aceptando una casi completa similitud entre este estatus y el derivado de la desconcentración, con la única diferencia de que el órgano autónomo tiene la facultad de elegir sus autoridades. Es de hacer notar, sin embargo, que aunque la Ley no mencione la posesión de personalidad jurídica propia ni de patrimonio, con lo cual parecería que el reglamento va más allá del ámbito de su competencia al establecer un estatus que la ley no otorga expresamente, en el resto de sus disposiciones la Ley Orgánica configura una personalidad jurídica al Instituto y le otorga un patrimonio propio. Lo que sucede es que el contenido de esa personalidad no posee la amplitud que caracteriza a la personalidad reconocida a las dos universidades estudiadas, ni la posesión de un patrimonio exclusivo se le concede con todos los derechos y deberes que tal posesión implica para un organismo autónomo.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del IPN establece que es “la institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. En el artículo 2 se le define como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, se fija su domicilio en el Distrito Federal y se le reconocen representaciones en las entidades federales en las cuales funcionen escuelas, centros y unidades que dependan de él.

¹²⁸ IPN (1998): Reglamento Interno del Instituto Politécnico Nacional. Con este reglamento que sustituye al de 1983 y con el Reglamento Orgánico aprobado en 1999 se pretendió subsanar las limitaciones del Instituto que sólo podrán superarse con una nueva Ley que le reconozca personalidad jurídica.



En el artículo 3º de la Ley Orgánica se establecen como sus finalidades:

- I. Contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad;
- II. Realizar investigación científica y tecnológica con vista al avance del conocimiento, al desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales;
- III. Formar profesionales e investigadores en los diversos campos de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico, político y social del país;
- IV. Coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores para su mejoramiento económico y social;
- V. Investigar, crear, conservar y difundir la cultura para fortalecer la conciencia de la nacionalidad, procurar el desarrollo de un elevado sentido de convivencia humana y fomentar en los educandos el amor a la paz y los sentimientos de solidaridad hacia los pueblos que luchan por su independencia;
- VI. Promover en sus alumnos y egresados actitudes solidarias y democráticas que realicen nuestra independencia económica;
- VII. Garantizar y ampliar el acceso de estudiantes de escasos recursos a todos los servicios de la enseñanza técnica que preste el Instituto;
- VIII. Participar en los programas que para coordinar las actividades de investigación se formulen de acuerdo con la planeación y desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología; y
- IX. Contribuir a la planeación y al desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en el país, coordinándose con las demás instituciones que integran el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, en los términos previstos por la Ley para la coordinación de la educación superior y de conformidad con los acuerdos que se tomen en el propio consejo."

En la actual Ley Orgánica del IPN se separan el "propósito" que el Estado persigue a través del Instituto, las "finalidades" que debe alcanzar y las "atribuciones" a través de las cuales se alcanzarán los fines institucionales¹²⁹. Esta separación no es clara, en las tres disposiciones, ya que al pretender especificar unas y otras, se crean confusiones al mezclarlas y repetir las en palabras y expresiones diferentes pero de igual contenido, además de que algunas podrían estar en una lista diferente a aquella en la que aparecen. En ese sentido, para citar algunos ejemplos, puede decirse que "realizar investigación científica", "participar en programas para coordinar las actividades de investigación" y "realizar la función rectora de la educación técnica" ("finalidades" II, VIII y IX) no son propiamente finalidades sino funciones y "contribuir, por medio del servicio social, al mejoramiento de los ejidos, comunidades agrarias y zonas marginadas" ("atribución" XX), constituye más una finalidad en el mismo tenor en que lo son "coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores", "garantizar el acceso de estudiantes de escasos recursos..." ("finalidades" IV y VII).

¹²⁹ Ley Orgánica del IPN, artículos 1, 2 y 3.

3.6.2 Fundamentos de la Organización y Estructura Formal

En el caso del IPN, aunque se le reconoce la propiedad de cierto patrimonio, la relación directa con la administración central lo coloca en una situación en la cual no es posible que ejerza derechos de propiedad con la amplitud y la libertad de que, en ese sentido, disfrutaran las dos universidades. Cuando, por ejemplo, alguno de sus bienes deja de ser utilizado en la prestación de sus servicios, éste regresa al dominio de la administración central, con lo cual pasa a un régimen de propiedad igual al de los bienes adscritos a cualquier área interna de la SEP. La dependencia directa de la administración central se refleja, también, en el hecho de que su Director General es nombrado por el Presidente de la República. El Director General, a su vez, posee la facultad de nombrar a los Secretarios de área, previa consulta con el Secretario de Educación Pública; también, sin necesidad de dicha consulta, nombra a los directores de coordinación, a los directores, directores adjuntos y subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación. Existe una limitación a la facultad del Director General de nombrar a directores, directores adjuntos y subdirectores, en el sentido de que deberá escogerlos de una terna propuesta por el Consejo Técnico de la escuela, centro o unidad respectivo.

De acuerdo con el artículo 8 de su principal ordenamiento legal, las autoridades del Instituto Politécnico Nacional son el Director General, el Secretario General, los Secretarios de área, los Directores de Coordinación y los Directores, Directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación. En el artículo siguiente se establece que son órganos consultivos el Consejo General Consultivo y los Consejos Técnicos Consultivos escolares. Sus órganos colegiados son definidos como de consulta y, por lo tanto, no poseen atribuciones relacionadas con el manejo y la dirección institucional. El Consejo General, que explícitamente se llama "Consultivo", está encargado de discutir normas de carácter técnico, académico y administrativo, conocer y acordar los proyectos de planes y programas académicos, pero, en todos los casos, para someterlos a la aprobación final del Director General. Solamente posee la facultad de decisión en aquellos casos en que el propio Director General explícitamente le solicite la solución de asuntos que según él afecten la disciplina y el orden del Instituto. Los Consejos técnicos de escuelas, centros y unidades del IPN, sin dejar de ser consultivos, tienen mayor posibilidad de tomar decisiones que repercuten en el manejo de sus respectivas organizaciones ya que poseen la atribución específica de escoger las ternas de las cuales el Director General deberá elegir directores y subdirectores. En lo que concierne a la administración del patrimonio del IPN, la formulación de su presupuesto de ingresos y egresos y la disposición oportuna de asignaciones y recursos, el Director General es quien hace los trámites correspondientes para su aprobación por parte de la Secretaría de Educación Pública, como parte integrante de su propio presupuesto.

El Consejo General Consultivo del IPN aprobó, en julio de 1999, el Reglamento Orgánico mediante el cual "se establecen las bases de la organización y la distribución de competencias entre las distintas unidades académicas y administrativas del Instituto Politécnico Nacional hasta el nivel de dirección de escuela, centro o unidad de enseñanza e investigación y de coordinación respectivamente"¹³⁰, en el artículo 4 de este reglamento se

¹³⁰ Reglamento Organico del IPN, artículo 1.

afirma que "las funciones de coordinación estarán a cargo del personal académico que se haya destacado por sus aportaciones y experiencia", disposición que no se entiende de manera inmediata en virtud de que no se definen claramente esas funciones y de que no se establece expresamente la manera en que se determinarán los responsables. Por otro lado, la utilización de los mismos términos para referirse a situaciones diferentes contribuye a mantener la confusión ya que, entre los órganos de alto nivel en el ámbito de la administración central se encuentran las "coordinaciones generales" y las "direcciones de coordinación", además de que al hacer referencia a los diferentes planteles en los cuales se realizan directamente las actividades académicas se dice, en el artículo 68, que "la coordinación de estudios de postgrado e investigación, la coordinación de programa académico y de área académica y los presidentes de academias estarán a cargo del personal cuyos merecimientos y capacidad de liderazgo académico garanticen el mejor cumplimiento de dichas responsabilidades. El mismo criterio se observará en la designación de los promotores de vinculación e intercambio académico".

El IPN posee una Dirección General dentro de la cual se encuentran la oficina del Abogado General, la estación de televisión XEIPN canal 11, la Presidencia del Decanato, la Contraloría Interna y la Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas. Su estructura superior, en el ámbito de la administración central, se integra además por la Secretaría General, las Secretarías de Área (cinco en total: Académica, de Apoyo Académico, Técnica, de Extensión y Difusión y de Administración), las Coordinaciones Generales (que son tres: de Postgrado e Investigación, de Vinculación y de Bibliotecas y Servicios de Información), y las Direcciones de Coordinación (de 19 diferentes áreas: de Estudios Profesionales en Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas; de Estudios Profesionales en Ciencias Médico biológicas; de Estudios Profesionales en Ciencias Sociales y Administrativas; de Educación Media Superior; de Desarrollo Docente; de Cómputo y Comunicaciones; de Apoyo a Estudiantes; de Servicios Escolares; de Actividades Deportivas; de Planeación y Organización; de Programación; de Evaluación; de Servicio Social y Egresados; de Publicaciones y Materiales Educativos; de Difusión Cultural; de Educación Continua y a Distancia; de Recursos Humanos; Administrativa; y Centro Nacional de Cálculo¹³¹).

Dependen del IPN dieciséis Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) en los cuales se imparte la educación de nivel medio superior en diferentes áreas del conocimiento: diez pertenecen al área de Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas, dos al área de Ciencias Medicobiológicas y cuatro al área de Ciencias Sociales y Administrativas. La educación de nivel superior la imparte el IPN a través de diecinueve escuelas y cuatro unidades profesionales, de las cuales once se encuentran dentro del área de Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas, cuatro en el área de Ciencias Medicobiológicas, cuatro en el área de Ciencias Sociales y Administrativas. Las cuatro unidades profesionales poseen el carácter de interdisciplinarias y, por consiguiente, poseen una vocación global que interviene en las diferentes áreas del conocimiento. El panorama de planteles dependientes del IPN se completa con quince centros de investigación, entre los cuales se encuentran cuatro llamados CHDIR, por las siglas de su denominación: Centro Interdisciplinario de

¹³¹ Idem, artículo 13.

Investigación para el Desarrollo Integral Regional que se ubican en Durango, en Sinaloa, en Michoacán y en Oaxaca¹³².

3.6.3 Evaluación y Control

La Ley Orgánica del IPN menciona en su artículo 4, entre las atribuciones del Instituto para el cumplimiento de sus finalidades, el planear, ejecutar y evaluar sistemáticamente sus actividades; en el artículo 6 describe los bienes que integran su patrimonio; en el artículo 14, dentro de las facultades y obligaciones del Director General, destacan la de administrar el patrimonio del Instituto, presentar oportunamente al Secretario de Educación Pública, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución, dar a conocer a las autoridades y órganos del Instituto el presupuesto autorizado, gestionar ante las autoridades competentes que el Instituto disponga oportunamente de las asignaciones y recursos presupuestarios, ejercer el presupuesto anual de egresos del Instituto bajo la supervisión del Consejo General Consultivo, presentar al Secretario de Educación Pública un informe anual de actividades del Instituto y el programa de trabajo a desarrollar durante el siguiente ejercicio.

En el artículo 16 se establece que el Secretario General deberá presentar al Director General los proyectos de informe y memoria anuales de las actividades del Instituto; los secretarios de área, a su vez, de acuerdo con el artículo 18, coordinarán y controlarán el desarrollo de las actividades encomendadas a las direcciones adscritas a su área y formularán y presentarán al director general el proyecto de presupuesto de la dependencia a su cargo. En el artículo 19 se señalan como facultades y obligaciones de los directores de coordinación, planear, organizar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades de la dirección a su cargo, elaborar y presentar al director general o al secretario de área, según su adscripción, los proyectos sobre organización y funcionamiento de su dirección. Por disposición del artículo 26, el Consejo General Consultivo emitirá opinión sobre las normas relativas a la organización y funcionamiento académico del Instituto y demás asuntos que ponga a su consideración el director general, conocerá y acordará los proyectos de planes y programas académicos y los someterá a la consideración del director general para su autorización; por último, el artículo 29 señala que compete a los consejos técnicos consultivos escolares formular los proyectos de normas internas de organización y funcionamiento de la escuela, centro o unidad y someterlos, por conducto de su director, a la consideración del director general.

A partir de los años noventa el Instituto Politécnico Nacional pone en marcha dos mecanismos tendientes a fortalecer las actividades internas de evaluación: el Sistema Institucional de Evaluación del IPN y el Modelo de Evaluación del IPN. El Sistema Institucional de Evaluación tiene como antecedentes los Lineamientos Generales de Estrategia para Evaluar la Educación Superior, emitidos por la CONAEVA, el Programa Nacional de Evaluación de la Educación Tecnológica 1989-1994 y los Lineamientos para elaborar el Informe de Autoevaluación de la Gestión, emitidos por la Secretaría de la

¹³² Idem.

Contraloría¹³³. En lo que se refiere al Modelo de Evaluación, éste se ha venido conformando a través de la experiencia de la Dirección de Evaluación y de las normas técnicas establecidas por ella para su implementación. El modelo de evaluación del IPN es definido, en la publicación que le dio vigencia, como "un proceso continuo, integral, sistemático, acumulativo y participativo, que no es un fin en sí mismo, sino que persigue el desarrollo de la institución, como parte integrante de los procesos de planeación"¹³⁴.

En el Instituto Politécnico Nacional, a pesar de su dependencia de la SEP, se implementó un mecanismo propio para motivar al personal académico de tiempo completo, a través de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA), organismo descentralizado que destina recursos adicionales a dicho personal cuando comprueban la realización de actividades de investigación. Se trata de un ingreso mensual extra que se conserva por dos años y que debe ser renovado con la presentación de la documentación que avala la realización de dichas actividades. Con este sistema se pretende impulsar el desarrollo de investigación entre los profesores de tiempo completo, además de que se toman en cuenta para la correspondiente puntuación, la docencia y las otras actividades que conforman las labores académicas en general. Sin embargo, considerando la existencia de un gran número de profesores que se dedican principalmente a impartir clases, el Instituto ha implementado otro apoyo económico adicional, el "estímulo al desempeño docente", que tiene como principal enfoque evaluar al maestro en cuanto a la cantidad de grupos a los cuales enseña, el número de horas de clases, el cumplimiento de las obligaciones que de esa actividad se desprenden, ponderando, pero con una importancia menor, a la investigación.

En el documento que contiene el Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006¹³⁵ se plantean como líneas estratégicas de desarrollo la reforma institucional y la actualización de la Ley Orgánica; la planeación, evaluación y modernización de la gestión institucional; la equidad, innovación y calidad educativa; la mejora del perfil de docentes y consolidación de los cuerpos académicos; la formación y el desarrollo integral del educando; el fortalecimiento del posgrado y la investigación; el crecimiento y consolidación del campus virtual politécnico; la vinculación e internacionalización; la renovación y modernización de la infraestructura física; y el fomento de la cultura científica y tecnológica. Es de resaltar que en la definición de políticas, objetivos, estrategias y metas por función, es reiterada la referencia a la necesidad de poner en marcha mecanismos de evaluación y de control que garanticen el cumplimiento de los fines institucionales.

3.7. BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO

A continuación se presentan cuadros comparativos de aspectos de organización formal característicos de las tres instituciones que acaban de mencionarse, agregándose como complemento ilustrativo los correspondientes a algunas importantes universidades públicas

¹³³ IPN (1993): *Sistema Institucional de Evaluación. Modelo de Evaluación del IPN*. Dirección de Evaluación. Instituto Politécnico Nacional, México.

¹³⁴ Idem. 2ª parte, pág. 6.

¹³⁵ IPN: *Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006*, documento interno.

de los diferentes Estados de la República Mexicana¹³⁶. A través de dichos cuadros y la explicación que los acompaña, podrán observarse los rasgos prevalecientes del modelo general de institución de educación superior que ha venido configurándose a través de modificaciones formales paulatinas, añadiendo disposiciones legales y otras normas reguladoras de su organización y funcionamiento, en busca de su reestructuración y modernización. De manera más reciente se ha buscado en las instituciones crear las estructuras relacionadas con las actividades de planeación y evaluación que, de alguna manera, representan la intención de amoldar la organización a los acuerdos que en esa materia constituyen mandatos, recomendaciones o sugerencias emanados de las diferentes reuniones de la ANUIES y de los organismos nacionales y regionales formalmente creados, con clara competencia en esas actividades.

3.7.1 Finalidades y Naturaleza Jurídica

La Ley Orgánica de la UNAM, la de la UAM y las de las universidades estatales revisadas, no definen expresamente en una sola norma lo que debe entenderse por autonomía, característica que incorporan desde el nombre mismo que formalmente les dan a cada una de dichas universidades. El término *autonomía* está, sin embargo, acompañado, en las disposiciones legales en las cuales se menciona, del de *descentralización* y de la expresión *tiene Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio*, además de que se va delimitando en las posteriores disposiciones legales, en lo referente a la facultad de organización interna, la definición de planes y programas, la libertad de cátedra y de investigación y otras atribuciones de su funcionamiento. Es necesario, por lo tanto, leer y analizar el conjunto de normas para obtener el concepto de autonomía y entender su verdadero significado.

INST.	FINES	NATURAL. JUR.	NIVEL	PATRI	AUTOR
UNAM	DOC. INVEST. DIFUS	DESCENTRALIZADA NACIONAL	MEDIO-SUP SUPERIOR	ADM. AMPLIA	ELECCIÓN INTERNA
UAM	DOC. INVEST. DIFUS	DESCENTRALIZADA REGIONAL	SUPERIOR	ADM. AMPLIA	ELECCIÓN INTERNA
IPN	DOC. INVEST. DIFUS	DESCONCENTRADA NACIONAL	MEDIO-SUP SUPERIOR	ADM. RESTRING.	ELECCIÓN EXTERNA
OTRAS	DOC. INVEST. DIFUS	DESCENTRALIZADAS REGIONALES	MEDIO-SUP SUPERIOR	ADM. AMPLIA	ELECCIÓN INTERNA

Cuadro Comparativo 1: Objetivos y figura jurídica de las IES.

La fracción constitucional que se ocupa del asunto, como ya se ha visto, delimita de manera general las atribuciones que se derivan del estatus concedido a través de la autonomía y, en ese sentido, declara que las universidades e instituciones de educación superior "a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas...", enlistando inmediatamente una serie de lineamientos a seguir en su organización y en el desarrollo de

¹³⁶ La información sobre estas universidades es obtenida directamente de sus respectivos ordenamientos legales, publicados en versión electrónica por la Oficina del Abogado General del Instituto Politécnico Nacional en el momento en que se estaba discutiendo el proyecto de nueva ley del Instituto. Se trata de las leyes orgánicas de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (privada), Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Veracruzana. De otras universidades públicas y privadas se tomó información a través de internet, en sus respectivas páginas web.

sus actividades¹³⁷. La mayor parte de las acciones que tienden a aplicar tales lineamientos son seguidas no solamente por las instituciones a las que se refiere la norma, sino por otras, como el IPN, a las cuales la ley no les otorga autonomía.

Tanto la UNAM como la UAM y las universidades estatales disfrutaban de la figura jurídica de la descentralización y, por lo tanto, de autonomía, ya que se les reconoció personalidad jurídica propia y se les asignó un patrimonio, a algunas desde el momento mismo en que fueron creadas. El caso del IPN es diferente porque nace con el propósito manifiesto de ser un órgano del Estado mexicano encargado directamente de aplicar las políticas educativas emanadas de la Secretaría de Educación Pública en el campo de la enseñanza técnica. El hecho de ser definido como órgano desconcentrado de esa Secretaría le otorga un estatus de dependencia de la administración central que determina las condiciones en las cuales se establecen sus relaciones contextuales, condiciones que desde el inicio serán diferentes a las que enfrentan las otras universidades mencionadas.

A la UAM, al IPN y a la mayoría de las universidades estatales se les otorgó el carácter público desde el momento mismo de su creación; a la primera se le señala como organismo descentralizado del Estado y al segundo se le invistió de un carácter no solamente de órgano del Estado, sino que se mostró el interés público en su constitución y desarrollo al señalarse que se trataba de la institución que el Estado creaba para consolidar la independencia y alcanzar el progreso social, a través de la educación. Ya se dijo aquí que en las primeras leyes de la Universidad Nacional no se mencionaba ese carácter de "institución pública" que actualmente ostenta; esa condición se la otorga la reforma de 1945. En lo relativo a sus fines y funciones, la mayoría de las instituciones ofrece servicios educativos en el nivel medio superior –preparatorias, vocacionales, bachilleratos- y superior (incluyendo en éste el postgrado y la educación continua), mientras que la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma de Nuevo León, entre otras, ofrecen solamente educación de nivel superior¹³⁸.

Todas las instituciones han recibido el encargo de ofrecer educación, realizar investigación y difundir la cultura. Sin embargo, no existen en los mandatos recibidos por cada una de ellas únicamente diferencias de forma, derivadas del detalle descriptivo de las funciones a que se llega en sus respectivas leyes orgánicas, o de la retórica empleada en su redacción. En los casos de la UNAM y de la UAM, se les ha definido de manera general el objetivo de

¹³⁷ Fracción VII del artículo 3º constitucional.

¹³⁸ En la práctica mexicana de las organizaciones de educación superior es común concentrar ambos niveles en una misma institución. Es de resaltar que las más importantes de las universidades privadas también ofrecen los dos niveles de educación mencionados. Ver www.uia.mx/ibero/marco/defigault.html y www.tecdemonterrey.edu.mx/sistema/cqofrec.htm. Como dato curioso, además, cabe mencionar que la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, de carácter privado, no sólo se atribuye facultades para impartir educación en los dos niveles mencionados, sino que sus normas de funcionamiento prevén la impartición de la "educación básica".

La legislación de la Universidad Veracruzana va más allá de la determinación de los niveles educativos que debe ofrecer y establece en el artículo 5 que la educación impartida podrá ser *formal* o *no formal*, con lo cual introduce una distinción que no aparece en los otros ordenamientos legales universitarios. La introducción de esta doble modalidad educativa, sin aclarar qué debe entenderse por cada una de ellas, es justificada en la norma por la necesidad de amoldarse a "nuevas tendencias y condiciones de desarrollo y al proceso de modernización del país".

impartir educación; en el caso del IPN se le define similar objetivo pero en un tipo de educación: la educación técnica; a la Universidad de Querétaro se le otorga de manera confusa la facultad de impartir educación técnica pero como si se tratase de un nivel más de educación y no de un tipo específico. Es de resaltar el señalamiento expreso, en las respectivas leyes de todas las instituciones, de que la investigación debe realizarse con miras a estudiar y a resolver problemas nacionales y regionales. Por otro lado, como una consecuencia de los propósitos perseguidos por su creación, al IPN se le exige, no solamente educación a quienes la soliciten, sino garantizarla a los trabajadores y a los estudiantes de escasos recursos.

Las dos universidades estudiadas y la generalidad de las universidades estatales, poseen un patrimonio propio y, como se ha visto, tienen todas las facultades necesarias para administrarlo, para alienarlo, para acrecentarlo y, en fin, llevar a cabo todas las acciones y operaciones que cualquier persona u organización puede realizar con su patrimonio. Mientras los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario estén destinados a sus servicios tendrán el carácter de inalienables, pero cuando alguno deje de ser utilizado en esos servicios, el patronato, o el órgano competente en cada caso, podrá declarar que pasan a ser del patrimonio privado de la universidad y ésta podrá alienarlos de la manera que considere conveniente. Como una consecuencia de su relación con el Estado y de la importancia que para la sociedad tienen las labores que llevan a cabo, se les exime del pago de cualquier tipo de impuestos, por el uso de sus bienes o por los actos y contratos en los cuales intervengan, así como también se les concede franquicia postal para su correspondencia oficial y los demás privilegios que en esta materia y en la de los servicios telegráficos disfrutaban las oficinas públicas.

Es de resaltar que la UNAM, la UAM y las universidades estatales, como una derivación de su figura jurídica, poseen la atribución de elegir su forma de gobierno y a las personas que se encargarán de las actividades de gestión. En ese sentido, la Junta de Gobierno, la Junta Directiva, Consejo o Asamblea, dependiendo de la denominación que adopta cada cuerpo legal, tienen la función principal de elegir al Rector respectivo, a los funcionarios unipersonales de alto nivel y a los miembros del Patronato y de otros órganos colectivos. En los casos concretos de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, de la Universidad Autónoma de Coahuila y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, se prevé una mayor participación de la comunidad universitaria en el proceso de selección del Rector: en la primera la selección la hace la Junta de Gobierno, después de recibir el resultado de la votación realizada por profesores y alumnos para elegir una terna previa; el Rector es escogido a través de votación universal y secreta de la comunidad universitaria, en la segunda de esas universidades; en la Universidad de Tamaulipas, por último, el procedimiento está dividido en dos etapas, la primera de las cuales consiste en la selección de una terna con la participación de la Asamblea Universitaria, los consejos de Facultades, Unidades Académicas y Escuelas y, la segunda consiste en una votación universal y directa de los alumnos y profesores en cada facultad, Unidad Académica y Escuela, para que de los miembros de la terna resulte elegido Rector el que obtenga mayor cantidad de votos. El Director General del Instituto Politécnico Nacional es nombrado directamente por el Presidente de la República y aunque dicho Director posee la facultad de nombrar a los Secretarios de áreas, estos nombramientos deben hacerse en consulta con el Secretario de Educación.

3.7.2 Órganos directivos y Estructura Interna

Consejo Universitario es la denominación más común para el más importante órgano de dirección colegiada de las instituciones, al que en algunos casos se le llama *Junta*. En la UNAM y en las Universidades de Aguascalientes, Nuevo León y Veracruz existen dos figuras, la de la *Junta de Gobierno* con atribuciones específicas de nombramiento de las más altas autoridades y la del *Consejo* con facultades de dirección y control académico-administrativas; en la UAM también existen dos órganos con atribuciones similares, pero se les denomina *Junta Directiva* y *Colegio Académico*. En el caso específico de la Universidad de Tamaulipas, al máximo órgano colegiado se le llama *Asamblea Universitaria* y existe además una *Junta Permanente* con facultades de Colegio Electoral para dirigir el proceso de elección del Rector.

INSTITUCIÓN	AUTORIDADES	INTEGRAC. CONSEJO	ESTRUCTURA INTERNA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	JUNTA DE GOBIERNO CONSEJO UNIVERSITARIO CONSEJO TÉCNICO PATRONATO RECTOR DIRECTOR DE FACULTAD Y ESCUELA	RECTOR SECRETARIO DIRECTORES PROFESORES ALUMNOS EMPLEADOS	RECTORADO ESCUELA FACULTAD CENTRO INSTITUTO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA	JUNTA DIRECTIVA COLEGIO ACADÉMICO PATRONATO CONSEJO ACADÉMICO CONSEJO DIVISIONAL RECTOR RECTOR DE UNIDAD DIRECTOR DE DIVISIÓN JEFE DE DEPARTAMENTO	RECTOR GENERAL RECTORES DIRECTORES PROFESORES ALUMNOS ADMINISTRATIVOS	RECTORIA GENERAL UNIDAD DIVISIÓN DEPARTAMENTO
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	CONSEJO GENERAL CONSULTIVO CONSEJO TÉCNICO DIRECTOR GENERAL SECRETARIO DE ÁREA DIRECTOR DE ECU	DIRECTOR GENERAL SECRETARIOS FUNCIONARIOS DIRECTORES PROFESORES ALUMNOS SINDICATO	NIVEL CENTRAL ORGANISMOS AUXILIARES ESCUELA CENTRO UNIDAD
UNIVERSIDADES ESTATALES	JUNTA DE GOBIERNO ASAMBLEA UNIVERSITARIA CONSEJO UNIVERSITARIO PATRONATO FINANCIERO COMISIÓN DE HACIENDA JUNTA DIRECTIVA CONSEJO ACADÉMICO CONSEJO TÉCNICO UNIDAD ACADÉMICA RECTOR VICERRECTOR SECRETARIO GENERAL DIRECTOR GENERAL COORDINADOR DIRECTOR JEFE DE DEPARTAMENTO COORDINADOR DE ZONA	RECTOR VICERRECTORES SECRETARIOS FUNCIONARIOS (SIN VOTO) DIRECTORES PROFESORES ALUMNOS SINDICATOS (ACADÉMICOS ESTUDIANTILES ADMINISTRATIVOS)	RECTORADO UNIDAD ESCUELA FACULTAD CENTRO INSTITUTO DEPARTAMENTO

Cuadro Comparativo 2: Órganos de Gestión y Organización Interna de las IES.

En los casos en que coexisten *Junta* y *Consejo -Colegio* en la UAM- la primera tiene atribuciones para designar o participar en la designación del Rector y de las autoridades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

más importantes y sus miembros no pueden ejercer funciones diferentes a las de docencia o investigación; en muy pocos casos está prevista la participación, en la Junta, de representantes de los alumnos, lo que sí sucede en la generalidad de las instituciones cuando se trata de la integración del Consejo. En todos los casos, con la excepción del IPN, el ente colegiado es la máxima autoridad de la institución. El Consejo general Consultivo del IPN está, en efecto, por debajo de la autoridad del Director General y, por consiguiente, éste es la autoridad suprema del Instituto y no está obligado a acatar las decisiones del Consejo, ni siquiera en el caso en que expresamente la Ley le ordena tratar un asunto en el seno del órgano colegiado.

Los Consejos Universitarios y órganos equivalentes están integrados de muy diversa manera, pero en todos los casos existe una representación tripartita que supone la participación de autoridades, profesores y alumnos. En el caso de la UNAM y de la UAM se prevé la representación de los empleados no académicos. En la Universidad de Aguascalientes se reconoce la representación de trabajadores administrativos pero no se les da derecho a voto. El Consejo de la Universidad de Coahuila lo integran con plenas facultades solamente el Rector y representantes de profesores y alumnos, el Secretario General tendrá voz pero no voto. Además del Rector, de la representación estudiantil y del decano de los académicos, del Consejo de la Universidad de Guerrero forman parte tres funcionarios que el Rector designa libremente. Para la conformación de su Consejo, el IPN, la Universidad de Nayarit, la de Sinaloa y la de Tamaulipas incluyen representantes de los profesores, por un lado, y representantes de las organizaciones gremiales académicas, por el otro; así mismo, las tres últimas universidades aceptan en el seno de sus consejos a representantes de los alumnos y también a representantes de sus organizaciones; además, en esas instituciones, incluido el IPN, se establece que forman parte del órgano colegiado respectivo, representantes sindicales de los trabajadores administrativos.

De las variadas formas de integración de los Consejos Universitarios, además de la ya señalada conformación tripartita, se desprende la intención de la mayoría de las legislaciones de darles un carácter *legislativo*, en el sentido de que sus atribuciones se relacionan con la aprobación de normas, reglamentos y demás disposiciones para la organización y el funcionamiento de la institución: analizar, aprobar y modificar planes de desarrollo, de planeación y de evaluación académica y administrativa; recibir y aprobar los presupuestos de ingresos y de egresos; oír y aprobar los informes del Rector; crear, modificar o suprimir planteles académicos; aprobar carreras, planes, programas y calendarios de estudio. En las instituciones en las que no existe un órgano especializado para ello, el Consejo participa en la elección y remoción del Rector y designa a los funcionarios principales y a los directores de los planteles; además, apoyándose en el Patronato, en los casos en que éste exista, o en la opinión de órganos contralores, decide sobre la adquisición de bienes o su enajenación. El carácter de órgano supervisor y regulador que se le otorga al Consejo se manifiesta, también, por el hecho de que son muy pocos aquellos en los cuales participan funcionarios de la institución diferentes al Rector y a los directores de planteles; cuando la norma prevé esa participación la limita a asuntos de la incumbencia directa del funcionario y le reconoce a éste solamente el derecho a voz pero no a voto. El caso del IPN es diferente porque como, ya se ha dicho, el órgano colegiado es

solamente consultivo y está integrado mayoritariamente por funcionarios colaboradores directos del Director General, que él mismo ha seleccionado previamente¹³⁹.

El Rector es, por definición, la máxima autoridad ejecutiva de la institución y, en ese sentido, de manera general en todas las instituciones se le otorga la representación legal, se le señala la obligación de cumplir y hacer cumplir las normas que regulan el funcionamiento de la institución, de convocar y presidir las reuniones del Consejo, de proponerle nombramientos de funcionarios y cambios en la estructura organizativa, de velar por el cumplimiento de los acuerdos y decisiones del Consejo, de hacer los nombramientos para los cuales esté facultado, de coordinar la elaboración de planes de desarrollo, de elaborar y presentar programas institucionales de desarrollo de corto y mediano plazo, de presentar para su aprobación proyectos de presupuesto, de ejercer el presupuesto aprobado, de presentar informes periódicos de su gestión, de cuidar del funcionamiento adecuado de las dependencias internas, de designar al personal académico y administrativo y en algunos casos se le otorga el derecho de vetar resoluciones o acuerdos del Consejo.

Los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser nombrados para ocupar el puesto de Rector también se repiten de manera muy similar y de ellos destacan, con variaciones en cada caso, la nacionalidad mexicana por nacimiento, una edad límite mínima que oscila entre los 30 y los 35 años y una edad límite máxima que no rebasa los 70 años, la posesión de, por lo menos, título de licenciatura, un número determinado de años de servicio docente o de investigación en la institución de que se trate, no ser ministro de culto religioso ni militar. Una norma que no igual entre las instituciones es la que regula la posibilidad o no de que el Rector sea reelecto; en ese sentido, en la UNAM, en el IPN y en muchas de las Universidades estatales se permite ocupar el cargo a una persona por dos periodos consecutivos si así lo decide el órgano competente para hacer el nombramiento respectivo; por el contrario, en un número más reducido de las instituciones, entre las que destacan la UAM, la Universidad de Sinaloa, la Autónoma del Estado de México y la de Guerrero, no se acepta la reelección.

Por tratarse de requisitos que se establecen de manera excepcional en muy pocas organizaciones, es de resaltar que la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad de Guadalajara sólo exigen la nacionalidad mexicana, dejando abierta la posibilidad de que ésta se tenga por nacimiento o por naturalización; al contrario, la legislación de la Universidad de Coahuila no se conforma con la nacionalidad mexicana por nacimiento del Rector, sino que le exige que sea nacido en el estado al que pertenece la institución; por

¹³⁹ En el siguiente capítulo se verá el contenido de normas relacionadas con las autoridades, colegiadas y unipersonales, en el Proyecto de Nueva Ley del IPN elaborado y aprobado en el seno del Consejo General Consultivo. Puede adelantarse aquí que una de las deficiencias de dicho proyecto es que no establece expresamente la integración de los órganos colegiados, ni a nivel central ni en los diferentes planteles, lo cual parece una falla porque dicha integración es fundamental para la organización y funcionamiento de la institución y no debe dejarse a regulaciones internas de nivel inferior, susceptibles de cambios frecuentes o sujetos a intereses circunstanciales.

La necesidad de procurarles recursos para garantizar el cumplimiento de sus funciones, ha llevado a los cuerpos legales reguladores de las actividades de las IES a crear Patronatos, Comisiones específicas y otros órganos encargados de procurarles ingresos, donaciones, financiamientos que incrementen su patrimonio, así como los cargos de tesoreros, contralores y auditores, con el propósito de que se lleven a cabo labores de supervisión sobre el uso de los recursos y la correcta ejecución del presupuesto.

otro lado, en virtud de la naturaleza de las actividades que debe desempeñar la persona que ocupe dicho cargo y dadas las tendencias actuales a impulsar una gestión eficiente, eficaz, caracterizada por la calidad de la enseñanza y la aplicación adecuada de herramientas de planeación, evaluación y seguimiento, llama la atención que la Universidad de Aguascalientes represente uno de los pocos casos en que se le exige a quienes lo eligen tomar en cuenta en los candidatos a Rector "capacidad administrativa y liderazgo institucional"¹⁴⁰.

La responsabilidad de diferentes niveles educativos, el incremento de la demanda y la múltiple conformación de los estudios ofrecidos en las instituciones de educación superior, han producido complejidad en la estructura organizativa de la gran mayoría de ellas. Existe, así mismo una distribución de las funciones universitarias, integrada por facultades, escuelas, centros e institutos, que de una u otra forma ha servido de modelo a las universidades estatales y que comienza a ser modificada en algunas gracias al proceso de transformación emprendido. Por otro lado, puede observarse, como característica común a todas, la combinación de organismos colegiados y de órganos unipersonales para el ejercicio de la gestión académico-administrativa, tanto a nivel central coordinador de toda la institución, como a los niveles intermedios representados por las diferentes áreas en que se ha distribuido el cumplimiento de sus funciones y la realización de las actividades concretas.

Ya se mencionó, al hacer referencia a la Universidad Autónoma Metropolitana, que en ella se puso en marcha un modelo para entonces novedoso que agrupa las funciones y labores en Unidades, Divisiones y Departamentos. Este modelo conocido como *Departamental* poco a poco ha venido irrumpiendo como una alternativa para mejorar las funciones educativas de nivel superior, sobre todo en lo que se refiere a vincular más estrechamente las actividades de docencia y de investigación. Las universidades de Aguascalientes, de Coahuila y de Guadalajara, poseen estructuras organizativas académicas basadas en el modelo departamental, mientras que las Universidades de Guerrero, de Nayarit, de Nuevo León, de Querétaro, de Veracruz, de Yucatán y muchas otras poseen la estructura tradicional conformada por escuelas, facultades, centros e institutos. La Universidad de Sinaloa combina unidades zonales con la división tradicional en facultades, escuelas y centros y la de Tamaulipas además de poseer facultades posee también unidades académicas que ofrecen educación multidisciplinaria con organización flexible "que permite la departamentalización o un modelo similar"¹⁴¹. En un reciente documento, la Dirección General de Desarrollo Académico de la Universidad Autónoma de Yucatán

¹⁴⁰ Fracción II del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Es curioso constatar que, en la mayoría de los casos, el desprestigio de las labores políticas y sindicales, o si se quiere, la convicción de la incompatibilidad de esas labores con la gestión universitaria, se manifiesta en la prohibición de que el Rector desempeñe en el momento de su nombramiento, o haya desempeñado en el pasado, labores de esa naturaleza.

En el caso de las instituciones de educación superior privadas, los requisitos que se exigen para ser Rector son similares a los solicitados en las públicas, con la excepción de que en aquellas no se exige el de la nacionalidad. En la mayoría de las instituciones de ambos sectores no se establece ningún requisito en cuanto a la experiencia o capacidad administrativa de los candidatos.

¹⁴¹ Artículo 6 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

plantea la posibilidad de crear departamentos que den servicio a las escuelas y facultades y que refuercen el nuevo modelo educativo que pretenden implantar¹⁴².

El Estatuto Orgánico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla utiliza el término *Unidades* para designar de manera genérica a todos sus planteles; así mismo, combina la estructura de escuelas, facultades e institutos con la de departamentos, sin embargo, estos últimos no son organismos integradores de todas las funciones académicas, tal como ocurre en el modelo de la UAM, sino que se trata de la denominación que se le da a una división interna de facultades, escuelas e institutos¹⁴³. En esta como en otras universidades de los estados se emplea también el término *unidad* para los diferentes campus en los que desconcentran y organizan actividades académicas en el territorio del respectivo estado. El IPN posee escuelas, centros y unidades, pero el término con que se designan éstas últimas no corresponde en su significado con el que tiene en el modelo departamental ya que se trata de un conglomerado de escuelas ubicadas en un mismo espacio físico; sin embargo, la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPICSA) del IPN, creada en 1972 constituye una excepción y fue quizás el organismo pionero en la implantación del modelo departamental, no sólo en el Instituto sino en el sistema de educación superior en su conjunto. Con este modelo ha venido funcionando, a pesar de que la aplicación estricta de las disposiciones generales que regulan el funcionamiento de los planteles del Instituto le ha acarreado problemas y conflictos porque se trata de una organización diferente a la del resto de aquellos; por otro lado, en su aplicación ha faltado el énfasis en las labores investigativas y, como en los casos de estructuras tradicionales, las labores docentes han desempeñado el papel principal.

3.7.3 La Planeación y la Evaluación en la Estructura Formal

Como una consecuencia lógica de las actividades a desarrollar, las instituciones llevan a cabo el diseño de planes y programas de estudio que van a integrar su oferta de servicio educativo. Con anticipación, la vocación definida a una institución, en términos de disciplinas de estudio, de niveles, cursos y carreras a impartir requieren procesos de planeación que garanticen el cumplimiento de los objetivos que en ese sentido, se le señalen. Es obvio que cuando organismos como la ANUIES recomiendan el uso adecuado de técnicas de planeación no están refiriéndose a las actividades que acaban de mencionarse, en virtud de que ellas son consustanciales a la oferta educativa misma. El desarrollo de las instituciones, la complejidad de sus actividades, los retos enfrentados por los cambios contextuales, han hecho que la planeación adquiera una dimensión diferente que abarca la totalidad de la institución, que incluye el entorno social y va más allá de procesos educativos que se repiten cada ciclo escolar. Es en ese sentido que se presenta la necesidad de planeación, no solamente a través de órganos internos, sino de instancias

¹⁴² UADY: Modelo Educativo y Académico. Editado por la Dirección General de desarrollo Académico de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 2002, pág.31.

¹⁴³ BUAP: Estatuto Orgánico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Artículo 15. versión electrónica www.comunicacion.buap.mx/gaceta/2001/gct37/pag_9.htm
la Reforma Académica que plantea el Consejo de la Universidad de Nayarit, a través del Documento Rector para la Reforma Académica prevé el funcionamiento con base en "Áreas Académicas" y en los que llama el documento las "nuevos órganos de Gestión Académica NOGA": Cuerpo Académico, Consejos de Programas Académicos, El Consejo de Área y el Consejo de Coordinación Académica.

externas, de carácter nacional algunas, regional otras, que, por otro lado, sirven para establecer la necesaria vinculación entre los requerimientos sociales y el servicio educativo.

INSTITUCIÓN	PLANEACIÓN	EVALUACIÓN
UNAM	PLANES Y PROGRAMAS OFERTA Y DESARROLLO DE CURSOS INSTITUCIONAL.	INTERNA INSTITUCIONAL. INTERNA IND. PARCIAL. EXTERNA INDIVIDUAL.
UAM	PLANES Y PROGRAMAS OFERTA Y DESARROLLO DE CURSOS INSTITUCIONAL.	INTERNA INSTITUCIONAL INTERNA IND. PARCIAL EXTERNA INDIVIDUAL.
IPN	PLANES Y PROGRAMAS OFERTA Y DESARROLLO DE CURSOS INSTITUCIONAL.	INTERNA EXTERNA INSTITUCIONAL INDIVIDUAL.
OTRAS	PLANES Y PROGRAMAS OFERTA Y DESARROLLO DE CURSOS INSTITUCIONAL.	INTERNA EXTERNA INSTITUCIONAL INDIVIDUAL. SEGUIMIENTO DE EGRESADOS

Cuadro Comparativo 3: Aplicación de la Planeación y la Evaluación en las IES.

Ya se vio cómo la ANUIES, a finales de los años sesenta, comienza a plantear la conveniencia de incorporar la planeación a la educación superior, con el propósito de regular el crecimiento de las instituciones, garantizar la capacitación de profesores e investigadores e incorporarla al desarrollo integral de la educación en todos sus niveles y modalidades. En aquellos años trabajaron conjuntamente la SEP y la ANUIES en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y presentaron posteriormente el Plan Nacional de Educación Superior¹⁴⁴. Estas actividades conducirían a la conformación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) que pretendió aplicar un tipo de planeación a la que se le definieron como rasgos característicos el ser indicativa, participativa, integral, iterativa, prospectiva, opcional y operativa¹⁴⁵.

Como consecuencia de las acciones emprendidas, cada una de las diferentes instituciones fueron incorporando a sus estructuras organizativas dependencias destinadas a coordinar dentro de ellas la realización de labores específicas de planeación. Ya se describió el proceso de transformación en la UNAM de las instancias encargadas de esas labores, lo que incluyó la aprobación de un reglamento de planeación, la creación de la Secretaría de Planeación, su posterior desaparición, la instalación del Consejo de Planeación y la reciente creación de la Secretaría de Planeación y de Reforma Universitaria. También se mostró la evolución de la estructura de la Dirección de Planeación de la UAM que desde 1976 dependía del Rector y que desde 1982 depende de la Secretaría General, pasando por un periodo intermedio en que tuvo rango de Secretaría. En el IPN, desde su Ley Orgánica de 1981, con la que inicia su proceso de transformación, se incluye ya entre sus finalidades la de "contribuir a la planeación y al desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en el país..."¹⁴⁶, inmediatamente después se le señala entre sus atribuciones la de "planear, ejecutar y evaluar sistemáticamente sus actividades"¹⁴⁷. Estas dos disposiciones incorporan, desde entonces, a

¹⁴⁴ CONPES (1981): Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991. ANUIES. México.

¹⁴⁵ ANUIES (1979): La Planeación en la Educación Superior en México. XVIII asamblea general de la ANUIES. México.

¹⁴⁶ LOIPN: Artículo 3, fracción IX.

¹⁴⁷ Idem, Artículo 4, fracción II.

la organización del IPN, por lo menos de manera formal, el concepto amplio de planeación y el más reciente de evaluación. En el reglamento interno del IPN aprobado en 1983 se crean las direcciones de Planeación y de Evaluación, quedando adscritas a la Secretaría Técnica y encargadas de desarrollar un sistema de planeación, la primera y de dirigir las actividades de evaluación institucional, la segunda. Desde 1981 se instalaron grupos pilotos de auto evaluación que a decir del director General en esos días, colocó al IPN en un puesto de avanzada en ese aspecto¹⁴⁸.

El Consejo Universitario en la Universidad de Aguascalientes tiene facultades expresas para aprobar los planes de desarrollo y “demás trabajos de planeación y evaluación académica o administrativa...”, incluyendo el informe anual que debe presentar el Rector y que debe contener una evaluación general de la institución¹⁴⁹. Destaca también, entre las atribuciones del Consejo, el nombramiento de “una institución externa de prestigio que haga periódicamente evaluaciones académicas”¹⁵⁰. La mayor parte de los ordenamientos legales reguladores de la organización y el funcionamiento de las universidades no contemplan disposiciones referentes a la planeación y a la evaluación en los términos amplios que se han venido señalando, en el mejor de los casos se establece como facultad del Consejo “aprobar los planes y programas generales de desarrollo de la institución”¹⁵¹, con respecto a la evaluación las normas están destinadas a reglamentar los aspectos relacionados con el patrimonio, el uso de los bienes, la formulación y el ejercicio de presupuestos, no con el cumplimiento de los objetivos específicos de la institución. Esto no quiere decir que no se esté avanzando en ese sentido, ya que sea en acuerdos, informes, planes de desarrollo o en alguna otra manifestación de la gestión universitaria, sus máximas autoridades cada vez con mayor frecuencia la necesidad de emplear herramientas que fijen claramente objetivos y metas y que se proceda a su medición y evaluación posterior¹⁵².

Las instituciones llevan a cabo evaluaciones de su personal académico desde el mismo momento en que han establecido requisitos de ingreso, promoción y permanencia de profesores e investigadores. Con el advenimiento del interés por la evaluación, también se han implementado, en cada una de ellas, programas de estímulo a su personal, basados en la productividad individual, tanto en las labores de investigación como en las de carácter docente. Además del ejercicio de la evaluación interna que, con defectos y limitaciones, ha venido introduciéndose poco a poco en las instituciones, y que abarca a las diferentes áreas y a profesores e investigadores individualmente considerados, la evaluación llevada a cabo por órganos externos también comienza a tener una presencia importante; en la mayor parte de los informes presentados por los rectores a sus respectivas instituciones aparecen en

¹⁴⁸ IPN: Polinoticias, 14 de septiembre de 1981.

¹⁴⁹ LOUAA: Artículo 11, fracción V.

¹⁵⁰ Idem, fracción VII.

¹⁵¹ LOUAN: artículo 22, fracción 6. LOUANL (Estatuto Orgánico: artículo 71, fracción III). LOUAQ: artículo 26. LOUV: artículo 25, fracción V. LOUAEM, artículo 21, fracción III.

¹⁵² Ver, entre otros, el Documento Rector para la Reforma Administrativa, de la Universidad de Nayarit de 2002, la reforma del Estatuto Orgánico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla de 2001, el Informe 2002 del Rector de dicha Universidad, el documento que contiene el Modelo Educativo y Académico de la Universidad Autónoma de Yucatán de 2002, el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Autónoma de Baja California 1999-2000, el Plan Institucional de Desarrollo 2000-2010 de la Universidad de Querétaro.

efecto, cada vez con mayor frecuencia, los programas que han sido revisados y evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)¹⁵³. Por otro lado, a nivel de los estudios de postgrado es conocida la existencia del Padrón de Programas de Postgrado de Excelencia del CONACyT, mediante el cual este consejo define y canaliza los recursos de apoyo a las instituciones que ofrecen este tipo de programas.

Además de la evaluación individual de sus profesores e investigadores, realizada por cada una de las instituciones de educación superior, existe una evaluación individual de las actividades de investigación. Se trata del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mediante el cual el CONACyT otorga recursos económicos adicionales a quienes comprueban realizar esas actividades. Los criterios que se emplean para constatar la realización de investigación en este sistema que consiste en mostrar la productividad a través de publicaciones, asistencia a eventos académicos, impartición de conferencias y dirección de tesis de grado, han sido empleados en los sistemas de evaluación individual de actividades de investigación puestos en marcha en cada institución de educación superior. Existen algunas diferencias derivadas de los requisitos para aspirar a ingresar al SNI, como son el poseer grado de doctor y una edad determinada, que en los sistemas internos no tienen la misma importancia, a favor de un peso mayor de actividades realizadas en beneficio de la institución. Sin embargo, la influencia del sistema del CONACyT es tan grande que en los programas de incentivos de las instituciones de educación el sólo hecho de pertenecer al SNI es suficiente para que el profesor tenga derecho a disfrutar de dichos programas. Esto se debe, principalmente, a que la evaluación que se realiza para ingresar al sistema posee un gran prestigio y se considera que es realizado con la seriedad y el rigor que garantizan una buena selección.

¹⁵³ Por ejemplo en el informe 2002 del Rector de la UAA se mencionan 3 programas acreditados por los CIEES; en el correspondiente al mismo año del Rector de la UAQ se mencionan 74 programas evaluados y la realización de actividades que permitan la evaluación de 23 programas pendientes; el informe 2002 del Rector de la UAEM menciona 8 programas acreditados, tres en el último año; así mismo se mencionan 4 programas acreditados en la BUAP; el Director General del IPN señala que 26 programas de nivel superior, en los diferentes planteles, han sido ya acreditados.

CAPÍTULO IV

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA. CAMBIO ORGANIZACIONAL PARA LA GESTIÓN UNIVERSITARIA PÚBLICA

A lo largo de este capítulo se señalarán los organismos vinculados, de una u otra manera, a la organización y funcionamiento de las instituciones de educación superior en México, en la etapa de transformación iniciada hace más de dos décadas, así como los mecanismos puestos en marcha para el cumplimiento de sus funciones. La mayor parte de la estructura de lo que constituye el Sistema Mexicano de Educación Superior fue creada a partir de 1977, en un proceso iniciado como fundamentalmente ligado a la planeación y que, en una lógica evolución, derivó en los años noventa hacia la conformación y actuación de mecanismos de evaluación. A través de tales órganos y mecanismos se pretende poner en marcha las políticas educativas que, en términos generales, han definido como elementos prioritarios la cobertura, la calidad, las condiciones del personal académico y los aspectos de pertinencia, organización y coordinación¹.

Desde aquel entonces han aparecido El Plan Nacional de Educación de 1977, el Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior de 1978, el Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991, el Programa Nacional de Educación superior de 1984 y 1985, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación superior de 1986, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, el apartado sobre Educación Superior dentro del Plan de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el apartado correspondiente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Como bien lo dice Bravo Cisneros, "por planes y programas no ha quedado el asunto; sin embargo, los grandes objetivos contemplados en las políticas educativas han quedado, en muchas ocasiones, como meros enunciados, la realidad con su propia dinámica se ha encargado de confirmarlo"².

La crisis de la educación superior, dice Bravo Cisneros, es interpretada de diferentes maneras, de acuerdo a la visión y a los intereses de cada sector. En ese sentido, se entiende que para los empresarios existe una deficiente preparación de profesionales, no sólo en cuanto a los conocimientos adquiridos, sino en el hecho de que no egresan de las instituciones públicas el número suficiente de profesionales que la industria necesita. Para los funcionarios públicos, encargados del control de las instituciones, éstas se encuentran penetradas y "contaminadas" por un exceso de politización que se refleja negativamente en la calidad de la enseñanza. Para los académicos la crisis tiene varias razones, entre las cuales destacan la crisis económica general y la incapacidad demostrada por las instituciones de cambiar de acuerdo con las nuevas necesidades que el contexto le plantea³.

¹ De Vries, Wietse: *Silencios y Ruidos: las Políticas para la Educación Superior en México*. En *Revista de la Educación Superior*, Volumen XXIX (2) n° 114, abril-junio de 2000, págs. 33 a 46.

² Bravo Cisneros, Ángel: *Arribo a la Crisis y Nuevas Exigencias a la Educación Superior*. En *Ensayos ANUIES (1998): La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI. Visiones y Proyecciones*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, Pág. 53.

³ Idem, págs 49 a 51.

La lista de organismos, comisiones, centros, sistemas y programas que integran un abigarrado sector público relacionado con la Educación superior, en el México actual, representa una muestra del interés que ha existido por atender un nivel educativo que se considera fundamental para apoyar al país en su proceso de incorporación a un entorno global que exige, a instituciones e individuos, más y mejor preparación. En efecto, para solamente mencionar un ejemplo de las nuevas condiciones contextuales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha tenido repercusiones en el ámbito de la educación, tales como las medidas tomadas en México para la acreditación de instituciones y profesiones. Estas medidas, similares a las que se aplican en los otros dos países miembros del TLCAN, como bien señala Didou⁴, han estado encaminadas a disminuir las condiciones de socio desigual que México tiene dentro del Tratado.

La situación, derivada de las nuevas condiciones, supone un replanteamiento a través de una visión y un funcionamiento del Sistema de Educación Superior como un sistema abierto que integre y relacione a instituciones que han estado acostumbradas a funcionar de manera aislada. La reciente propuesta de la ANUIES, de líneas estratégicas de desarrollo para el siglo XXI, resalta la cooperación entre las instituciones, la responsabilidad compartida y el compromiso conjunto para avanzar hacia ese desarrollo. La transformación del Sistema de Educación Superior en sistema abierto supondrá mayor calidad, innovación y dinamismo y la participación de las diversas instituciones a través de redes estatales, regionales, nacionales e internacionales. La propuesta se plantea en tres niveles -las Instituciones de Educación Superior, el Sistema de Educación Superior y el Estado-, para cada uno de los cuales se prevén programas de acción⁵.

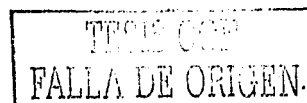
4.1. LA PLANEACIÓN EDUCATIVA

En el sexenio 1976-1982 no comienza la preocupación por los aspectos problemáticos de la educación superior, pero sí se inician las medidas que pretenden -de manera sistemática- racionalizar las labores educativas en ese nivel, con una importante participación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en lo referente a la necesidad de incorporar la planeación a la educación superior. Para la ANUIES la planeación tenía como propósito satisfacer ciertas necesidades que permitieran una mejoría sustancial en las condiciones de la oferta educativa de nivel superior. "Terminar con la anarquía en el crecimiento de la educación superior, atacar la insuficiencia de profesores e investigadores, proponer una ley federal de educación superior, procurar que en el futuro las universidades solamente atiendan los estudios de nivel profesional, y no los de nivel medio superior (preparatoria), multiplicar los colegios de bachilleres y terminar con el pase automático a las universidades"⁶.

⁴ Didou, Sylvie: *Macroregionalización y Políticas de Educación Superior: México ante el TLCAN*. En *Revista de la Educación Superior*, volumen XXIX (3), n° 115, julio-septiembre de 2000, págs. 65 a 75.

⁵ ANUIES (2000): *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas Estratégicas de Desarrollo*. Una propuesta de la ANUIES, aprobada por la Asamblea General en la XXX sesión ordinaria celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 1999 en la Universidad Veracruzana, Xalapa.

⁶ Villaseñor García, Guillermo (1988): *Estado y Universidad, 1976-1982*. Universidad Autónoma Metropolitana, México. Pág. 26.



En agosto de 1977 se dio a conocer el Plan Nacional de Educación. Como propósitos generales de este Plan se señalaron: fortalecer el carácter democrático y popular de la educación; elevar la calidad de la educación y orientarla al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano; vincular la educación con los objetivos nacionales y necesidades del desarrollo; y comprometer y organizar los esfuerzos sociales a favor de la educación. Destacan en el Plan Nacional de Educación metas como la integración de la educación media superior en un sistema que, con la participación de las instituciones federales, estatales y autónomas, desarrolle una amplia gama de carreras y especialidades, paralelamente a la educación propedéutica que se proporciona, y reformas legales y constitucionales, en materia de educación superior, que definan y garanticen la autonomía de las instituciones, determinen las modalidades de su financiamiento, encaucen las relaciones laborales y académicas y estimulen la programación de actividades de investigación, docencia, difusión y servicio.

4.1.1 El Plan Nacional de Educación Superior

La Secretaría de Educación Pública y la ANUIES, a través de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), publicaron los "documentos básicos del Plan Nacional de Educación Superior" en cinco tomos que abarcan de 1978 a 1981. En el tomo I se publican las aportaciones preliminares a la aprobación del plan emanadas de reuniones de la ANUIES desde mayo de 1977 hasta las reuniones regionales que dieron lugar a la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea de la Asociación. En la presentación de este tomo se reconocen como organizaciones preocupadas por el desarrollo racional de las instituciones de educación superior del país, a la propia Asociación, por medio de su Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, al Banco de México, a la UNAM y a otros organismos e instituciones cuyos nombres no se especifican. A estas organizaciones se unió la propia Secretaría de Educación Pública cuyo impulso fue definitivo para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Educación Superior en el seno de esa XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en la ciudad de Puebla en noviembre de 1978. "A partir de ese momento, se dieron los pasos necesarios para crear y operar el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPEES), se creó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y se promovió la instalación de Consejos Regionales (CORPES) y Comisiones Estatales (COEPES) para el mismo fin, así como la creación de unidades encargadas de los trabajos de planeación en todas las instituciones que imparten educación superior en el país"⁷

Como se menciona en el primer párrafo del documento elaborado por la ANUIES, la Asociación fue invitada por el Secretario de Educación Pública a participar activamente en la elaboración y ejecución de la parte del Plan Nacional de Educación correspondiente al ámbito de la educación superior. En ese sentido, en el documento en cuestión se pretende presentar un análisis de la situación de la educación superior y establecer lineamientos que permitan la aplicación de una política nacional para las universidades públicas, examinar la

⁷ SEP-ANUIES (1982): *Documentos Básicos del Plan Nacional de Educación Superior*. Dirección General de Educación Superior de la SEP. Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES. CONPES. México, 5 tomos. Presentación del tomo I.

naturaleza y fundamentos de la educación superior, ubicar las funciones básicas de las instituciones de ese nivel educativo, diseñar políticas que salvaguarden los objetivos y principios fundamentales de la educación superior, señalando las estrategias a seguir para que tanto la ANUIES como las instituciones que la integran, participen en el desarrollo del plan nacional de educación, "manteniendo el más absoluto respeto a su autonomía"⁸.

La formación humanística, científica y tecnológica realizada por la educación superior debe implementarse, propone el documento, en la formación de recursos con un perfil interdisciplinario, dados los requerimientos del desarrollo, tanto a nivel personal como en las necesidades de cambio en las estructuras económicas y sociales generales. "La riqueza de objetivos y la diversidad de problemas" que supone la relación estrecha entre las disciplinas de índole humanística, científica o tecnológica, se verá reflejada en la educación superior y repercutirá "en el progreso material y espiritual de la sociedad"⁹.

En 1976, para atender una matrícula de 551 mil estudiantes de nivel superior, se contaba con un personal docente de 36,044 profesores de los cuales solamente 3,420 eran de tiempo completo, 2,800 de medio tiempo y la inmensa mayoría, 29,824, eran profesores por horas. En términos porcentuales estas cifras representaban el 9% tiempo completo, el 7% medio tiempo y el 84% por horas. Por otro lado, 17,233 de esos profesores correspondían a las universidades estatales y 18,811 a las instituciones con sede en el Distrito Federal¹⁰. Sin que sea posible determinar una proporción ideal de los diferentes tipos de docente, con respecto al tiempo que dedican a las actividades académicas, en virtud de que las condiciones y necesidades varían en cada institución – y dentro de ellas en cada carrera – es evidente que para entonces se requería incrementar el número de profesores de tiempo completo sin menoscabo de la permanencia de una proporción adecuada de personal que combinara la labor de docencia con la actividad profesional, en razón de la vinculación que representan entre instituciones y empresas, en materia de experiencia y de conocimientos prácticos.

La presentación de la situación general de los recursos llevó a la definición de los principales problemas de la educación superior, los cuales debían ser superados con la puesta en marcha de un plan con políticas y estrategias adecuadas:

Aspectos

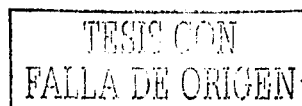
Jurídicos y Políticos	carácter financiero	recursos humanos	innovación académica	sistematización
Relaciones Estado Universidad.	Financiamiento público.	Formación RH para enseñanza.	Salidas alternas. Sistemas Extraesc. Servicio Social.	Localización, tamaño, creación, crecimiento de las IES.
Relac. Laborales.	Financiamiento complementario.	Formación RH para Admón.	Difusión y Extensión Cultural. Postgrado Innovación en las Carreras.	Ubicación de la media superior. Componentes del sistema.
Demanda y Oferta de educación.				
Edu. Sup. y empleo				

Problemática general de las IES en 1977.

⁸ Idem, pág. 11.

⁹ Idem, pág. 22.

¹⁰ Idem, pág. 31.



Las relaciones Estado-Universidad son vistas como el resultado de un proceso de creación de instituciones que se intensifica desde los años 50 sin que mediara ningún estudio previo ni se definieran políticas específicas al respecto. El crecimiento sin coordinación y la propia indiferencia del Estado ante las necesidades institucionales propició un distanciamiento entre las universidades y el Estado que a su vez conllevó a la acentuación de carencias económicas en las instituciones, el crecimiento desordenado de sus servicios, un debilitamiento político y la aparición de grupos en su interior con finalidades partidistas y de "acción política militante", todo lo cual ha generado la falsa idea, a decir de los redactores del documento de la CONPES, de que los fines de las universidades son diferentes y hasta opuestos a los del Estado y que aquellas mantienen ante éste, por principio, una posición de enfrentamiento y de antagonismo de manera permanente. En este sentido, el documento sostiene que la autonomía no es un privilegio sino un derecho y una responsabilidad que facilita la realización de funciones que el Estado ha delegado en las instituciones de educación superior y, si les ha reconocido personalidad jurídica propia, es porque entiende que con ella serán mejor desarrolladas esas funciones.

El Estado y el sistema de educación superior deben complementarse a través de la integración de tareas propias de cada uno: al Estado le correspondería entonces la definición de una política nacional de desarrollo económico y social con su correspondiente política sectorial de educación; la definición de una política de generación de empleos que contemple requerimientos futuros de formación profesional; el proporcionar apoyo económico a las universidades, con respeto a la autonomía y al ejercicio de las libertades de sus miembros; el ofrecer apoyo político para garantizarles seguridad a instalaciones y personas, que preserve su estabilidad interna y, por último, debe ser receptivo a críticas que se refieran a problemas sociales y culturales. Es de hacer notar que en el documento no se le reconocen al Estado labores de supervisión y control sobre las universidades que, de acuerdo con su posición y con los conceptos que acaban de ser mencionados, respecto a la delegación de funciones del uno a las otras, serían funciones legítimamente desarrolladas por órganos públicos externos a las instituciones y que, dentro de los principios modernos de gestión estarían enmarcadas en un proceso que fija objetivos y evalúa resultados, además de que garantizarían a la sociedad una adecuada rendición de cuentas.

Las universidades, por su parte, deben cuidar que dentro de ellas no se organicen grupos que impidan su funcionamiento, deben ejercer la crítica, deben administrar cuidadosamente sus recursos, deben dedicarlos al estudio y solución de problemas nacionales, regionales y locales, contribuyendo al desarrollo integral del país, a través y sin descuidar el cumplimiento de sus fines académicos¹¹. En el documento se olvidan aspectos de funcionamiento y de desempeño indispensables para la consecución de los fines de la educación superior. En ese sentido, en esta integración complementaria de tareas falta referencia a los aspectos finales de la gestión, relativos a los resultados alcanzados, su evaluación, la reasignación de recursos tomando en consideración la necesaria coherencia entre objetivos y resultados, además de labores destinadas a constatar la capacidad administrativa de quienes están encargados de actividades directivas. Es posible que esto se deba a que en ese momento el interés radicaba en sentar las bases de un proceso de

¹¹ Idem, págs. 35 a 37.

planeación que se consideraba indispensable para consolidar el sistema de educación superior.

La oferta de servicio educativo de nivel superior sufre un incremento significativo entre 1970 y 1976. En ese lapso se pasó de 113 carreras a 206 y la matrícula, que era en 1970 de 214,897 iba a pasar, en los siguientes seis años a 551 mil alumnos. Se esperaba que continuara esta tendencia y era necesario, crear nuevas instituciones, fortalecer las existentes, utilizar mejor los recursos disponibles, aumentarlos, innovar metodologías y sistemas de enseñanza, ofrecer nuevas carreras, procurar desconcentrar y descentralizar el sistema educativo de nivel superior, todo con el fin de equilibrar la oferta con la demanda. Todas estas acciones, sin embargo, estaban supeditadas a la existencia de recursos y a un adecuado financiamiento. A ese respecto en el documento se afirmaba: "El financiamiento, como instrumento para realizar las funciones citadas (educar, investigar y prestar servicios), no debe ser considerado como un mero mecanismo, pues su origen, su canalización y su asignación constituyen instrumentos de la política social educativa que sigue el Estado para lograr sus objetivos y metas de un desarrollo integral y compartido"¹².

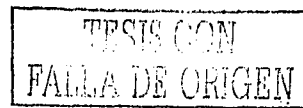
En ese entonces se planteaba que garantizar el adecuado financiamiento, incrementándolo cuando fuese necesario, era imprescindible si se quería realmente ofrecer el servicio educativo y con él cubrir los requerimientos del desarrollo del país. Las instituciones de educación superior sirven para atender las obligaciones que en esa materia tiene el Estado y, por ello, éste adquiere el compromiso de dotarlas de los recursos económicos que requieran para su adecuado funcionamiento. En el documento se introduce la novedosa idea, en ese entonces, de fijar una clara responsabilidad a las instituciones de utilizar los recursos asignados con criterios de optimización que ofrezcan indicadores relacionados con aspectos del funcionamiento y sus resultados concretos, para conformar una asignación "optimizada y racionalizada de los recursos que conlleve al funcionamiento eficiente del sistema educativo superior"¹³.

Al Plan Nacional de Educación Superior se le dio un carácter de permanente, con lo cual se quiso señalar un proceso iniciado en aquel momento en una primera versión, pero continuado a través de las experiencias de su propia aplicación, mejorado, depurado, "complementado y perfeccionado" por el quehacer de las instituciones y gracias a los mecanismos de evaluación, generadores de una situación de superación constante en beneficio de la propia educación superior. En su fase inicial el PNEs se constituyó con 36 programas, 26 de los cuales correspondían a áreas sustantivas y 10 a áreas adjetivas. De las áreas sustantivas, 13 programas se referían a la docencia, 4 a la investigación, 4 a difusión de la cultura y 5 a actividades complementarias de las 3 funciones básicas. 4 de los programas de áreas adjetivas se referían al área normativa, 2 a la de desarrollo, 2 a la de organización y coordinación, uno a presupuestación y financiamiento y uno a seguimiento y evaluación.

El objetivo del plan en lo referente a la función docencia se definió como "promover una mejor respuesta del sistema de educación superior a las demandas cuantitativas y

¹² Idem, pág. 43.

¹³ Idem, pág. 46.



cualitativas en la formación de sus educandos"¹⁴. Las estrategias se referían a ampliar y mejorar la atención a la demanda fortaleciendo los estudios ya existentes y abriendo nuevas carreras; fortalecer las actividades de orientación vocacional, conformar tres subsistemas de educación media superior: uno propedéutico, uno terminal y un tercero que combine ambos objetivos; seleccionar racional y objetivamente a los estudiantes; fomentar el empleo de métodos y técnicas de enseñanza favorecedores de la creatividad de los estudiantes, fortaleciendo bibliotecas, equipos y material didáctico. Los programas nacionales de docencia se refieren a vinculación con el sector productivo, implantación de nuevas licenciaturas, establecimiento de unidades regionales, reformas curriculares, desarrollo de alternativas educacionales, formación y actualización de profesores, fabricación y distribución de material didáctico, desarrollo de sistemas bibliotecario y de información, servicio social, unificación de tronco común, carreras cortas, fondo de becas y créditos¹⁵.

El objetivo de los programas relacionados con la investigación se refería al fortalecimiento de las actividades de ese tipo, su extensión a todo el territorio nacional y su vinculación con la solución de los problemas sociales, científicos y tecnológicos del país. Como estrategias se establecieron, la definición de áreas prioritarias, la promoción de la desconcentración de la investigación y despertar el interés de los entes económicos por la investigación básica y aplicada que se realiza en las instituciones de educación superior. Como programas de esta área destacan la planeación de la investigación, la red nacional de unidades especializadas, el sistema de información para la investigación y el apoyo a las asociaciones científicas y humanísticas¹⁶.

El objetivo de los programas relacionados con la difusión de la cultura se define en términos de complementariedad con respecto a las otras dos funciones y se les señalan como estrategias el fomento al intercambio interinstitucional, el diseño e implementación de programas de difusión, establecer el debido equilibrio entre actividades de difusión de eventos artísticos, científicos, tecnológicos, humanísticos, mejorar la infraestructura y formar recursos humanos para la difusión, usar medios de difusión comerciales, propiciar la creatividad. En cuanto a los programas de esta área destacan la identificación y definición de la difusión cultural, la especialización y actualización de personal para la difusión, determinación de medios, métodos y materiales para la difusión, y la coordinación de los diferentes programas de difusión¹⁷.

En este documento de la CONPES se destaca, también, la referencia a la necesidad de preparar personal para la administración de las instituciones de educación superior. En efecto, allí se señala que, como sucede en la mayor parte de las organizaciones, las actividades de planeación y administración son, en las organizaciones educativas, producto de la improvisación ya que, de un momento a otro, personal académico, preparado y con experiencia para la docencia y la investigación, se ve involucrado en la realización de actividades administrativas, sin que haya recibido una preparación que le permita atender mejor esa responsabilidad. Por otro lado, la oferta de estudios en la disciplina

¹⁴ CONPES (1981): Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Periodo 1981-1991. ANUIES. México. Pág. 69.

¹⁵ Idem, págs. 77 a 109.

¹⁶ Idem, págs. 110 a 116.

¹⁷ Idem, págs. 117 a 125.

administrativa se refiere normalmente a principios y técnicas que, de manera general, se aplican en empresas y organizaciones, sin importar los objetivos específicos que con ellas se busca alcanzar. No debe olvidarse que la capacidad y las habilidades propias de las actividades docentes o de investigación no son suficientes para garantizar el buen ejercicio de labores administrativas en instituciones de educación. En ese sentido, no es descabellado el planteamiento de formar integralmente a un "profesional de la educación superior" con la capacidad para atender labores académicas y eventualmente labores administrativas.

Como una consecuencia de la recomendación contenida en este documento, a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se implantaron cursos destinados a preparar administradores de organizaciones educativas y la Secretaría Académica del Instituto Politécnico Nacional diseñó y puso en práctica un programa de maestría para la formación de su propio personal administrativo que llamó "Maestría en Administración de Instituciones de Educación Superior". El requisito de admisión más importante de este programa era el ser funcionario activo, a cargo de labores administrativas, en el nivel central o en alguno de sus centros, escuelas o unidades. Este requisito de admisión, enmarcado dentro de la lógica del razonamiento planteado por la ANUIES, fue en cierta medida la causa del fracaso del programa. No parece compatible con las características y condiciones de un programa de postgrado de nivel maestría el hecho de que sus alumnos estén no solamente a cargo de actividades diferentes, que los distraen de las actividades de estudio y dedicación propias del programa, sino que sean los responsables de actividades de dirección aplicadas sobre aquellos que son eventualmente sus maestros en las asignaturas que integran el programa. Aunque en sí, ésta no es una razón para pensar que de manera natural se tergiversan las relaciones maestro-alumno, sí hay que aceptar que, por razones derivadas de la naturaleza misma de esas relaciones y hasta de índole cultural, las condiciones en que se desarrollaban los cursos no eran los más adecuados.

En materia laboral se subraya en el documento la existencia de agrupaciones sindicales que conformaron una Federación de Sindicatos Universitarios y se solicita la creación de condiciones legales que otorguen certidumbre a las relaciones laborales de las instituciones de educación superior. Como una importante consecuencia de esa demanda institucional de diseño formal de normas legales, en aquel sexenio 1976-82 se incorporó al nivel constitucional la autonomía universitaria y se integró el personal de estas instituciones a las disposiciones del llamado apartado A del artículo 123 constitucional, rechazándose la propuesta de añadir un apartado C a dicho artículo, tal como lo habían expresamente manifestado algunos rectores. Así mismo, se aprobó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, con la cual se persigue, como lo precisa su artículo 1, "establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la federación, los estados y los municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior"¹⁸.

En esta ley se define la educación superior como aquella que se imparte después del bachillerato o de su equivalente y comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria. Incluye carreras cortas y estudios encaminados a obtener los grados de

¹⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Versión electrónica <http://www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed>



licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización¹⁹. Esta definición muestra una visión amplia de lo que debe entenderse por educación superior porque, como puede observarse, no se limita a lo que comúnmente se entiende por educación superior, es decir, a las licenciaturas, sino que abarca, por un lado, estudios más breves que no conducen a la titulación o al grado de licenciatura y, por el otro, los llamados "estudios de postgrado", tales como especializaciones, maestrías y doctorados. De igual manera se incluyen en este nivel los cursos que se conocen como de educación continua - de actualización - que han tenido mucho auge en los últimos años, en razón de los permanentes cambios e innovaciones que algunas disciplinas del conocimiento han venido sufriendo.

El artículo 4 de la ley establece la necesaria complementariedad que deben guardar entre sí las funciones propias de las instituciones de educación superior, clasificadas tradicionalmente en labores de docencia, de investigación y de difusión de la cultura. Por otro lado, establece la facultad de la federación, los estados y los municipios, de ofrecer el servicio público de educación superior, en la medida de sus posibilidades y en relación con las necesidades que deban satisfacer en esta materia. Las funciones que a la federación competen, según este ordenamiento legal²⁰, se refieren a la promoción, fomento y coordinación de acciones programáticas que tiendan a vincular la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior con objetivos, lineamientos y prioridades definidos en términos del desarrollo integral del país; el auspicio y apoyo a la celebración y aplicación de convenios para el fomento y el desarrollo equilibrado de la educación superior en los tres ámbitos previamente señalados: federación, estados y municipios; fomento a la evaluación del desarrollo de la educación superior con la participación activa de las propias instituciones; y apoyo a este nivel educativo a través de la asignación de recursos públicos federales. En este último rubro, se deja abierta la posibilidad a que las instituciones lleven a cabo programas que les permitan incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento²¹.

En octubre de 1979 se envía la iniciativa del Ejecutivo para adicionar al artículo tercero constitucional lo referente a la autonomía universitaria. Dicha iniciativa fue aprobada a finales de ese año. Es de resaltar que en la adición se establece una clara distinción entre las facultades de la "institución" para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y lo que se refiere a la competencia de las asociaciones sindicales que se definen como aspectos exclusivamente de carácter laboral. La distinción entre lo académico y lo laboral, polémica y confusa, adquiere así rango constitucional y excluye a las agrupaciones sindicales de cualquier injerencia en las primeras. La conformación de las normas formales relativas a la educación superior se completa, en este periodo, con la adición del capítulo XVII al título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, denominado "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley", destinado a regular las relaciones laborales en las universidades. Esta adición se llevó a cabo a fines de 1980²².

¹⁹ Idem, artículo 3.

²⁰ Idem, artículo 4.

²¹ Idem, artículo 21.

²² Ver Ley Federal del Trabajo.

“Lo gremial y lo académico se conciben como ámbitos adyacentes pero no mutuamente incluyentes; además, a las autoridades de una institución académica se les confiere jurisdicción para definir la materia de trabajo en forma unilateral, pues ni siquiera se menciona a las organizaciones laborales como partícipes en la precisión de lo que sería materia de negociación con ellas, es decir, de lo laboral; más aún, se deja abierta la posibilidad de que ni siquiera las autoridades laborales federales o estatales, a quienes constitucionalmente les competiría participar en cuestiones de trabajo, intervengan en esta materia”²³.

En la exposición de motivos de la iniciativa destinada a modificar el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, se menciona como su propósito principal lograr la necesaria complementariedad entre la autonomía y los derechos laborales. En ese sentido, se reiteró la exclusiva competencia de la institución para el establecimiento de criterios de contratación de los trabajadores académicos y de la evaluación y se descartó la posibilidad de existencia de un sindicato nacional o único (polémica interesante en aquella época con el intento de creación del Sindicato Único de Trabajadores Universitarios). En el trabajo de Villaseñor que aquí se cita, se muestra un seguimiento detallado, día a día, de las declaraciones oficiales – tanto de funcionarios federales como de las instituciones y de la ANUIES –, de las posiciones adoptadas por los partidos políticos, por los representantes populares en las dos cámaras del poder legislativo y por los dirigentes sindicales, de la agrupación general –CTM– y de los sindicatos universitarios²⁴.

4.1.2 Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior

En la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea de la ANUIES se aprueba la conformación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), basado en un modelo de planeación que según la ponencia aprobada en aquel entonces, debía ser *“indicativa*, en cuanto deberá proponer principios rectores y dejar a cada institución la libertad de adaptarlos a su problemática propia; *participativa*, porque en la formulación y realización de sus planes y programas, deberán intervenir todas las instituciones de educación superior; *integral* en cuanto deberá cubrir la totalidad de las funciones de la educación superior, sumando los esfuerzos en todas las instituciones para lograr un todo congruente que tomará como referencia el proceso de desarrollo nacional; *iterativa*, toda vez que su devenir deberá ser orientado permanentemente a partir de la evaluación de sus propios resultados y la de los cambios ocurridos en el entorno social; *prospectiva*, ya que su dinámica, aunada a su vinculación con el contexto social, contribuirá a los cambios cualitativos necesarios para el desarrollo social futuro; *opcional*, en tanto que deberá proponer acciones alternativas para superar situaciones cambiantes que pudieran afectar el desarrollo normal de los planes; *operativa*, porque todos sus objetivos se deberán plasmar en programas y proyectos específicos, cuya realización será la esencia del desarrollo coordinado de la educación superior. En esta perspectiva, la planeación de este nivel educativo será un conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados

²³ Villaseñor, op. cit. pág. 56.

²⁴ Idem, capítulos III y IV.

para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior²⁵.

El documento aprobado en aquella reunión, define seis criterios para la asignación de recursos: 1. Consolidación de los recursos económicos actuales, en el sentido de que se reconozca que las instituciones operan con presupuestos ajustados y en muchas ocasiones deficitarios, por lo cual el actual presupuesto debe servir como base mínima para calcular los recursos que se les asignarán. 2. Equidad y proporción, en relación a que el 55 % de los alumnos de educación superior se encontraban en los estados y esa proporción debía servir para calcular los recursos. 3. Tasa de crecimiento anual, referido a que se tomara en cuenta el crecimiento de cada institución para prever la expansión y el crecimiento correspondiente. 4. Superación académica, en el sentido de considerar el mejoramiento del personal docente y de investigación, la actualización curricular y la dotación adecuada de laboratorios, equipos y bibliotecas. 5. Ajuste de recursos a la tendencia inflacionaria. 6. Complementariedad de los recursos económicos, en el sentido de que el monto de los recursos federales asignados debe estar en relación con el que posean las instituciones de educación superior vía gobierno estatal.

Los organismos integrantes del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), surgido de las reuniones de 1978, son la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación (CONPES), los Consejos Regionales de Planeación de la Educación Superior (CORPES), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP). Estas diferentes instancias conformaron la estructura formal de la planeación permanente, a través de una red de coordinación que une a las instituciones con la ANUIES y la SEP, pasando por órganos integradores estatales y regionales. La CONPES quedó constituida como organismo rector de la planeación en este nivel educativo, integrado por el Secretario de Educación Pública, el Consejo Nacional de la ANUIES y un número igual de miembros funcionarios de la SEP. La CONPES estableció los CORPES y las COEPES para apoyar a las UIP, mecanismos básicos ubicados en cada una de las instituciones de educación superior²⁶.

La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) ha participado directamente en el diseño, aprobación y puesta en marcha de una serie de acciones que han ido conformando sistemas de planeación y de evaluación de la Educación Superior mexicana. En la XX Reunión Ordinaria de la ANUIES en 1981, se aprueba el documento denominado "Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991"; en 1984, en la VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General, se aprueba el documento "Criterios y Procedimientos Generales para la Evaluación de la Educación Superior"; en la XXI Reunión Ordinaria de 1986 se aprobaron documentos presentados por la CONPES que contienen un programa integral para el desarrollo de la educación superior; en 1989, en la octava reunión extraordinaria, se aprueba el documento "Aportaciones de la ANUIES para

²⁵ ANUIES (1979): *La Planeación de la Educación Superior en México*. Ponencia aprobada en la XVIII asamblea general de la ANUIES, Puebla, noviembre. Edición especial de la sección X de la memoria de XVIII reunión ordinaria. Oficina de publicaciones, ANUIES, 1ª edición México. Pág. 56.

²⁶ CONPES (1985): *Una Introducción a la Planeación de la Educación Superior en México*. ANUIES. Serie Documentos de Planeación de la Educación Superior, México.

la modernización de la Educación Superior"; también en esta reunión de 1989 se crea la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), como una importante comisión dependiente de la CONPES; en 1990, en la novena reunión extraordinaria, se aprueba el documento "Propuestas de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior"; en 1993, en la XXV Reunión Ordinaria, se aprueba la creación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y se aprueba el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA), cuya coordinación, seguimiento y evaluación estaría a cargo del secretariado de la CONPES. En la XXVI Reunión Ordinaria, en 1995, se aprueba el documento "Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior"²⁷.

En 1996, durante la XXVII Reunión Ordinaria de la Asamblea de la ANUIES, se aprueba el documento "la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en México, estado del arte y sugerencias para la consolidación de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación"; se aprobó también el Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (PROMEP); en 1997, en la XXVIII reunión ordinaria, se aprobó el documento "Puntos de Acuerdo para el Establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Media Superior y Superior". En 1998 se dieron a conocer los documentos "La Educación Superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales" y "Hacia un programa estratégico del desarrollo de la educación superior"; se aprueba también el documento "El Sistema Nacional de Educación Superior, un proyecto de visión al 2010 y propuestas para su consolidación". Durante la XXX reunión extraordinaria, en 1999 se aprobó el documento "La Educación Superior en el siglo XXI"²⁸.

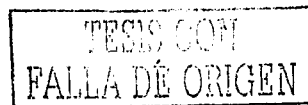
Ha sido difícil consolidar el proceso de planeación de la educación superior iniciado en 1978. Las condiciones y características de las propias instituciones de educación superior retrasaron la creación de las UIP y mostraron una amplia diversidad en cuanto a sus formas de organización, jerarquización e integración en cada una de las instituciones. En los lineamientos generales para la planeación correspondientes al periodo 1981-1991, la CONPES²⁹ enumera los obstáculos que impedían a las UIP funcionar como lo preveía el Plan Nacional de Educación Superior. Entre dichos obstáculos destacan: Insuficiente apoyo de las autoridades en las propias instituciones educativas; falta de definición de objetivos; falta de definición de actividades; inadecuación de planes y programas; falta de colaboración de otras dependencias de la propia institución; falta de comunicación y coordinación entre las instituciones de educación superior en lo que se refiere al manejo de información; falta de recursos humanos calificados; escasez de recursos financieros; carencia de recursos físicos.

Se hace también, en el documento, una evaluación de las COEPES cuya función principal era la preparación, en cada estado, del Plan Estatal Indicativo del Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES), para el periodo 1981-1990. Con respecto a ese tema, se

²⁷ ANUIES (2000): *La ANUIES en la Línea del Tiempo. 50 años de historia*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.

²⁸ *Idem*, págs. 57 a 63.

²⁹ CONPES (1981): *Lineamientos Generales para el periodo 1981-1991*, op. cit., págs. 13 y 14.



señala que para 1981 se habían elaborado solamente 17 de dichos planes estatales pero nada más se habían entregado a la CONPES 10 de ellos. La información relacionada con los diagnósticos respectivos fue considerada insuficiente en 7 de los planes presentados, siendo, además, poco clara la relación entre el diagnóstico y las necesidades; así mismo, no se contemplaban mecanismos de seguimiento y evaluación en ninguno de los planes, con excepción del de Oaxaca. Existían, en suma, heterogeneidad en la presentación de la información y en la interpretación de los elementos constitutivos del PEIDES y problemas de organización y coordinación que impidieron una rápida integración de sus miembros³⁰.

La regionalización de la ANUIES fue tomada como punto de partida para la división de los consejos regionales (CORPES). Esto significó una división en ocho regiones: la región I (noroeste), en la que se acordó realizar dos programas de trabajo, el desarrollo de un sistema de información y el levantamiento de un diagnóstico socioeconómico, que no se cumplieron por falta de recursos y por cambios en autoridades de varias de las instituciones de la región. La región II (noreste), cuyos trabajos no se habían puesto en marcha en 1981. La región III (centro), que impulsó su programa de planeación integral con la elaboración de estudios del contexto socioeconómico, de recursos potenciales para la educación superior y de eficiencia del sistema educativo relacionándolo con el desarrollo regional. La región IV (centro-occidente) se propuso constituir un mecanismo de coordinación interinstitucional para iniciar sus trabajos pero la CONPES, en el momento de la elaboración del documento no había recibido información sobre los avances de esta propuesta. La región V (centro-sur) propició la firma de un convenio interinstitucional para "la coordinación y colaboración en las actividades de planeación"; de igual manera las instituciones de la región crearon una comisión conjunta de planeación. La región VI (sur) llevó a cabo un programa de recopilación de información y diagnóstico y preveía la realización de programas de capacitación de personal para la planeación. La región VII (sureste) se abocó primeramente a establecer y consolidar las UIP de sus respectivas instituciones y a discutir la metodología adecuada para el proceso de planeación. La región VIII (zona metropolitana de la ciudad de México) constituyó un comité regional para el servicio social y se comprometió a formar un banco de datos sobre planeación para uso de las instituciones de la región. Las incipientes labores de las regiones no hicieron posible el alcance de las metas previstas al diseñarse e integrarse los diferentes CORPES³¹.

En el documento que contiene los lineamientos para el periodo 1981-1991 resalta la preocupación por el mejoramiento de la calidad de la educación superior en términos de una política que busca elevar la calidad de los diferentes componentes que intervienen en los procesos de enseñanza, investigación y extensión; en ese sentido, las directrices se definen en términos del mejoramiento de la calidad del alumno que ingresa, del personal académico, de los servicios de apoyo y de los contenidos, métodos, técnicas de enseñanza-aprendizaje y de investigación. En lo que se refiere al alumno que ingresa, destaca el que señale como necesario que se establezcan perfiles académicos requeridos para el ingreso a los diversos tipos de educación superior, que se establezcan sistemas de financiamiento para personas capaces cuyas limitaciones económicas les impidan el acceso a la formación profesional; que las instituciones colaboren con las de niveles previos para mejorar la

³⁰ Idem, págs. 16 a 18.

³¹ Idem, págs. 19 a 23.

calidad de sus egresados; así como, delimitar objetivos, medios y funcionamiento de aspectos propedéuticos de la enseñanza media superior.

En lo que se refiere al mejoramiento del personal académico, el documento de los lineamientos 1981-1991, asegura que es fundamental que la contratación y promoción obedezcan a criterios de calidad claramente definidos y que la formación y actualización de recursos humanos sea una práctica permanente. Para el mejoramiento de los servicios de apoyo se requiere que las funciones sustantivas de la educación superior se realicen de acuerdo a "modelos que integren los recursos humanos y tecnológicos con la infraestructura material y de equipo", para ello, materiales y equipos deben ser adecuados y suficientes, bibliotecas y centros de información deben ofrecer los servicios necesarios y cada programa de funciones sustantivas debe estar acompañado de un análisis de los requerimientos de apoyo mínimos para su consecución. Los contenidos, métodos y técnicas de enseñanza-aprendizaje y de investigación deben ser sometidos a revisión y evaluación periódica que permitan ajustes y modificaciones de manera oportuna³².

Por otro lado, se estableció que la creación, crecimiento y localización de instituciones de educación superior debían ser regulados en función de la congruencia entre su desenvolvimiento y el desarrollo del país, la desconcentración de los servicios educativos y el estudio de la capacidad óptima de cada institución. Los problemas de funcionalidad se relacionan con los de la planeación y, en ese sentido, el documento señala como necesario que se consolide el proceso de coordinación del sistema de educación superior, apoyando las actividades de planeación del Plan Nacional de Educación Superior y auspiciando que cada institución funcione dentro del sistema de planeación, que las COEPES y CORPES funcionen adecuada y conjuntamente; que se establezcan acuerdos interinstitucionales que promuevan la colaboración, la integración y el intercambio. Buscar y lograr congruencia en "los procedimientos para la contratación, clasificación y promoción del personal académico", y establecer condiciones comunes para la revalidación de estudios y calendarización. Acordar con el Estado "normas, criterios, principios e instrumentos que regulen la estimación y gestión de recursos económicos para las instituciones de educación superior".

Con el fin de mejorar la eficiencia interna, recomendaba el documento, se debía revisar de manera continua el aparato administrativo de las instituciones y tomar las medidas para que fuesen apoyo eficaz a las actividades sustantivas. Así mismo, se debían realizar estudios para determinar las estructuras más adecuadas para el funcionamiento de las instituciones y las modificaciones y adaptaciones de los órganos administrativos para el fortalecimiento de las funciones sustantivas. Esta enumeración de directrices concluía con un llamado a consolidar el proceso de planeación con una estructura idónea, con métodos y procedimientos de planeación para la educación superior, que se difundan sus resultados y que se vinculen estrechamente los órganos de decisión, así como la participación de la comunidad institucional en las tareas de planeación, incrementar los recursos destinados a la investigación, a la difusión y a la extensión³³.

³² Idem, págs. 264 a 275.

³³ Idem, págs. 276 a 286.

4.1.3 Programa Nacional de Educación Superior y Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior

El 14 de diciembre de 1983 la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior aprueba el Programa Nacional de Educación Superior. Después de presentar los principios de la política educativa, en el documento correspondiente se enlistan y detallan los programas prioritarios en materia de educación superior para el año de 1984³⁴. Los once programas prioritarios para 1984 definidos en este programa fueron:

1. Formación y actualización de profesores de las instituciones de educación superior.
2. Fomento a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.
3. Mejoramiento de la difusión cultural.
4. Vinculación de la educación superior con la sociedad.
5. Mejoramiento del marco normativo de la educación superior.
6. Mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación.
7. Mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo.
8. Integración regional del sistema de educación superior.
9. Sistema nacional de información para la educación superior.
10. Orientación y atención a la demanda social de educación superior.
11. Participación de las comunidades de las instituciones de educación superior en la elaboración de planes y programas.

Todos estos programas representan aspectos de mucho interés para la consolidación y el desarrollo del sistema de educación superior. Sin embargo, el alcance de este trabajo impide describir cada uno de ellos y, por estar directamente relacionados con la problemática de la organización institucional, solamente se hará referencia al detalle de los programas 3, 5, 6, 7 y 11. El programa de mejoramiento de la difusión cultural, número 3, pretende fortalecer la labor editorial en el sentido de ponerla al servicio de las actividades académicas y reducir su utilización como medio publicitario o de difusión de noticias y eventos relacionados con la actuación de órganos directivos, la realización de entrevistas y reportajes que buscan divulgar ciertos resultados de las labores de apoyo, en lugar de propiciar la publicación de revistas especializadas con artículos que presenten directamente resultados de labores de investigación. Es de hacer notar, en ese sentido, que en la justificación del subprograma relativo a la difusión del conocimiento científico y tecnológico se establece expresamente que en esta materia existen dos problemas concretos ya que "las instituciones de educación superior no están coordinadas sistemáticamente y sus esfuerzos particulares no se aglutinan suficientemente" y "las investigaciones que se realizan en el sistema de educación superior reciben escasa difusión, tanto en el interior del propio sistema como hacia su entorno"³⁵.

El programa de mejoramiento del marco normativo, número 5, se subdivide en dos subprogramas: apoyo al mejoramiento del marco normativo y financiamiento de las instituciones de educación superior. Los problemas que, de acuerdo con el programa,

³⁴ SEP-ANUIES (1983): Programa Nacional de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior. Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES. CONPES. México.

³⁵ Idem, pág. 3.7.

merecen la atención inmediata, se refieren a la falta, en algunas instituciones, de un cuerpo normativo mínimo, y a omisiones, incongruencias e imprecisiones en muchos de los ordenamientos vigentes; en cuanto al financiamiento, no se cuenta con reglas precisas que lo regulen, ni se tienen criterios claros sobre la gestión, asignación, aplicación, control y evaluación de los recursos. El primer subprograma define tres proyectos: crear un sistema que integre la información jurídica y presupuestal generada por las instituciones y las dependencias gubernamentales y apoye las acciones tendientes al financiamiento y conducción; elaborar estudios comparativos de leyes orgánicas, estatutos, reglamentos y contratos colectivos y de las leyes de educación de los estados; y elaborar modelos de ordenamientos jurídicos institucionales con principios generales aplicables a las instituciones de educación superior, con la flexibilidad que permita su adecuación a cada una de ellas. Del segundo subprograma se desprenden dos proyectos: uno referido a reglas, criterios, procedimientos y mecanismos de financiamiento y el otro destinado a la firma de convenios de financiamiento entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. El primer proyecto se fijó como objetivo elaborar una propuesta de sistema de reglas, criterios, procedimientos y mecanismos de financiamiento regulador de "la estimación, asignación, aplicación, control y evaluación de los recursos y que presente una óptima administración de los mismos". Al segundo se le definió como objetivo "elaborar una propuesta de normas que regulen la responsabilidad y participación de los gobiernos federal y estatales, a nivel de convenio, en el financiamiento para las instituciones de educación superior"³⁶.

El programa 6, mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación, fue subdividido en dos subprogramas relacionados, el primero con el desarrollo de servicios bibliográficos multifuncionales y, el segundo con la configuración de una red de centros de diseño y mantenimiento de equipo didáctico y científico. A su vez, al primer subprograma se le definieron 5 proyectos relacionados con el desarrollo y actualización de acervos; el mejoramiento de instalaciones; la formación y actualización de personal especializado; un sistema de intercambio y préstamos interbibliotecarios; y un servicio nacional de revistas científicas. Al segundo subprograma se le subdividió en dos proyectos con el objetivo, el primero, de crear y apoyar centros para el diseño, mantenimiento y reparación de equipo para la investigación y la enseñanza y, el segundo, de ocuparse de la capacitación, formación y actualización, de los recursos humanos especializados en el diseño, construcción, mantenimiento y reparación de equipo para la investigación y la enseñanza³⁷.

El programa 7, mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo, fue dividido en subprograma de identificación y cambio organizacional; subprograma de desarrollo organizacional; subprograma de formación de administradores y planeadores en educación superior; subprograma de diseño e implantación de técnicas de presupuestación en educación superior; subprograma de alternativas complementarias de financiamiento en instituciones de educación superior. Al primer subprograma se le dividió a su vez en dos proyectos: reestructuración orgánica, funcional y operativa de las instituciones; y apoyo a la creación y fortalecimiento de unidades de organización y métodos. El segundo subprograma se conformó con seis proyectos: capacitación y actualización del personal administrativo de las instituciones; elaboración de material de apoyo para la administración

³⁶ idem, págs. 5.1 a 5.35.

³⁷ idem, págs. 6.1 a 6.31.

de la educación superior; apoyo a la renovación de estructuras organizacionales en las instituciones; apoyo a la evaluación de los sistemas administrativos de las instituciones; apoyo para la elaboración de criterios técnicos sobre administración de recursos humanos; y acciones y mecanismos para el intercambio de experiencias de administración y planeación. El tercer subprograma se dividió en un proyecto para la formación y actualización de administradores y planeadores para la educación superior. El cuarto subprograma se dividió en un proyecto para la capacitación de recursos humanos en el área presupuestal y en un proyecto para el establecimiento y operación del presupuesto por programas. El quinto subprograma se dividió en un proyecto para la creación y fortalecimiento de unidades de desarrollo de los recursos financieros y en un proyecto para el fomento a la formulación de estudios y proyectos de inversión³⁸.

El programa 11 cuyo objetivo se definió en términos de "lograr que la transformación y la elevación del nivel de la educación superior se lleve a cabo con la más amplia participación de la comunidad universitaria, a fin de establecer una responsabilidad compartida", fue dividido en dos subprogramas: "sistema de intercambio de información sobre educación superior" y "reuniones de participación de las comunidades del sistema de educación superior". Al primer subprograma se le definió el proyecto "mecanismos para la difusión de la información" y al segundo dos proyectos: "mecanismos de análisis de consulta sobre educación superior" y "mecanismos para la organización y canalización de propuestas". Con el proyecto del primer subprograma se buscaba "establecer los mecanismos necesarios de difusión de información referida a todas las actividades realizadas en la educación superior". La meta concreta era estructurar y poner en funcionamiento, en febrero de 1984, un mecanismo de difusión de la información que pudiese abarcar el nivel estatal, el regional y el federal. El objetivo del primer proyecto del segundo subprograma fue definido como el diseño y establecimiento de mecanismos para facilitar el análisis y la consulta de la información y, con respecto al segundo proyecto de este subprograma, su objetivo se refería a la necesidad de "recabar, sistematizar, procesar y canalizar hacia las autoridades correspondientes y hacia la comunidad del sistema de educación superior, las sugerencias y recomendaciones emanadas del análisis y consulta"; para ello se estableció la meta de diseñar mecanismos pertinentes que permitiesen llevar a cabo la transmisión de la información generada en las reuniones de consulta con los miembros de la comunidad del sistema de educación superior³⁹.

En enero de 1985 la subsecretaría de educación superior e investigación científica de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría General Ejecutiva de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior presentan a la discusión y análisis de los rectores de las universidades públicas del país, el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) para 1985 con el cual se pretendía dar continuidad a los proyectos iniciados el año anterior⁴⁰. Del documento que contiene este nuevo programa nacional, resaltan las dos primeras partes, en las cuales se hace una síntesis del proceso de planeación iniciado en 1978 y se presentan los objetivos, lineamientos generales y

³⁸ idem, págs. 7.1 a 7.64.

³⁹ idem, págs. 11.1 a 11.21.

⁴⁰ SEP-ANUIES (1985): Programa Nacional de Educación Superior. Subsecretaría de Educación Superior de la SEP y Secretaría Ejecutiva de la ANUIES, México.

estrategias que debían guiar al PRONAES correspondiente a 1985. La Ley de Planeación promulgada en 1983 y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte para el periodo 1984-1988, son mencionados como los fundamentos principales del Programa Nacional de Educación Superior puesto en marcha en 1984. La Ley de Planeación fue considerada como el instrumento jurídico que sentó las bases de la planeación democrática y definió la obligatoriedad de planeación a las entidades del sector público. El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte presentó objetivos, lineamientos, estrategias y programas de la que se llamó "revolución educativa". Entre los buenos propósitos que ese programa planteaba destacan el elevar la calidad de la educación en todos los niveles, racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso, vincular la educación y la investigación con los requerimientos del país, regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.

Del diagnóstico surgió una evaluación cuyas conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera: el PRONAES es un recurso complementario para el accionar de las instituciones, que debe impulsar a las universidades que cuenten con menos recursos. El PRONAES no abarcó la totalidad de la educación superior ni se vinculó claramente con los planes institucionales de desarrollo; no existió la necesaria relación entre el PRONAES y la actuación de COEPES y CORPES; no existió la posibilidad de que cada institución adecuara los planteamientos del PRONAES a sus condiciones y características particulares. Vale la pena mencionar que entre los logros del PRONAES 84 destacan el apoyo externo a proyectos de investigación generados en las instituciones y la creación del Sistema Nacional de Investigadores. Precisamente con la materialización de estos dos proyectos se manifestó la naturaleza misma del PRONAES, en el sentido de que con él se destinaban recursos diferentes a los que cada institución tenía asignados vía presupuesto anual ordinario. De esta evaluación surgió el compromiso de plantear el nuevo PRONAES con las modificaciones que permitieran solventar las deficiencias señaladas. En ese sentido, se definió la necesidad de formular una metodología operativa apropiada y establecer un calendario realista que permitiese la participación de las instituciones. Por otro lado, se reconoció la necesidad de tomar en cuenta a las propias universidades para la selección de programas y proyectos y se insistió en el PRONAES 85 fuese la continuación del PRONAES 84¹¹.

En la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, el secretariado conjunto de la CONPES presentó la propuesta del "Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior" (PROIDES). En la presentación del documento respectivo¹² se mencionan las reuniones regionales que la coordinación auspició, con representantes de las instituciones de educación superior y de los gobiernos estatales, en las cuales se tomaron acuerdos en el sentido de llevar a cabo diagnósticos de la situación de la educación superior en cada entidad federativa con miras a elaborar el Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) y el Programa Institucional de Desarrollo de la Educación Superior (PIDE)¹³. Desde la propia presentación el PROIDES señala once

¹¹ Idem, págs. 10 a 23.

¹² CONPES (1986): Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. Secretariado Conjunto de la CONPES. SEP-ANUIES, México.

¹³ Idem, pág. 6.



aspectos fundamentales que resumen el propósito de conformar un sistema de planeación que integre armoniosamente a las instituciones con los órganos de gobierno, federal y estatales, a través de la intermediación que la propia CONPES representaba. Destacan de estos once puntos, el establecimiento de líneas generales de planeación, la atención primordial a problemas del desarrollo nacional, la necesidad de reorientar el crecimiento de la educación superior, alentando el crecimiento de la matrícula en ciertas áreas y desalentándolo en otras, el propiciar cambios en los enfoques docentes, fomentar programas de investigación y de postgrado, garantizar condiciones financieras mínimas para el desarrollo institucional y, en lo relacionado con la organización, se reconocía la urgencia de "innovar y adecuar las estructuras y procedimientos administrativos y académico-administrativos para una mayor eficacia y eficiencia de las funciones sustantivas"⁴⁴.

Los obstáculos al proceso de planeación, detectados en 1986, se originan, de acuerdo con la interpretación del CONPES, en las propias instituciones: los órganos académicos colegiados participaban muy poco en los esfuerzos de planeación; falta de articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; gran movilidad del personal dedicado a las labores de planeación; poca voluntad política para apoyar las labores de planeación; escasez de recursos; desarticulación entre las instituciones a nivel de la participación regional y la complejidad misma del sistema de educación superior que, por sus diferencias legales, de desarrollo y de sus propios principios y políticas, dificultaban una necesaria coordinación. Esta planeación integral se va a diferenciar de los programas anteriores por la pretensión de incorporar de manera directa a las propias instituciones en la formulación y realización de planes y programas, en la definición de principios que se adapten por cada institución tomando en cuenta sus características y su problemática específica, concertando compromisos en el cumplimiento de objetivos nacionales y estatales, que la evaluación de resultados oriente las acciones institucionales, que la planeación abarque funciones sustantivas y administrativas y sea operativa, en el sentido de que exista relación directa entre ella, la toma de decisiones y el quehacer específico de la institución⁴⁵.

En el diagnóstico que se incluye en ese documento de estrategias se marcan "problemas generales de la educación superior" de los cuales se van a mencionar aquí aquellos que se relacionan con la organización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior. En virtud del crecimiento excesivo de algunas instituciones y de algunas carreras, por ejemplo, se llegó a la existencia de "un desproporcionado tamaño de la docencia y la administración en detrimento de la investigación y la difusión". "Falla de correspondencia entre la estructura organizativa y las funciones. Adopción inadecuada de modelos de organización". "Tendencia hacia el incrementalismo (más personal y más recursos) dentro de esquemas tradicionales de organización y funcionamiento, y escasos esfuerzos de innovación institucional"⁴⁶. En lo relacionado con los recursos humanos, destaca como problema "la carencia de criterios y mecanismos ágiles para la evaluación periódica del quehacer académico y administrativo". "Sensible pérdida del salario del personal

⁴⁴ Idem, págs. 9 a 11.

⁴⁵ Idem, págs. 21 y 22.

⁴⁶ Idem, págs. 44 a 48.

académico y administrativo". "Desatención de la superación y eficiencia del personal académico y administrativo tanto por parte de las autoridades como de las instancias sindicales y gremiales. Las funciones académicas y administrativas se han visto afectadas por acciones sindicales inapropiadas". Por otro lado, el personal de apoyo administrativo mostraba mayor porcentaje y tendencia a incrementarse más que el personal académico. Además, se detectó "escaso personal especializado en la administración de las instituciones"; "inadecuada selección, contratación y capacitación del personal administrativo"; "escaso grado de compromiso e identificación con la institución"; "bajos índices de productividad y eficiencia"; "ausentismo e interrupción de labores"; "falta de supervisión eficiente del trabajo"⁴⁷.

En lo relacionado con los recursos económicos destacan la poca relación entre la presupuestación y los objetivos, políticas y metas de la planeación; "la insuficiencia de indicadores y criterios que permitan una asignación adecuada a cada institución según sus características y necesidades"; "en cuanto al destino del gasto, en las universidades públicas, se observa que sus asignaciones para el pago de personal y para las funciones de apoyo administrativo son desproporcionadas"⁴⁸. La planeación y la coordinación mostraban también problemas difíciles de solucionar de los cuales destacan "el proceso de planeación nacional ha tenido el carácter de adhesión formal. Ha faltado congruencia entre los planes y las acciones y se ha carecido de mecanismos que articulen operativamente los planes. Se advierte una débil participación de la comunidad académica en las tareas de planeación"; "el proceso de planeación global no ha sido iterativo sino intermitente, y esta situación se complica por la discontinuidad de la planeación sexenal. Por otra parte, los planes no han tenido seguimiento ni evaluación que permita reajustarlos y mejorar su aplicación"; "la relación entre los diversos planes de carácter nacionales y estatales con la educación superior ha sido insuficiente. También ha sido débil la relación entre los procesos de planeación y los de presupuestación"; "la planeación se ha concentrado en lo normativo, puntualizando objetivos, políticas y directrices".

Al analizar los problemas de las diferentes funciones que realizan las instituciones se reconoce en ese documento, respecto a la investigación, que "el modelo de estructura y organización de la investigación, en algunas instituciones, propicia la desvinculación institucional de las otras funciones y el desinterés de los investigadores. En cambio, en otras, la indiferenciación de funciones, a cargo del personal académico, no ha permitido la consolidación de la investigación"⁴⁹. Éste y otros problemas funcionales giran alrededor de problemas de apoyo administrativo, en los cuales destacan un crecimiento del aparato administrativo y de los recursos que se le destinan más importante que el crecimiento y los recursos que reciben las funciones sustantivas; "las estructuras administrativas, los modelos de organización y los procesos de toma de decisiones en muchas de las instituciones de educación superior son inadecuados por su tamaño y no corresponden a la naturaleza y fines de las mismas"⁵⁰.

⁴⁷ Idem, págs. 49 a 54.

⁴⁸ Idem, págs. 54 a 57.

⁴⁹ Idem, pág. 67.

⁵⁰ Idem, pág. 72.

En el apartado reservado a los objetivos, políticas y metas, el documento los enlista asociados directamente con los problemas presentados en el diagnóstico. En cuanto al crecimiento se establece la necesidad de regularlo, equilibrarlo y complementarlo de tal manera que para 1990 se atienda una población de estudiantes que sea superior en un 30% a la de 1985⁵¹. En relación con los recursos humanos se pretendía lograr mejores niveles de preparación y un grado mayor de motivación y compromiso institucional para que en 1991 los profesores de tiempo completo alcanzasen una proporción de 25%, los de medio tiempo 10% y los profesores por horas de 65%; que en el transcurso de 1987 todas las instituciones contasen con programas de capacitación⁵². Los recursos económicos deberían mejorar de tal manera que permitiese alcanzar, entre otras, las siguientes metas: detener el deterioro de los salarios reales del personal académico en 1987, redistribuir el gasto para aumentar los recursos destinados a la investigación en dos puntos porcentuales, en tres puntos los gastos de operación y en un punto los gastos de difusión, en 1988; que en 1990 el gasto destinado a la educación sea de 1.10 del producto interno bruto; que para 1994 el 50% del financiamiento de las instituciones sea otorgado por subsidio estatal; que en 1988 los ingresos propios representen el 8% del financiamiento y en 4 años más el 10%; que a partir de 1987 todas las universidades hagan públicos sus estados financieros⁵³.

En la VIII reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES se aprobaron las "Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la Educación Superior". Como elemento central de estas aportaciones aparece la necesidad de mejorar la calidad de la educación superior y se plantean modificaciones necesarias para garantizar esa calidad en ciertos aspectos de funcionamiento de las instituciones. El documento define la calidad de la educación superior como "la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales, es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad"⁵⁴.

Como conclusión de este apartado, dedicado al proceso de planeación iniciado sistemáticamente en los años setenta, y para dar una idea de las transformaciones que han venido observándose en algunos rubros que desde aquel entonces fueron considerados fundamentales, se presenta un cuadro en el cual se muestran las variaciones en los años 76, 86, 95 y 2001, de cantidades correspondientes a alumnos y profesores del nivel superior. De los profesores se muestra el tipo de dedicación, de acuerdo con la conocida clasificación en tiempo completo, medio tiempo y por horas o "de asignatura". Igualmente se señala la modificación, al paso de los años, en la cantidad de profesores que trabajan en instituciones del Distrito Federal y los que lo hacen en instituciones de los estados. Por último, la proporción entre los alumnos atendidos en el nivel de licenciatura en el Distrito Federal y los alumnos que reciben clases en los estados de la República.

⁵¹ Idem, pág. 96.

⁵² Idem, págs. 99 a 105.

⁵³ Idem, págs. 106 a 115.

⁵⁴ ANUIES (1989): *Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior*. Documento aprobado en la VIII reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. México, Pág. 14.

Alumnos del nivel superior y Profesores:

1976: 551,000 alumnos; 36,044 profesores, 9% tiempo completo, 7% medio tiempo y 84% horas.

1986: 1'157,533 alumnos; 109,567 profesores, 22% tiempo completo, 8% medio tiempo y 70% horas.

1995: 1'421,094 alumnos; 155,886 profesores, 30% tiempo completo, 9% medio tiempo y 61% horas.

2001: 2'038,383 alumnos; 215,823 profesores, 34% tiempo completo, 8% medio tiempo y 60% horas.

Proporción de profesores de la educación superior correspondientes al DF y a los estados:

1976: 52% de los profesores en instituciones del DF y 48% en instituciones de los estados.

2001, 26% en el DF y 74% en los estados.

Población escolar en el DF y en los estados:

1980: 217,629 en el DF (30%) y 513,518 en los estados (70%).

2001: 378,028 en el DF (19%) y 1,660,355 en los estados (81%).

Fuente: Anuario Estadístico de la ANUIES, 1999, 2000 y 2001.

Lograr aumentar la proporción de profesores de tiempo completo y disminuir la de aquellos dedicados de manera secundaria a las labores académicas, aparecía como un importante objetivo en los sucesivos planes reseñados, para hacer frente a una situación caracterizada por un permanente incremento de la demanda estudiantil y la necesidad de garantizar un alto nivel de enseñanza y atención. Como puede verse, ha existido un avance constante de la proporción de profesores de tiempo completo, con respecto a las otras dos categorías principales, medio tiempo y por horas. En 1976 esa proporción equivalía apenas al 9%, en 1986 era de 22%, en 1995 de 30% y en 2001 representaba el 34%.

Por otro lado, el incremento del número de alumnos representó un 110% en los diez primeros años, bajó a 22.8% entre 1986 y 1995 y aumentó un poco más, 43.4%, entre 1995 y 2001. Sin embargo, en el primer período aparece un incremento más significativo del porcentaje correspondiente a los profesores, alcanzando hasta un 204%. Esa tendencia continuó, pero en menores proporciones, representando un 42% entre 1986 y 1995 y un 38.4% entre 1995 y 2001; siendo, en todo caso, mayor el porcentaje del incremento del personal académico, que el correspondiente a los estudiantes.

Por último, se ha venido corrigiendo la desequilibrada proporción de alumnos y profesores de las instituciones educativas de nivel superior situadas en el Distrito Federal con respecto a las instituciones similares que se encuentran en las distintas entidades federativas. En ese sentido, puede verse que si en 1976 el 52% de los profesores estaban en las primeras y el 48% en las segundas, para el 2001 ya había disminuido la relación, siendo de 26% contra 74%, respectivamente. En lo que se refiere a la población escolar, en 1980 la relación era de 30% contra 70% y en 2001 de 19% contra 81%. El proceso de descentralización de la oferta educativa de nivel superior ha avanzado, tomando en cuenta las previsiones formuladas con relación a la problemática descrita en los primeros años de la planeación, sobre todo en cuanto a la localización, tamaño, creación y crecimiento de las instituciones

de educación superior. Se nota todavía un efecto de la tradición centralizadora al constatar que el 19% de la población estudiantil es atendido por el 26% del profesorado, y el 81% es atendido por el 74%.

Con el propósito de ilustrar la evolución del fenómeno de la relación estudiantes-profesores, en el caso concreto del Instituto Politécnico Nacional, se muestra en la siguiente tabla los cambios en el número de profesores y el número de alumnos en los planteles de educación superior del Instituto, en una comparación de los periodos escolares 1982-1983, 1990-1991 y 2001-2002.

NÚMERO DE ALUMNOS Y PROFESORES, POR ESCUELA, CENTRO Y UNIDAD DEL IPN
PLANTELES DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

PLANTEL	AL 82-83	AL 90-91	AL 01-02	PR 82-83	PR 90-91	PR 01-02
ESCA ST	8,223	8,236	8,769	-	661	645
ESCA TP	3,043	5,808	6,447	207	314	370
ESE	1,924	1,783	3,274	362	307	253
EST	2,235	1,936	2,336	233	253	208
ENCB	1,988	1,976	3,411	680	796	614
ESM	2,790	1,880	3,488	792	1,044	480
ESE0	-	515	1,121	-	108	80
ENMI	732	638	1,863	246	195	415
ESIME Z	7,373	9,114	9,550	1,500	1,022	908
ESIME C	1,711	4,082	4,960	207	287	403
ESIME A	N 3,430	3,070	3,316	N 221	263	295
ESIME I	-	482	960	87	87	104
ESIA Z	5,025	3,655	5,289	393	393	440
ESIA TEC	3,439	2,834	4,041	316	301	305
ESIA TIC	-	713	1,317	-	207	159
ESIT	442	942	1,049	135	106	85
ESIQE	3,272	3,408	4,081	536	496	445
ESFM	611	770	1,290**	172	165	230
ESCOM	-	-	1,721	-	-	131
UPHCSA	6,807	9,414	10,515	520	793	735
UPBI	-	304	1,252	-	117	148
UPIFA	-	-	1,379	-	-	108
CICS MA	1,176	1,362	1,455	170	176	105
CICS SI	-	-	1,246	-	-	170
CEPROBI	-	-	18	-	23	74
CHEMAD	-	-	62	-	-	16
CHDIR D	-	-	-	37	55	60
CHDIR M	-	5	-	26	44	46
CHDIR O	-	-	4	-	63	87
CHDIR S	-	-	21	-	-	30
CHEDI	-	22	29	-	29	37
CENIDI*	-	-	-	-	20	-
CBDETC	-	51	-	-	47	36
CIC	-	-	286	-	106	100
CICIMAR	57	73	106	63	92	143
CMPLE	-	-	-	-	-	4
CICATAI	-	154	15*	-	-	57
CICATAP	-	10	22	-	-	27
CICATAQ	-	-	17	-	-	30
CICATAG	-	5	-	-	-	-
CICATAA	-	4	4	-	-	29
CIECAS	-	8	106	-	-	44
CHIAZ	-	-	-	-	-	9
CMCI	-	-	-	-	-	10
CBG	-	7	7	-	-	17
TOTAL	54,394	63,073	84,969	6,903***	8,377	8,692

Fuente: Instituto Politécnico Nacional. Memorias de 1982-83, 1990-91, 2001-2002.

* El Centro Nacional de Documentación e Información Tecnológica (CENDIT) no es propiamente un centro de actividades académicas sino de prestación de servicios de información; en la memoria de 1990-91 aparece, sin embargo, entre los planteles del Instituto. **En la memoria 2001-2002 aparece la cantidad de 3,269 alumnos de la ESFM, lo que constituye seguramente un error, en virtud de los datos de las memorias anteriores; al consultar con autoridades de la escuela se obtuvo la cifra aproximada que aparece en el cuadro. ***SIN ESCA S.T.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El incremento del alumnado dentro del IPN parece seguir la tendencia nacional en cuanto a que entre los periodos de 1990-91 y 2001-02 fue del 34%, mientras que en todo el país éste fue de 33%, si se acumulan los aumentos del periodo de 1986 a 1995 y de este año al 2001. Sin embargo, el crecimiento del profesorado no corresponde en los dos ámbitos, ya que en el institucional éste correspondió a un 3.7% entre 1991 y 2002, mientras que en el nacional fue de un 49% entre 1985 y 2001 y de 27% entre 1995 y 2001. Es de mencionarse, también, el hecho de que la consolidación del IPN a partir de los años setenta se manifiesta a través de la creación de importantes planteles, lo cual no solamente descentraliza algunas de sus tradicionales escuelas de Ingeniería y Administración, sino que amplía su oferta educativa a través de nuevas carreras. A partir de los noventa la tendencia en la expansión del Instituto se manifiesta hacia la creación de centros de investigación. En 1990-91 el número de planteles del Instituto, divididos en Escuelas, Centros y Unidades, era de 25 y en el periodo de diez años aumentó a 44, lo que significa un incremento del 76%. De todos los planteles creados en ese último periodo, solamente la Escuela Superior de Cómputo y la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Tecnologías Avanzadas (UPIITA) están destinadas a la realización de actividades docentes, de investigación y de difusión; el resto de los nuevos planteles constituyen centros de investigación, no destinados a labores docentes, salvo, en algunos casos, en el nivel de postgrado⁵⁵.

En el informe anual de actividades del Director General, correspondiente al 2002, se señala que el Instituto ofrece, en sus 24 planteles de educación superior, 64 carreras a nivel de licenciatura, divididas en 36 en el área de Ciencias Físico-Matemáticas, 17 en Ciencias Médico-Biológicas y 6 en Ciencias Sociales y Administrativas. Dado que 5 de las licenciaturas son ofrecidas en diferentes planteles, su separación de acuerdo a las tres áreas da un total de 59. Así mismo, en 15 planteles de nivel superior y en 7 centros de investigación se ofrecen estudios de postgrado, a través de 29 programas de especialización, 53 de maestría y 22 de doctorado. En lo que se refiere al número de alumnos, durante el primer semestre de 2002 se atendieron 79,549 estudiantes de licenciatura y 5,270 de postgrado, lo que da un total de 84,819. Para el inicio del ciclo académico 2002-2003 fueron aceptados 18,886 nuevos alumnos en las diferentes licenciaturas y 1,802 en los programas de postgrado cifras que, sumadas a las de los reinscritos, muestran que actualmente hay un total de 88,982 estudiantes en los diferentes planteles de nivel superior del IPN⁵⁶.

El IPN conserva el carácter de nacional, a pesar del avanzado proceso de descentralización de las labores educativas de nivel superior que ha significado, en el específico campo de la enseñanza técnica, la creación de universidades tecnológicas y la asignación de institutos tecnológicos regionales a las diferentes entidades federativas. En ese sentido, existen importantes planteles del Instituto prestando servicios en numerosos estados de la

⁵⁵ La expansión del IPN a partir de los años setenta se manifiesta a través de la creación de la UPHICSA en 1972, la ESIME Xococongo en 1973, la ESCA Tepepan y la EST en 1974, el CICS, la ESIA Tecamahaleco y la ESIME Culhuacán en 1975, el CICIMAR en 1976, el CHDIR Durango en 1979, el CEPROBI en 1980, el CHDIR Michoacán en 1982, el CHDIR Oaxaca y el CITEDI en 1984, la UPIBI en 1987, la ESCOM en 1993. Ver Rodríguez Álvarez y Krongold Pelzerman (coordinadores) (1988): *50 años en la historia de la educación tecnológica*. Dirección de Bibliotecas y Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional, México.

⁵⁶ Correa Jasso, Miguel Ángel (2003): *Informe Anual de Actividades 2002. Resumen Ejecutivo*. Instituto Politécnico Nacional, México. Págs. 4.5 y 6.

República Mexicana: el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas (CICIMAR) funciona en La Paz, Baja California Sur, desde 1976; el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital (CITEDI), desde 1984 en Mexicali, Baja California; centros interdisciplinarios de investigación para el desarrollo regional tienen sus sedes en Durango, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa; y centros de investigación en ciencia aplicada y tecnología avanzada funcionan en Puebla, Querétaro y Tamaulipas. Los diferentes métodos y técnicas de enseñanza se complementan a través del Sistema de Enseñanza Abierta que opera en la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), Unidad Santo Tomás y en la Escuela Superior de Economía (ESE) y, por medio de 13 centros de educación continua y a distancia se utilizan modernas tecnologías de telecomunicaciones, cómputo e informática, para facilitar la capacitación y la actualización. Estos centros se encuentran ubicados en 8 ciudades de diferentes estados de la República y en el Distrito Federal y no están adscritos a ninguna escuela, centro o unidad, sino que son directamente coordinados por la Dirección de Educación Continua de la Secretaría de Extensión y Difusión.

NÚMERO DE PROFESORES, SEGÚN CATEGORÍA, POR ESCUELA, CENTRO Y UNIDAD DEL IPN
PLANTELES DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

PLANTEL	De % a Tiempo Completo	Medio Tiempo o menos	Total de Profesores
ESCA S I	199	483	682
ESCA IEP	148	217	365
E S E	178	94	272
E S I	152	63	215
E N C B	430	269	699
E S M	179	458	637
E S E O	61	34	88
E N M H	68	327	395
ESIME ZAC	458	199	657
ESIME CUI	302	214	516
ESIME AZ	*	*	284
ESIME HC	*	*	107
ESIA ZAC	233	223	456
ESIA IEC	158	150	308
ESIA HC	46	186	232
ESI	36	68	104
ESIOE	299	136	435
ESIAI	131	100	231
ESC	*	*	128
UPHCSA	414	311	725
UPBI	70	42	112
UPILA	83	17	100
CICS MA	76	33	109
CICS SI	42	67	109
CI PROBI	*	*	61
CHIMAD	26	-	26
CHDIR DUR	58	2	60
CHDIR MIC	49	4	53
CHDIR OAX	59	3	62
CHDIR SIN	17	-	17
CITEDI	26	10	36
CIDE HC	31	1	38
CIC	100	6	106
CICIMAR	136	6	142
CMIPI	-	-	-
CICATA-I	60	48	108
CICATA-P	*	*	21
CICATA-Q	21	12	33
CICATA-G	1	-	1
CICATA-X	33	2	35
CHICAS	*	*	31
CHL	8	-	8
CMCI	6	-	6
CBG	11	2	13
TOTAL	4 464	3 780	8 876

Fuente: Instituto Politécnico Nacional. Memoria 2000-2001

* Aparece solo el dato global del número de docentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la primera columna se agrupan los profesores de tiempo completo y los de tres cuartos de tiempo, que, en general, se considera que están ocupados de manera principal a realizar actividades académicas; en la segunda columna aparecen los profesores que tienen nombramiento equivalente a medio tiempo o a menos horas, lo que quiere decir que, en general, su ocupación principal no está constituida por la realización de actividades académicas. El número de profesores que se dedica primordialmente a las actividades académicas representa el 50% del total de los profesores del Instituto, lo que constituye un porcentaje mucho mayor que el que se encuentra a nivel nacional, ya que éste, según los datos de la ANUIES, alcanzó el 34% en 2001. En la actualidad el 48% de profesores e investigadores es de tiempo completo, el 8% tiene horas de nombramiento que van de 30 a 39, el 12% de 20 a 29 horas y el 32% de 1 a 19 horas. Puede, entonces, observarse que el porcentaje mayoritario se considera dedicado a las labores académicas como su ocupación principal (56% de 30 horas en adelante), mientras que el 44% restante constituye el porcentaje de académicos que posee menos de 30 horas de nombramiento⁵⁷.

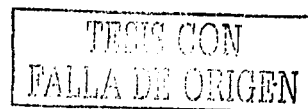
4.2. LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

La necesidad de evaluar de manera seria y permanente las labores desarrolladas en las instituciones de educación superior del sector público ha sido reconocida recientemente, en virtud de las recomendaciones emanadas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, retomadas y aplicadas conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública e impulsadas por las condiciones económicas de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, después de las cuales se hizo imprescindible aplicar políticas destinadas al ejercicio de un control de calidad, basado en la implantación de mecanismos de planeación y programación en las diferentes áreas de la administración pública y en una revisión más detallada de los resultados obtenidos, en virtud de los recursos asignados. Curiosamente, el desequilibrio tradicional de la evaluación académica y el énfasis en el control financiero no es un fenómeno exclusivo de los países del tercer mundo o subdesarrollados; a ese respecto, Mollis y Bensimon⁵⁸ señalan que en los Estados Unidos, a pesar de la existencia de una vieja preocupación por la calidad de la educación, es en los años ochenta del siglo XX que se presenta un movimiento por la evaluación o medición de la calidad que llevó a colegios y universidades a crear oficinas de evaluación y a los estados a proveer fondos para el desarrollo de mecanismos de medición, constituyéndose al mismo tiempo un cuerpo de consultores y expertos en evaluación al servicio de las instituciones.

La evaluación en las instituciones de educación superior ha buscado centrarse, al menos formalmente, en la calidad de las actividades que en ellas se realizan. Puede parecer novedosa la idea de que las actividades llevadas a cabo en dichas instituciones obedezcan a criterios de calidad. Lo mismo podría decirse de las organizaciones empresariales ya que el enfoque llamado de calidad, o de calidad total, o de aseguramiento de la calidad, adquiere

⁵⁷ Idem, pág. 9.

⁵⁸ Mollis y Bensimon: *Crisis, Calidad y Evaluación de la Educación Superior desde una perspectiva comparada: Argentina y Estados Unidos*. En Casanova y Rodríguez (1999): *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Estudios Universitarios. UNAM. México. Págs. 493 a 526.



auge y popularidad en los años ochenta del siglo XX cuando se comprueba que sus principios y técnicas juegan un papel fundamental en el desempeño exitoso de las empresas japonesas⁵⁹. Sin embargo, ni en las organizaciones empresariales ni en las instituciones de educación, la preocupación por la calidad es reciente ya que, en general, siempre se ha tratado de implantar mecanismos que garanticen el cumplimiento de las metas. Lo que ha sucedido es que de una visión parcial, en lo que se refiere a las empresas, que veía a la calidad como un problema exclusivo de la producción, se ha pasado a una consideración global que entiende que la calidad se debe dar en toda la organización o no surte sus efectos⁶⁰, y, en el ámbito de las instituciones públicas, dentro de las cuales sobresalen las educativas, se pretende pasar de un desempeño basado en el cumplimiento estricto de las disposiciones legales, a un desempeño basado en los resultados del servicio⁶¹. Por la combinación de las múltiples variables que influyen en la problemática de la educación superior pública, este proceso ha sido lento, difícil y a veces contradictorio.

Los requisitos exigidos para pertenecer a la planta docente, las condiciones para la asignación y permanencia, la necesidad de capacitación, los mecanismos de admisión y de aplicación de los estudiantes, la misma concesión de títulos y grados académicos, son algunos ejemplos de medios implantados de manera tradicional en las instituciones de educación con el propósito de alcanzar sus fines y garantizar la mejor preparación de los egresados. Estos ejemplos son prueba de que la calidad, entendida como el cumplimiento de requisitos de diseño y funcionamiento, ha sido preocupación de siempre en lo que se refiere a las instituciones educativas, aunque en los últimos años se ha hecho hincapié en la necesidad de mejorar las instancias encargadas del servicio y el rendimiento de quienes participan en el proceso, tanto las instituciones mismas como los académicos, individualmente considerados⁶². Lo que es novedoso es la implantación de un sistema de evaluación integral que se conforma, por un lado, con un organismo de carácter nacional coordinador del proceso, por otro, la autoevaluación institucional y, además, por la evaluación externa por parte de pares académicos. El aseguramiento de la calidad, según Brennan⁶³, obedece a diferentes concepciones y depende de los valores que se enfatizan: en ese sentido, pueden detectarse cuatro tipos ideales de valores de calidad, el tipo académico que se enfoca en la asignatura y en el control de profesores; el tipo administrativo con un enfoque institucional; el tipo pedagógico relacionado con la capacitación y el desarrollo del personal; y el tipo laboral o profesional que se ocupa principalmente de las habilidades y destrezas que adquiere el egresado.

En Francia, desde 1984, funciona el Comité National d'Evaluation (CNE), organismo que depende directamente del Presidente de la República y está encargado de evaluar las instituciones, no a los individuos que las integran. "El enfoque de la evaluación se centra en las políticas de la institución, escuela por escuela, departamento por departamento, en

⁵⁹ Pascale y Athos (1984): *El Secreto de la Técnica Empresarial Japonesa*. Editorial Grijalbo. México.

⁶⁰ Juran, J. (1990): *Juran y el Liderazgo para la Calidad. Un Manual para Directivos*. Ediciones Díaz de Santos. Madrid.

⁶¹ Jones y Thompson : *Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados en Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. N° 15, octubre 1999. Caracas.

⁶² Brennan, J.: *Panorama General del Aseguramiento de la Calidad*. En Malo y Velázquez. op. cit. págs. 13 a 30.

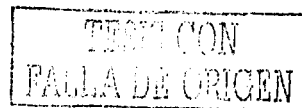
⁶³ Idem, págs. 27 a 30.

relación con los recursos y objetivos, ya sea que contemplen enseñanza, investigación o la integración de la institución en las esferas regionales, nacionales o internacionales. La evaluación incluye lo siguiente: los sistemas de aseguramiento de la calidad, que comprende misión institucional, gobierno institucional, administración, control de calidad y sistemas de aseguramiento, viabilidad financiera y control, recursos físicos: la calidad de la educación proporcionada, incluyendo logros y objetivos, métodos de evaluación, control de calidad y aseguramiento de programas, logros de los estudiantes, capacidad de contratación de los graduados, nivel de ingreso de los estudiantes, investigación, escolaridad y compromiso profesional del personal, calificaciones y experiencia de los profesores, equipos e instalaciones, servicios de apoyo a los estudiantes y facilidades sociales, interacciones externas con el programa; la calidad de la investigación, incluyendo calidad y número de publicaciones, instalaciones de investigación, biblioteca y tecnología de la información, financiamiento de fuentes no gubernamentales, cooperación internacional en la investigación, colaboración y apoyo de la industria"⁶⁴. El modelo francés se completa con la evaluación al personal académico y no académico a cargo del Consejo Nacional de Universidades, una fase previa de evaluación interna que sirve para dar información al CNE y una fase externa que consiste en una revisión por parte de colegas que incluye visitas y presentación de informes confidenciales.

En México la evaluación con un sentido diferente a la simple supervisión patrimonial es muy reciente y, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en lo que concierne a la posibilidad de parte del Ejecutivo Federal de evaluar los resultados de las actividades de las instituciones de educación superior, solamente aparecen los artículos 26 y 27. La disposición contenida en el artículo 26 al establecer que estas instituciones pueden desarrollar "proyectos adicionales de superación institucional" solicitando para ello al Ejecutivo Federal los fondos necesarios, previa celebración de un convenio específico. En ese caso, para la aprobación y asignación de los fondos solicitados, deberá tenerse en cuenta el desarrollo de convenios anteriormente celebrados entre la institución de que se trate y el Ejecutivo Federal. Esto quiere decir que el Ejecutivo podrá negar la asignación de los fondos necesarios para el desarrollo de los proyectos y, por ende, podrá rehusar la celebración del convenio respectivo si, después de la evaluación de uno o varios acuerdos ya desarrollados, considera que no se llevaron a cabo las actividades de la manera adecuada, que no se destinaron los fondos a las labores previstas o que, en términos de los resultados obtenidos, éstos no corresponden a los objetivos previamente establecidos y para los cuales se había firmado el o los convenios anteriores. El artículo 27, por su parte, obliga a las instituciones a emplear los fondos proporcionados por la federación, de manera estricta, en las actividades para las cuales fueron asignadas y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

El Programa Nacional de Educación Superior de 1983 posee un Apéndice A, titulado "Evaluación", en el cual se llama la atención sobre la importancia de incorporar acciones de evaluación que complementen y den sentido a la planeación. Ocho recomendaciones integran este apéndice y, en rigor, podría decirse que no agregan mucho al señalamiento inicial que se refiere a la importancia y la necesidad de emprender acciones evaluadoras. En

⁶⁴ Staropoli, André; *El Sistema Francés de Aseguramiento de la Calidad*. En Malo y Velázquez, op. cit. págs.95 a 111, págs. 104 y 105.



efecto, la primera de esas recomendaciones se limita a recordar que a los administradores, supervisores y responsables de los programas, debe exigírseles el uso racional de los recursos, entendiendo como tal "el aprovechamiento óptimo de los elementos humanos, financieros y físicos disponibles para el logro de los objetivos y metas propuestos en el PRONAES". Seguidamente, se establece la obligatoriedad de aplicar los recursos específicamente a la solución de los problemas detectados como prioritarios. En virtud de que los proyectos tienen por fundamento solucionar un número determinado de problemas, la evaluación debe, entonces, según estas recomendaciones, ser dirigida a constatar la reducción efectiva de tales problemas. La cuarta de dichas recomendaciones redundante en el mismo sentido, por cuanto menciona la necesidad de relacionar el problema y la estrategia de solución planteada. Esta redundancia se profundiza en las siguientes cuatro recomendaciones que, en síntesis, plantean la vinculación entre el problema a solucionar y las acciones tomadas para ello, la necesidad de mantenerse dentro de los propósitos, objetivos y metas enmarcados en subprogramas y proyectos, la participación en las acciones de evaluación de quienes estén involucrados en la realización de las actividades de cada programa y el que sean plenamente justificadas las diferencias entre lo planeado y lo realmente alcanzado⁶⁵.

En el documento que contiene las declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la Educación Superior de 1989, se insiste en la necesidad de la evaluación como un elemento indispensable para avanzar en el mejoramiento de la calidad de la educación superior y, por ende, para el efectivo cumplimiento de los fines que se persiguen a través de las instituciones de educación superior. A la evaluación se le define allí como un instrumento que permite constatar y apreciar "el sentido y la orientación, así como la eficiencia y la eficacia, de los procesos y resultados institucionales". Se reconoce la necesidad de que la evaluación sea un ejercicio normal realizado en primera instancia por aquellos que son responsables de las labores sustantivas a ser evaluadas. Esto supone, no solamente la posibilidad de constatar directamente diferencias entre lo planeado y lo alcanzado, sino que permite saber de manera inmediata las causas de las desviaciones, dando oportunidad para tomar medidas correctivas en el momento y con claro conocimiento de limitaciones y necesidades.

El documento recomienda que las instituciones desarrollen metodologías para evaluar sus actividades académicas y sus planes de desarrollo; que participen en la evaluación los cuerpos colegiados; que la presentación de informes de actividades sirva para realizar la evaluación; que se establezca un sistema nacional de acreditación que determine perfiles de egreso y estándares de conocimientos mínimos por cada carrera; que se realicen estudios sobre la congruencia de las funciones sustantivas con las necesidades del entorno; que se realicen evaluaciones regionales que involucren a varias instituciones; que se fomente una cultura de la evaluación, a través de la creación de mecanismos de evaluación permanente e integral de "los diferentes sectores y ámbitos institucionales (bibliotecas, planta física, sistemas de organización, uso de instalaciones y horarios de servicios, servicios generales, etc.)". Por otro lado, se recomienda la evaluación de los organismos, programas e

⁶⁵. SEP-ANUIES (1983): Programa Nacional... op. cit. Apéndice A, i a iii.

instituciones de carácter nacional que se relacionan con la educación superior, tales como el CONACyT, el SNI y la propia ANUIES⁶⁶.

4.2.1 Mecanismos de Evaluación

El Sistema de Evaluación en México se ha venido transformando con relación a las variables que considera importantes y en lo que se refiere a la intensidad del involucramiento de los diferentes agentes evaluadores. En gran parte del siglo XX la preocupación fundamental fue la expansión de la oferta educativa de nivel superior; a partir de la década de los setenta se hizo énfasis en procesos de planeación y en los ochenta comenzó una etapa que se ha caracterizado por la reducción del sistema de educación superior público con una mayor participación del sector privado y una preocupación por la operación eficiente de las instituciones públicas y la implantación de mecanismos de evaluación⁶⁷. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) ha sido pionero en el impulso de mecanismos de evaluación del desempeño de actividades educativas. En ese sentido, el apoyo a proyectos de investigación y el proceso para otorgar becas a estudiantes de postgrado, dieron lugar a dos importantes programas que se basan en procesos de evaluación, el Padrón de postgrados de Excelencia, que evalúa y apoya postgrados nacionales y el Sistema Nacional de Investigadores, que evalúa y otorga incentivos económicos individuales a quienes desarrollan actividades investigativas.

Apenas en 1990 se inicia de manera sistemática la práctica de la autoevaluación en las instituciones públicas de educación superior mexicanas la cual ha sido ligada a la presentación de planes de desarrollo institucional para acceder a financiamientos de programas como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (PROMEP)⁶⁸. La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) propuso la integración de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), verdaderos comités de pares encargados de la evaluación de planes y programas de estudios. En 1994 la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), puso en marcha el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) con el encargo preciso de diseñar y realizar exámenes de ingreso y egreso de la educación media superior y superior. A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se crearon en México los Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las Profesiones (COMPI) destinados a establecer los requisitos y mecanismos para los procesos de acreditación de los planes y programas de estudio y la certificación de profesionales a nivel nacional, así como buscar su reconocimiento internacional. Los COMPI dieron lugar a la creación de consejos de acreditación por áreas del conocimiento, entre los que destacan el de Ingeniería, el de Medicina Veterinaria y Zootecnia, el de Contaduría y Administración y el de Medicina.

⁶⁶ ANUIES (1989), op. cit, págs. 34 a 39.

⁶⁷ Malo, Salvador: *La Experiencia Mexicana de evaluación de la Calidad*. En Malo y Velázquez, op. cit. págs. 113 a 130.

⁶⁸ Zorrilla y Cetina: *Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en México*. En Malo y Velázquez, op. cit. págs.

La CONAEVA inicia sus labores en 1989 con el propósito fundamental de articular un proceso de evaluación de la educación en México y proponer criterios de calidad para las funciones y tareas de este nivel educativo. La CONAEVA se propuso operar un sistema nacional de evaluación conformado por el ámbito institucional, el de programas académicos, el del sistema en general y el ámbito individual. Para evaluar los programas se constituyeron los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Cada una de las instituciones ha ido implementando mecanismos de autoevaluación que se han ido constituyendo en una importante fuente de información para la operación de programas y proyectos de apoyo al mejoramiento institucional. La evaluación del sistema educativo superior en su conjunto, ha sido realizado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y esporádicamente por organismos internacionales, como el Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La evaluación individual ha estado a cargo del CENEVAL, en lo que concierne a los aspirantes a ingresar y a los egresados de las diversas Instituciones y, en lo que se refiere a los académicos, cada institución posee mecanismos propios de ingreso, promoción y permanencia que han sido complementados por el Programa de Carrera Docente de la SEP, con el fin de evaluar la productividad académica de cada docente y asignarle ingresos económicos adicionales⁶⁹.

La evaluación se ha venido constituyendo en una política pública fundamental relacionada estrechamente con "la competencia por el financiamiento y su diversificación, la apertura de las universidades a la revisión interna, la vinculación con el sector productivo, la innovación organizativa y la reordenación administrativa"⁷⁰. Las declaratorias de acreditación y de certificación son propiamente los resultados de procesos de evaluación, diferenciados, como ya se dijo, por el objeto sobre el cual se aplican y similares en cuanto a que son externos a dicho objeto. Un organismo o un programa queda acreditado cuando un ente evaluador constata que cumple con ciertos criterios previamente establecidos que definen la calidad educativa que ofrece; así mismo, un egresado es certificado cuando demuestra, ante un ente evaluador, haber adquirido los conocimientos y las habilidades mínimas definidas como suficientes para la profesión que ha estudiado.

Medir la calidad requiere, entonces, del establecimiento de criterios, indicadores y parámetros que la definan. En ese sentido, como lo afirman Gago y Mercado⁷¹, en México los ejes esenciales sobre los cuales se ha hecho girar la calidad educativa, son la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la trascendencia y la equidad, en el entendido de que no basta uno o algunos de ellos para considerar la calidad de un programa, sino que se trata de rasgos complementarios que de manera conjunta definen esa calidad. La eficacia se relaciona con la medida en que se logran los objetivos, por lo que es fundamental que estén previamente establecidos de manera clara y precisa. La eficiencia se refiere a la forma en que se

⁶⁹ Mercado, Ricardo: *La Experiencia de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior*. En malo y Velázquez, op. cit. págs. 159 a 169.

⁷⁰ Mendoza Rojas: *Evaluación, Acreditación, certificación: Instituciones y Mecanismos de Operación*. En Mungaray et al. (1997): *Políticas Públicas y Educación Superior*. Colección Biblioteca de la Educación Superior. ANUIES, México. Págs. 317.

⁷¹ Gago y Mercado: *La Evaluación en la Educación Superior en México*. En *Revista de la Educación Superior*. Volumen XXIV (4), n° 96, octubre-diciembre 1995, págs. 61 a 86.

emplean los recursos asignados. La pertinencia tiene que ver con la congruencia entre los resultados y las expectativas relacionadas con el desarrollo social y el conocimiento, entendidos en términos amplios como lo socialmente esperado, lo vigente, lo permitido, lo verdadero. La trascendencia es más difícil de entender y de medir, pero es un atributo que un buen programa de educación superior debe tener. "Un programa educativo es trascendente cuando sirve hoy y sirve mañana, cuando es útil en distintos ámbitos: cuando el logro de sus objetivos hace factible no sólo la comprensión de ideas, sino la operación de instrumentos y la relación con las demás personas"⁷². La equidad de un programa estará determinada por las formas en que se establece el acceso al mismo, las condiciones de disponibilidad de profesores y horarios, de infraestructura y uso de instalaciones, y otros indicadores por el estilo que influyan o no para un trato diferenciado entre los estudiantes⁷³.

La acreditación de instituciones de educación se inicia en México por instituciones privadas (ITESM, Universidad de las Américas) que realizaron trámites para ser acreditadas por la Southern Association of Colleges and Schools (SACS), agencia acreditadora de los Estados Unidos y, más adelante, por la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), constituida como organismo acreditador de las entidades que la conforman⁷⁴. Las instituciones de educación superior no están obligadas a someterse a procesos de acreditación, aparte de los trámites normales para su reconocimiento por las autoridades educativas, pero después de la creación de la CONAEVA se ha ido incrementando el número de programas académicos y de carreras profesionales sometidos a proceso de evaluación con miras a ser acreditados. En el nivel de postgrado, el CONACyT lleva a cabo una evaluación de los diferentes programas de Maestría y Doctorado para integrar el que ha llamado "Padrón de Postgrados de Excelencia". El objetivo fundamental de dicha evaluación es la asignación de recursos a las instituciones responsables de los programas incluidos en el padrón y de becas a los estudiantes que los cursan.

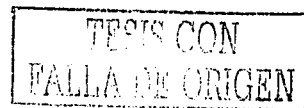
En lo que se refiere a la certificación, se han aplicado exámenes de ingreso a bachillerato, a licenciaturas y a postgrados y se han comenzado a realizar exámenes de calidad profesional, a través del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL). Este centro de evaluación lleva a cabo tres tipos de exámenes: un examen único para todos los aspirantes a cursar en las instituciones de educación media superior de la zona metropolitana de la Ciudad de México, un examen de diagnóstico para los aspirantes a ingresar a la educación superior y exámenes generales de calidad profesional en algunas áreas como la medicina veterinaria y zootecnia, contaduría, administración, ingeniería civil, enfermería, odontología, arquitectura y química farmacobiológica⁷⁵. Sin que se trate realmente de una certificación, pero debido al impacto e importancia que ha adquirido en el mundo académico, es necesario hacer mención, también aquí, de la evaluación que lleva a cabo el CONACyT para integrar el Sistema Nacional de Investigadores, cuya principal consecuencia es el otorgamiento de estímulos económicos, de acuerdo con la productividad mostrada por cada investigador, en un periodo de tiempo determinado.

⁷² Idem, pág. 71.

⁷³ Idem, págs. 64 a 73.

⁷⁴ Mendoza, Eusebio: *La Educación Tecnológica en México*. En Solana et al., op. cit. págs.

⁷⁵ Zorrilla y Cetina, op. cit. págs.



En la actualidad se aplican programas de evaluación, acreditación y certificación de la educación superior en cinco ámbitos del sistema: las instituciones, los programas académicos, el personal académico, los técnicos superiores y profesionistas, y los alumnos. La CONAEVA ha impulsado la autoevaluación en las instituciones; la acreditación es llevada a cabo por la FIMPES, para las instituciones privadas y por la ANUIES al exigir requisitos mínimos a las instituciones afiliadas, algunas instituciones han solicitado la acreditación de la SACS. Los programas académicos son evaluados por la institución a la que pertenecen y por entidades externas como el CONACyT, el COSNET y los CIEES y para tener derecho a los recursos del PROMEP y el FOMES; la acreditación la da la SEP con su reconocimiento oficial, las asociaciones de escuelas y facultades, los consejos de acreditación y el CONACyT al nivel de postgrado. El personal académico es evaluado internamente por mecanismos de ingreso, programas de promoción, permanencia y de estímulos; la acreditación y la certificación las obtiene a través del Sistema Nacional de Investigadores o del Sistema Nacional de Creadores. Los técnicos superiores y los profesionistas solamente están sometidos a procesos de certificación a través del reconocimiento oficial de sus estudios por la SEP y los gobiernos de los estados y por su afiliación a los colegios de profesionistas. Los alumnos están sujetos a tres niveles de evaluación: al ingreso, en el cual participan instancias internas y externas (exámenes generales); en el trayecto, con la participación exclusiva de instancias internas de cada institución; y al egreso, con la participación de instancias internas y externas que da como resultado la certificación oficial con el otorgamiento del grado y la certificación del CENEVAL, de carácter voluntario⁷⁶.

En el caso específico del Instituto Politécnico Nacional, las diferentes instancias de nivel central presentan informes trimestrales de autoevaluación en los cuales se mencionan las actividades llevadas a cabo durante el periodo. En la información que integra la memoria anual, se presenta un listado de esas actividades, relacionadas con sus respectivas funciones, así como las labores destinadas a fomentar la superación de su personal, en un apartado del formato que se llama "capacitación y desarrollo del personal de apoyo y asistencia a la educación". Existe en tal formato un apartado dedicado a la evaluación en el cual se limitan a señalar que durante el año cumplieron con presentar los informes trimestrales de autoevaluación. En el caso de las direcciones de estudios profesionales, de nivel medio superior y de nivel superior, una por cada área del conocimiento en que se dividen, se presenta un informe que contempla la revisión del contenido de exámenes de admisión y la supervisión de exámenes ordinarios, extraordinarios y a título de suficiencia en los diferentes planteles⁷⁷.

En lo que concierne a la Dirección de Evaluación de la Secretaría Técnica, puede verse la presentación de informes de carácter general sobre las diferentes acciones desarrolladas en el cumplimiento de las funciones de evaluación que le corresponden. Para ello esta dirección ofrece la información sobre el cumplimiento de metas institucionales correspondientes al periodo en cuestión. Para el caso de los planteles los aspectos

⁷⁶ Cuadro publicado en ANUIES (2000): *La Educación Superior en el Siglo XXI...*, op. cit. pág. 115.

⁷⁷ Ver IPN. Memoria 2001-2002, versión en Disco Compacto. Elaborado bajo la coordinación de la Secretaría General.

relacionados con la evaluación están divididos en dos, uno para la que se denomina "evaluación educativa" y otra para la "evaluación administrativa". En el primer caso se informa sobre la revisión, actualización y reestructuración de planes y programas y en el segundo sobre seguimientos programáticos de carácter general, de acuerdo con lo establecido previamente en el Programa Operativo Anual⁷⁸.

Los diferentes sistemas de estímulos al desempeño, actualmente vigentes en el Instituto, funcionan como el resultado de programas de evaluación, en virtud de que para aspirar a ellos es necesaria la presentación previa de los documentos que comprueben la realización de las actividades reseñadas por el académico interesado en obtener el ingreso extra correspondiente. Sin contar los apoyos esporádicos a los cuales se puede aspirar para asistir a congresos, cursos u otro tipo de eventos, en el Instituto existen tres sistemas permanentes de estímulos al desempeño que son la llamada "beca de exclusividad", a través de la cual se otorga un ingreso extra mensual por actividades docentes, de investigación, de capacitación y de apoyo a las labores académicas; el programa de "estímulo al desempeño docente", mediante el cual se premia la realización de labores frente a grupo y subsidiariamente el resto de las que desarrolla un profesor de tiempo completo; y el programa reciente de "estímulo al desempeño en la investigación", que otorga ingresos extras como reconocimiento a la realización, de manera primordial, de actividades investigativas. En el punto 4.4.2 se presenta un cuadro de los estímulos asignados al personal académico, por plantel de nivel superior del IPN, durante el período 2000-2001 con respecto al número total de profesores y se reproducen las cifras que se dan sobre el disfrute de tales estímulos en el informe de actividades de 2002.

A continuación se muestra, en un cuadro sinóptico, las diferentes instancias que conforman los sistemas de Planeación y de Evaluación de la Educación Superior en sus respectivos niveles y la manera en como ellos se integran. En la columna de la izquierda se pueden ver los diferentes órganos, en la del centro se muestra el nivel al que pertenece cada uno de ellos en orden descendente, nacional, regional o institucional y en la última se señala la manera en que han sido conformados, sea con la participación de la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, desde el más alto nivel, o con la participación de pares académicos en los que llevan a cabo directamente labores de evaluación, con la participación de las diversas instituciones en los de carácter regional, y a través de dependencias internas, aquellos cuya competencia está limitada al ámbito propio de cada institución. Se encuentra dentro del cuadro el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo público descentralizado de carácter técnico creado en 2002 con competencia en asuntos relacionados con la evaluación de la educación de tipo básico (preescolar, primaria y secundaria) y la de tipo medio superior de bachillerato y profesional. En virtud de que la mayor parte de las instituciones de educación superior están encargadas de actividades educativas comprendidas entre las definidas como medio superior, se consideró conveniente su inclusión en dicho cuadro, a pesar de que por disposición expresa del decreto que lo crea, este instituto no desarrollará actividades relacionadas con el nivel superior.

⁷⁸ Idem.

**Integración de los sistemas de planeación y de evaluación
Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior**

Coordinación Nacional Para la Planeación de la Educación Superior.	NIVEL NACIONAL	SEP-ANUIES
Comisión Nacional de Evaluación.		
Centro Nacional de Evaluación para la educación Superior.	(alumnos)	
Comités Interinstitucionales de Evaluación De la Educación Superior.	(carreras)	PARES ACADÉMICOS
CONACYT.	(investigadores y programas de postgrado)	
Instituto Nacional para Evaluación de la Educación	(básica y media superior)	
Consejos Regionales de Planeación de la Educación Superior	NIVEL REGIONAL	INTERINSTITUCIONALES
Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior	NIVEL ESTATAL	INTERINSTITUCIONALES
Plan Estatal Indicativo del Desarrollo de la Educación Superior		
Unidades Institucionales de Planeación y dependencias de evaluación interna	NIVEL INSTITUCIONAL	ESTRUCTURA INTERNA

Cuadro sinóptico basado en los documentos respectivos.

4.2.2 Actividades y Órganos Evaluados

Como acaba de ser mencionado, el sistema de evaluación se orienta a cuatro ámbitos, partiendo del funcionamiento integrado de las instituciones de educación superior nacionales, es decir, del propio sistema educativo de nivel superior, hasta llegar a los individuos involucrados en el proceso, alumnos y académicos, pasando por la evaluación de cada institución y de sus programas académicos específicos. La CONAEVA impulsó el funcionamiento de los Comités Interinstitucionales encargados de la evaluación diagnóstica de programas educativos que, en un primer momento, deberían encargarse también de la acreditación de dichos programas. En sus primeros años de funcionamiento los propios CIEES recomendaron que la acreditación fuese realizada por órganos diferentes y, en consecuencia, promovieron la constitución de los consejos de acreditación de programas de educación superior⁷⁹. La acreditación de un programa sirve para proporcionar información

⁷⁹ Pérez, Manuel: *La Experiencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior*. En Malo y Velázquez, op. cit. págs 181 a 196.

confiable con relación a las características y condiciones de dicho programa; ella supone, por lo tanto, un proceso previo de evaluación que constate el cumplimiento de ciertos criterios, parámetros e indicadores que configuren un modelo permanente establecido y al que considera como el adecuado para el funcionamiento del programa, garantizando la calidad que los posibles estudiantes, los futuros empleadores y la propia sociedad esperan que se alcance con el estudio del programa en cuestión.

Los comités interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) llevan a cabo evaluación diagnóstica externa de programas académicos, sin que ello conduzca a la acreditación que, como ya se dijo, corresponde a los diversos consejos de acreditación de programas académicos que se han venido constituyendo después de la firma del Tratado de Libre Comercio. El CENEVAL, por su parte, ha diseñado y aplicado exámenes nacionales tales como el examen nacional de ingreso a la educación media superior, el examen nacional de ingreso a la educación superior, el examen nacional de ingreso al postgrado y el examen general de egreso de la licenciatura. "De enero de 1994 a junio de 1999, el CENEVAL aplicó un total de 3'123,055 exámenes, de los cuales 2'442,383 corresponden al ingreso a la educación media superior; 977,030 al concurso único de ingreso a las instituciones públicas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; 8,302 al concurso de ingreso en las IES del Estado de Aguascalientes; 635,442 al ingreso a la educación superior y 5,263 aplicados a aspirantes a becas de posgrado en el programa del CONACyT para cursar estudios en el extranjero"⁸⁰. Entre sus metas para el inicio del siglo XXI la ANUIES se planteó, en materia de evaluación, reactivar y reestructura la CONAEVA, constituir el Consejo Mexicano para la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior (COMEA), otorgar personalidad jurídica a los CIEES, impulsar la evaluación externa de programas y conformar un padrón nacional de programas de buena calidad, para ello en 2003 deberá estar integrado un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación⁸¹.

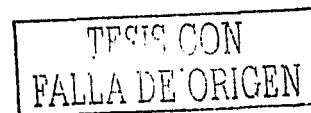
El Instituto Politécnico Nacional participa activamente en el proceso de acreditación de sus programas, tanto al nivel medio superior como superior, incluido en éste el postgrado. En ese sentido, en el informe de actividades 2002, el Director General, menciona que, además de las normales revisiones de planes y programas y la actualización de carreras y programas de postgrado, "el IPN recibió del Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI), las constancias correspondientes a 10 programas académicos del nivel medio superior y siete del superior, además de una reacreditación. De esta manera, al cierre del año 2002, se cuenta con 49 programas acreditados, 17 programas más que en el año anterior"⁸². En el mismo sentido, como producto de la participación en los programas de apoyo al postgrado que ofrece el CONACyT, durante 2002 se registraron 2 maestrías y 2 doctorados en el Padrón Nacional de Postgrado, y en el Programa Integral de Fortalecimiento al Postgrado se registraron, en el mismo periodo, un total de 26 programas.

La evaluación de los individuos no se ha limitado a la evaluación que supone el proceso que lleva a cabo el CENEVAL con los exámenes de ingreso y con la certificación de los

⁸⁰ ANUIES (2000): La ANUIES en la línea del Tiempo..., op. cit. pág. 114.

⁸¹ Idem. pág. 187.

⁸² Correa Jasso (2003), op. cit. pág. 7.



egresados; en lo que se refiere a las actividades académicas, el CONACyT complementa las disposiciones de ingreso, promoción y permanencia de cada institución, a través del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), mecanismo evaluador externo que otorga incentivos económicos a los investigadores de las diferentes instituciones si cumplen con los requisitos de calidad previamente definidos. Como el SNI está dirigido a reforzar las actividades de investigación, fue necesario crear un Programa Nacional de Becas al Desempeño Académico y Carrera Docente, manejado de manera separada por cada institución, que otorga incentivos económicos a los profesores de tiempo completo y toma en cuenta las actividades docentes, dándoles un peso importante en la medición del desempeño del personal académico.

NÚMERO DE PROFESORES Y ESTÍMULOS POR ESCUELA, CENTRO Y UNIDAD DEL IPN
PLANTELES DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

PLANTEL	EXCLUSIVIDAD	EST. DESEMP. INV*	E. ST. DESEMP. DOC*	TOTAL PROFESORES
ESCAST	17	0	35	645
ESCALEP	9	0	25	370
ESSE	12	0	6	253
ESL	10	0	10	208
ENCB	**	**	**	611
ESM	4	0	53	180
ESEO	0	0	13	80
ENMH	7	3	11	115
ESIMEZAC	68	0	165	908
ESIMECUI	31	0	22	103
ESIMEAZ	20	0	73	295
ESIMEIC	9	0	6	101
ESIAZAC	31	5	85	110
ESIAIEC	8	0	47	305
ESIAIIC	0	0	7	159
ESII	5	3	2	85
ESIQII	82	25	122	445
ESIM	50	0	20	230
ESCOM	-	-	-	131
UPICSA	113	0	37	755
UPIBI	27	13	22	118
UPITIA	17	1	5	108
CICSAIA	18	0	28	105
CICSAI	3	0	0	170
CI PROBI	36	18	1	71
CHESAD	1	3	1	16
CHDIR-DUR	52	17	0	60
CHDIR-MIC	8	1	0	16
CHDIR-OAX	32	7	0	87
CHDIR-SIN	0	6	0	30
CHIDEI	11	4	3	37
CHDIIC	5	0	0	36
CIC	16	16	5	100
CICIMAR	66	54	3	113
CMPI	-	-	-	1
CICATAI	5	12	0	25
CICATAI-P	6	3	0	35
CICATAI-Q	10	9	0	30
CICATAI-A	5	3	0	29
CHCAS	-	-	-	11
CHI AZC	-	-	-	9
CMCI	-	-	-	10
CHC	1	1	0	17
TOTAL	806	204	807	8692

Fuente: Instituto Politécnico Nacional, Memoria 2001-2002.

* Estos dos estímulos no son acumulables, pero ambos sí lo son con la beca de exclusividad. ** No aparece información

La llamada "beca de Exclusividad de la COFAA", el Estímulo al Desempeño Docente y el Estímulo al Desempeño en Investigación son los únicos sistemas de evaluación del personal académico que son reportados en los informes de cada uno de los planteles que integran el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Instituto Politécnico Nacional. Sumando el número de profesores que disfrutaban de los estímulos, la cantidad que se obtiene no corresponde más que al 21% del total de los profesores, si, además, se toma en cuenta que aunque los estímulos al desempeño no son acumulables, éstos sí lo son con respecto a la beca de exclusividad y según los datos de la memoria del 2000-2001 el número de profesores de tiempo completo alcanza el 50 % del total, puede decirse que existe una cantidad considerable del personal docente cuyas labores no son supervisadas con el rigor que corresponde a los sistemas de estímulo señalados. Por otro lado, el someterse a una evaluación como la que tales sistemas de estímulo suponen, se ha convertido en una actividad voluntaria, en el sentido de que la pertenencia o no a alguno de dichos sistemas depende de que el profesor o investigador quiera disfrutar del beneficio económico que ellos representan y no de una condición o requisito establecido por la institución, para todos aquellos que prestan sus servicios en labores docentes o de investigación en alguno de sus planteles.

En el ya citado informe anual del Director General del IPN, correspondiente al 2002, se menciona que la beca de exclusividad le fue otorgada a 1,138 académicos, el Programa Integral de becas y estímulos al desempeño otorgó 1,528 estímulos al desempeño docente, mientras que en el Proyecto de Apoyos Internos a la Investigación, se otorgaron 295 estímulos al desempeño en investigación, de los cuales 142 correspondieron a personal académico de centros de investigación, 152 a profesores de escuelas de nivel superior y 1 a nivel medio superior. El número total de asignaciones de los diferentes estímulos alcanzó, entonces, a 2,961, cantidad que no puede asociarse a un número igual de académicos en virtud de que, como ya se mencionó, la beca de exclusividad y alguno de los estímulos al desempeño son disfrutados de manera acumulada. Tal como se mencionó en el párrafo anterior, un alto porcentaje de académicos no son sometidos a procesos regulares de supervisión en el desarrollo de las labores que tienen a su cargo ya que, según la memoria 2001-2002 el número total de profesores de los diferentes planteles alcanza a 8,692 y, por lo tanto, no más del 34% pertenece a los sistemas de evaluación asociados al otorgamiento de apoyos económicos extras. En lo que se refiere al Sistema Nacional de Investigadores la pertenencia de los profesores politécnicos a dicho sistema es baja ya que, según el informe 2002 que se comenta, 310 miembros del SNI forman parte de la planta docente del Instituto⁸³.

4.3 ALGUNAS PROPUESTAS INSTITUCIONALES DE TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL Y LAS MODIFICACIONES EN EL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

Son numerosos los documentos que dan testimonio de las actividades permanentes de la ANUIES en el cumplimiento de sus fines, muchos de los cuales han sido ya citados y comentados en este trabajo. Después del inicio de los noventa, ya en plena etapa de funcionamiento conjunto de los sistemas de planeación y de evaluación, se realizó el estudio que contiene las diez líneas de acción prioritarias para el mejoramiento de la calidad. De esas líneas destacan las que se refieren a la "actualización de la infraestructura académica" y a la "reordenación de la administración y la normativa". En otro estudio posterior en el cual se mostraban los frutos del esfuerzo emprendido por las instituciones

⁸³ Correa Jasso, Informe 2002...Op. cit. págs. 10, 11 y 17.

para su modernización, se agregaron los temas complementarios para el mejoramiento de la calidad relacionados con los procesos de evaluación y el mejoramiento del nivel de ingresos del personal académico de tiempo completo⁸⁴.

En primer lugar, como consecuencia lógica de la implementación de principios y técnicas de planeación, las universidades e instituciones comenzaron el proceso de fortalecimiento de su propia estructura de planeación. En ese sentido, a través de la ANUIES se impartieron cursos y se ofreció asesoría a funcionarios y empleados encargados de áreas administrativas. Por otro lado, se formalizó el "Programa Institucional de Desarrollo" que cada nuevo rector debe elaborar con su equipo y comprometerse a poner en marcha durante su gestión. Otro signo de los cambios ha sido la implementación conjunta con el gobierno federal de programas de mejoramiento, entre los que resaltan el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Así mismo, en numerosas instituciones se inició un proceso de reestructuración con base en la descentralización y en la definición de novedosos modelos académicos.

Otro aspecto resaltante de todo este proceso transformador de las estructuras institucionales es el relacionado con la redefinición del marco legal y reglamentario. En los años noventa las universidades de Sonora, de Quintana Roo, de Aguascalientes, la Benemérita de Puebla, la de Ciencias y Artes de Chiapas, la Veracruzana, la de Guanajuato y la de Guadalajara, hicieron importantes reformas a sus respectivas leyes orgánicas. De las mencionadas, las cuatro últimas obtuvieron un nuevo estatus de autonomía que les garantiza un funcionamiento más ágil y eficaz, al mismo tiempo que les define un nuevo marco de relaciones con los gobiernos regionales⁸⁵. En segundo lugar, las instituciones han emprendido procesos de evaluación que han ido más allá de la autoevaluación y que tienen por finalidad comenzar una práctica de rendición de cuentas que por sí misma obliga a mejorar la calidad de los servicios prestados. La mayor parte de las universidades han solicitado el apoyo de los Comités interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y en ese sentido han aprovechado recomendaciones y observaciones para reformular planes y programas de sus diferentes licenciaturas y, en lo que respecta al apoyo económico para su postgrado, investigación y publicaciones, sus programas y acciones han sido evaluados a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología⁸⁶, órgano público de evaluación externa más importante a nivel de esos estudios, además de que realiza una evaluación individual de los investigadores a través del Sistema Nacional de Investigadores⁸⁷.

⁸⁴ ANUIES (2000): *Acciones de transformación de las Universidades Públicas Mexicanas 1994-1999*, libros en línea. Versión electrónica. Páginas introductorias.

⁸⁵ Idem, página 26.

⁸⁶ Idem, páginas 36 y 37.

⁸⁷ Recientemente, en agosto de 2002, fue aprobada una nueva ley orgánica del CONACYT que sustituyó a la de 1970, en este nuevo ordenamiento legal se mantienen las funciones especializadas del Consejo como órgano encargado de la articulación de las políticas públicas del Gobierno Federal destinadas a promover la innovación, el desarrollo y la modernización de la investigación científica y tecnológica del país y se le definen las atribuciones necesarias. Por otro lado, se le reviste de una forma jurídica de organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad, patrimonio y autonomía técnica, administrativa y operativa. El Consejo continúa desarrollando las funciones relacionadas con la operación del Sistema Nacional de Investigadores y con la emisión de criterios generales y parámetros de evaluación para medir el

4.3.1 Lineamientos Generales

En el marco de lo establecido en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), en lo que respecta a los objetivos estratégicos, políticas y objetivos particulares a implementar para el mejoramiento de la educación superior, las instituciones encargadas de dicho nivel han comenzado a formular "programas Integrales de Fortalecimiento Institucional" (PIFI), con los cuales buscan alcanzar "niveles superiores de desarrollo y consolidación"⁸⁸. Como elementos indispensables para obtener beneficios de dichos programas, el propio PNE dejó establecidas ciertas condiciones de entre las cuales destacan, el que sean formulados bajo esquemas de participación, que cada una de las dependencias de educación superior que integran la Institución definan claramente su visión al 2006, que se identifiquen condiciones de funcionamiento y los retos que se enfrentan, que se establezcan indicadores y metas a 2003 y 2006 para cada programa educativo, dependencia e institución, que se visualice la problemática institucional mejorando el perfil del personal académico y fortaleciendo los cuerpos académicos, que se cuide la pertinencia de la oferta y se fortalezca la capacidad institucional para la realización de "la planeación estratégica, gestión, vinculación, información, evaluación y rendición de cuentas a la sociedad"⁸⁹.

En este apartado se intenta un acercamiento a las repercusiones del proceso de transformación formal en algunas de las instituciones de educación superior públicas, haciendo especial referencia al Instituto Politécnico Nacional. Se intenta, además, contribuir al conocimiento de las formas de implementación de dicho proceso, teniendo como premisa el reconocimiento del Estado como un conglomerado de organizaciones, sin mucha cohesión y, muchas veces, enfrentadas entre sí, en el cual el estudio de algunas de ellas no implica una visión completa de la acción gubernamental. Este capítulo y el trabajo en general, se enmarcan dentro del concepto de redes organizacionales⁹⁰, según el cual es necesario entender la complejidad del sector público y aspirar solamente a presentar manifestaciones concretas del quehacer organizacional, sin pretender abarcar todas y cada una de las organizaciones que integran el sector, ni dar explicaciones que las engloben y unifiquen.

Sin embargo, aunque sea en términos de principios muy amplios y dentro de una gran posibilidad de distintas aplicaciones concretas en cada caso particular, el marco de referencia de los procesos de cambio está constituido por los documentos mencionados en los puntos 4.1 y 4.2 de este capítulo y por documentos generales derivados del más alto nivel del gobierno. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece, al presentar la "misión del Poder Ejecutivo", una serie de grandes acciones entre las cuales destaca "llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta

impacto, resultados y beneficios de recursos y apoyos asignados para la realización de actividades de investigación científica y tecnológica: Artículos 1, 2 y 3 de la nueva Ley Orgánica del CONACYT.

⁸⁸ SEP (2001): Programa Nacional de Educación 2001-2006. Secretaría de Educación Pública, pág. 204.

⁸⁹ Idem, págs. 204 y 205.

⁹⁰ Del Castillo, Arturo: *Problemas de la Acción Gubernamental: Organizaciones y Redes de Actores*. En Arellano et al. (2000): *Reformando el Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa editor. México. Págs. 361 a 395.

calidad de vida para toda la población⁹¹. Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal, de acuerdo con dicho Plan, se basan en postulados de humanismo, equidad y cambio que deben garantizar, entre otros logros, el poner al alcance de todos los habitantes los bienes sociales y los satisfactores básicos: habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana⁹². En el rubro específico de la política social, el Plan define a la educación como “estrategia central para el desarrollo nacional” y textualmente afirma que “el Gobierno de la República considera a la educación como la primera y la más alta prioridad, para el desarrollo del país, que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo”⁹³.

Siguiendo los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Educación establece el compromiso del Gobierno Federal de ampliar y mejorar el sistema de educación superior y asumir su responsabilidad con el desarrollo de la educación superior pública. A lo largo de los 4 apartados que contienen el subprograma de educación superior, el Programa Nacional de Educación asegura que las instituciones serán dotadas de recursos suficientes para consolidar su desarrollo, tomando en consideración criterios de desempeño institucional; se fomentará la expansión de la matrícula; se estimulará la actualización de programas de estudio; se impulsará la renovación de métodos de enseñanza; se mejorarán los servicios de apoyo al aprendizaje; se alentará la transformación de las estructuras académicas; se aprovecharán las telecomunicaciones; se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos; se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores; se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores; se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos⁹⁴.

El Programa promete, además, fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece, estrechando la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo. Se menciona la necesidad de consolidar un sistema nacional de evaluación y acreditación que al mismo tiempo que propicie la mejora continua y el aseguramiento de la calidad en los programas educativos de las instituciones de educación superior, permita la adecuada y oportuna rendición de cuentas a la sociedad. Por otro lado, se pretende continuar el proceso de planeación y coordinación de la educación superior que permita integrar realmente un sistema nacional de educación superior, donde las diversas instituciones participen en redes de cooperación e intercambio académico. Los tres objetivos estratégicos del PNE en el nivel superior se definen como la ampliación de la cobertura con equidad, educación superior de buena calidad y la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior⁹⁵.

⁹¹ Poder Ejecutivo Federal (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Pág. 38.

⁹² Idem, pag. 40.

⁹³ Idem, pag. 48.

⁹⁴ SEP (2001): Programa Nacional de Educación. Op. cit. Págs. 186 a 189.

⁹⁵ Idem, págs. 199 a 218.

La década de los noventa ha sido considerada como crucial en el proceso de transformación de la educación pública porque en ella se hicieron efectivos cambios formales en la legislación, la organización y en el plano académico de algunas importantes instituciones mexicanas. Para recoger el testimonio de quienes fueron protagonistas de estos procesos la ANUIES llevó a cabo un curso que dio lugar a una interesante publicación⁹⁶ que resalta los aspectos más importantes de las experiencias de cinco universidades estatales. En el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y en la Universidad de Sinaloa el proceso significó romper con una situación de deterioro mayor que en muchas otras instituciones. La Universidad de Guanajuato y la de Veracruz inician su transformación adquiriendo la autonomía en esos años y la Universidad de Guadalajara inicia la marcha hacia la recuperación de un lugar de primer orden entre las instituciones de educación superior de la región occidental del país.

En el Instituto Politécnico Nacional se han puesto en marcha medidas que han significado la aplicación de principios y técnicas dentro del marco de referencia dictado por las nuevas condiciones contextuales y el proceso general de transformación que envuelve a todas las instituciones de educación superior públicas, en el sentido de que con ellas se busca modificar aspectos importantes de su funcionamiento, implantar medios que permitan un mayor control de los recursos y obtener información sobre los resultados alcanzados. Entre esas medidas, cabe mencionar el diseño y desarrollo de un Programa de Aseguramiento de la Calidad, la implementación de un sistema y un modelo institucional de evaluación, la revisión y evaluación de actividades cada dos años, de los miembros del personal docente que quieran disfrutar de estímulos que representen incremento en la remuneración por la realización de actividades docentes y de investigación. Por otro lado, se han modificado la mayor parte de sus reglamentos y disposiciones de funcionamiento interno. Este proceso de transformación se encamina a otorgarle las características y condiciones organizacionales que se desprendan de un nuevo estatus jurídico descentralizado. En ese orden de ideas el Consejo General Consultivo ha presentado en el mes de agosto de 2002 un proyecto de Nueva Ley del Instituto Politécnico Nacional para ser discutido y aprobado por las autoridades legislativas competentes.

4.3.2 La Calidad de la Educación

La calidad de la educación es reiteradamente señalada como la principal razón de las modificaciones formales puestas en marcha o propuestas en el seno de las instituciones de educación superior. En la Universidad de Yucatán, por ejemplo, el aseguramiento de la calidad de los procesos académicos, centrados en el aprendizaje de los alumnos y la mejora y conservación de la calidad de la investigación de la docencia y la difusión, figuran como los primeros retos que justifican el análisis y la reconstrucción de su oferta educativa. Esa calidad, aseguran, sólo podrá ser alcanzada a través de sus indicadores que son la eficacia, la eficiencia, la vigencia, la pertinencia y la equidad⁹⁷. Por otro lado, esta universidad es vista en su futuro inmediato, como una institución de vanguardia eficiente, moderna y

⁹⁶ ANUIES (1998): *Transformación en la Universidad Pública en los 90*, Biblioteca de la Educación Superior. Serie Memorias.

⁹⁷ UADY (2002): *Modelo Educativo y Académico*, Dirección General de Desarrollo Académico, Mérida, págs. 16 y 17.

responsable, con programas académicos de calidad acreditados por organismos externos y procesos de gestión administrativos certificados⁹⁸.

En el Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002, de la Universidad Autónoma de Baja California, la *Calidad en la Universidad* aparece como el objetivo hacia el cual apuntan las políticas y los programas definidos como prioritarios. El logro de la calidad está supeditado a la formación y actualización del personal universitario, al mejoramiento continuo de las labores realizadas, al desarrollo sustentable, a la contratación de personal de acuerdo con una correcta determinación del perfil requerido y a la eficiencia administrativa. Es de resaltar, también, la preocupación mostrada por las labores de planeación y evaluación y el énfasis que se pone en que tan importante es medir el desempeño del personal académico como el de los administrativos, dentro de una concepción integradora que considera indispensable que las funciones adjetivas fortalezcan las funciones sustantivas⁹⁹.

La Universidad Autónoma de Querétaro expresamente declara que justificará cualquier demanda de incremento presupuestal mostrando los resultados de la *calidad de sus programas, personal académico y administrativo*¹⁰⁰. En el Tercer Informe de Rectoría se señala que las recomendaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, las políticas y las estrategias definidas en el Plan Institucional de Desarrollo 2000-2010, las acciones de transformación puestas en marcha en sus unidades académicas y las prácticas de gestión desarrolladas, han sido dirigidas a lograr los cambios estructurales que garanticen el mejoramiento de la calidad en los programas y en los servicios que la Universidad ofrece¹⁰¹.

El Estatuto General de la Universidad Autónoma de Nuevo León no se limita a definirle como objetivo la impartición de la educación media superior y superior para formar profesionistas, profesores, investigadores y técnicos, sino que específicamente le señala como el medio para lograrlo, "la calidad de su propuesta educativa y del desarrollo de la investigación"¹⁰². Así mismo, enumera una serie de facultades y responsabilidades que considera consustanciales a la autonomía, dentro de los cuales destacan la planeación como actividad estratégica y su relación directa con la evaluación de la calidad de los trabajos académicos, técnicos y administrativos¹⁰³. En ese mismo sentido, establece como responsabilidad derivada de la autonomía universitaria el desarrollo de "una cultura de la calidad, que pueda ser confirmada mediante el logro de certificaciones y acreditaciones nacionales e internacionales, extendidas por instituciones de reconocimiento mundial"¹⁰⁴.

En el interesante proceso de cambio sufrido por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, destaca el haber opuesto un ideal de "Universidad de Excelencia Académica con Compromiso Social" al anterior modelo de "Universidad Democrática, Crítica y Popular".

⁹⁸ Idem, pág.21.

⁹⁹ UABC (1999): *Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002*. Mexicali, págs. 135 a 150.

¹⁰⁰ UAQ (2000): *Plan Institucional de Desarrollo 2000-2010*. IV. Política Institucional. Querétaro. Versión electrónica www.uaq.mx/inf_gral/graficar/plan/pide2000-2010/anexos/html

¹⁰¹ UAQ (2003): *Tercer Informe de Rectoría*. Versión electrónica www.uaq.mx

¹⁰² UANL (2001): *Estatuto General*. Leyes y Reglamentos de la UANL. Artículo 2.

¹⁰³ Idem, fracciones II y III del artículo 3.

¹⁰⁴ Idem, fracción XIII del artículo 3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo que dio como resultado un resurgimiento de las labores académicas y una oportuna adaptación a los nuevos requerimientos. Este nuevo concepto fue armado sobre la necesidad de lograr calidad en la enseñanza, calidad en la investigación, calidad en sus profesores, con calidad internacional, pero que en una labor de síntesis, utilizara todo su potencial para resolver los múltiples problemas de los sectores mayoritarios de la población. Esta posición dio lugar a lo que llamaron el “Proyecto Fénix”, puesto en marcha a partir de 1994. En materia docente, la concepción de una universidad de calidad llevó a los promotores del proyecto a insistir en la rigurosidad del examen de admisión, bajo la premisa de que la materia prima debía ser de calidad para garantizar que todo el proceso restante también lo fuese¹⁰⁵.

El Rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes ubica los cambios en la estructura jurídica, organizacional y de planeación en un lugar previo a los cambios en las funciones universitarias propiamente dichas porque, según él, aquellas van a garantizar que éstas se realicen dentro de marcos precisos de calidad. En ese sentido, el mejor mecanismo es el que permite que el que planifique sea el que ejecuta ya que técnicamente hablando es el que más sabe de la materia de que se trate. Si esto es cierto para muchas organizaciones, con mayor razón lo es en la universidad donde los trabajadores operativos son los profesores e investigadores y los directivos de las áreas centrales deben realizar labores de planeación de largo plazo y de evaluación por indicadores de cumplimiento de metas, y no de control o supervisión inmediata¹⁰⁶.

El Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006 rige y orienta las actividades académico administrativas del Instituto Politécnico Nacional durante el periodo mencionado. En él se señala la misión del Instituto, los objetivos, estrategias y metas para ampliar la cobertura con equidad, ofrecer calidad en los procesos educativos e integrarse y funcionar dentro del sistema educativo, con lo cual se asimilan y se ponen en marcha los señalamientos del Programa Nacional de Educación. Este Programa de Desarrollo Institucional consta de 7 capítulos de los cuales interesa destacar aquí el que se refiere a la reforma institucional ya que, dentro de un marco definido por escenarios novedosos en el contexto nacional y mundial, las autoridades del Instituto, a través del Consejo General Consultivo, han emprendido un proceso de reforma que busca actualizar la ley orgánica con el propósito fundamental de “plantear un nuevo modelo educativo y académico, así como las nuevas estructuras jurídicas y organizacionales, que faciliten el cumplimiento exitoso de la misión histórica que le dio vida como una institución pública, gratuita y laica”¹⁰⁷.

No obstante el hecho de que su actual forma jurídica –órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública– no le permite hacer frente al cumplimiento de sus funciones con la agilidad y la oportunidad requeridas por los nuevos escenarios contextuales que acaban de mencionarse, el Instituto Politécnico Nacional ha venido tratando de adaptarse a esos nuevos requerimientos y, en la medida en que su organización lo ha permitido, ha ido tomando medidas tendientes a lograr su modernización estructural.

¹⁰⁵ ANUIES (1998): Transformación de la Univ... op. cit. Págs. 20 y 21.

¹⁰⁶ Idem, pág. 77.

¹⁰⁷ Instituto Politécnico Nacional (2002): Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006. México. Pág. 65.

En ese sentido y con todas las limitaciones del caso, en un paulatino proceso que inicia en los años ochenta han venido siendo incorporados a la gestión institucional mecanismos que faciliten el aseguramiento de la calidad educativa y hagan posible las actividades internas de evaluación.

El Programa de Aseguramiento de la Calidad Educativa y la Excelencia Académica (PACEEA) fue integrado, por decisión del Consejo General Consultivo en febrero de 1995, y se le asignaron como acciones prioritarias "el aseguramiento de la calidad educativa y la excelencia académica y el programa de educación continua". Sus objetivos fueron establecer una cultura de calidad total como elemento generador del cambio y alcanzar la calidad y excelencia en los servicios educativos y de investigación. El esquema funcional de ejecución fue concebido a través de un Consejo General de Calidad, una Coordinación del programa de calidad educativa y excelencia académica, comités internos de aseguramiento de la calidad, comités externos de la supervisión de la calidad y círculos institucionales de calidad¹⁰⁸.

El Programa de Desarrollo Institucional 2002-2006 retoma y profundiza los planteamientos referidos a la calidad educativa y, en ese sentido, define una línea estratégica de equidad, innovación y calidad educativa, en la cual se asegura que "el IPN tiene como objetivo fundamental ofrecer educación con calidad". Seguidamente señala como pautas a seguir en sus diferentes planteles, la concepción de la calidad como propósito sustantivo de la educación, convertirla junto con la innovación en constantes en la conducción de las funciones académicas, introduciendo estándares de calidad en todos los contenidos y materiales de estudio¹⁰⁹. Dentro de los objetivos a perseguir para alcanzar calidad en la docencia destacan el fortalecimiento de los servicios educativos que ofrece el Instituto en los tres niveles que atiende (medio-superior, superior y postgrado), iniciado en un proceso participativo de planeación estratégica y concretizado en una serie de metas, a partir de 2002. Similares objetivos, estrategias y metas se definen para el logro de calidad en las funciones de investigación, extensión y difusión, en actividades de vinculación, de apoyo académico, de administración, financiamiento e infraestructura¹¹⁰.

4.3.3 Evaluación y Seguimiento

En la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla se toma en 1993 la decisión de evaluar sus procesos y tras algunas dificultades logran la realización de exámenes de admisión a través de una agencia externa¹¹¹. Como complemento de estos mecanismos se planteó la necesidad de evaluar a profesores e investigadores ya que las condiciones de su desempeño influyen directamente en la formación de los estudiantes. En ese sentido, la Universidad comenzó la contratación del personal académico a través de la aplicación de un examen de oposición, diseño y puso en marcha cursos de pedagogía y didáctica y destinó parte de su presupuesto para apoyar a sus profesores en la realización de cursos de postgrado¹¹². Por su parte, el caso de la transformación de la Universidad de Aguascalientes es resumida como

¹⁰⁸ Instituto Politécnico Nacional (1995): Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000. México. Pág. 2.

¹⁰⁹ IPN: (2002): Programa de Des...op. cit. págs. 75 y 76.

¹¹⁰ Idem, págs. 91, 104, 120, 137, 148 y 162.

¹¹¹ ANUIES (1998): Transformación de la Univ... op. cit. pág. 19.

¹¹² Idem, pág. 22.

el resultado del funcionamiento de la estructura departamental, acompañada de un claro sistema de cuotas y créditos y el énfasis que se puso en la planeación, la administración y la evaluación. En este último punto en el primer semestre de 1997 se evalúan todas las áreas por comités de pares y todos sus programas de postgrado son evaluados por el CONACyT y, adelantándose a exigencias posteriores, solicitaron una evaluación externa de su bachillerato e impusieron un examen final obligatorio para todos sus alumnos¹¹³.

La Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara no se conforma con la delimitación de atribuciones de revisión financiera y presupuestal a su Consejo General Universitario, sino que de manera expresa le señala la facultad de aprobar las normas generales de evaluación, así como la de vigilar del cumplimiento de los fines de la Universidad. Al Rector se le señala la obligación de rendir un informe general de las actividades desarrolladas en el periodo y un informe del estado financiero que guarda la Universidad el que, además, deberá ser publicado en dos de los diarios de mayor circulación del Estado de Jalisco¹¹⁴. Como muestra de una nueva concepción de la autonomía, en esta Universidad se ejerce un tipo de evaluación externa a través de un órgano de apoyo, consulta y vinculación de la Universidad con los otros sectores de la sociedad, que se ha denominado Consejo Social. Este Consejo está conformado por representantes del Gobierno del Estado de Jalisco, del Consejo General Universitario, del Sistema de Educación Media Superior, del Personal docente, del alumnado y de los padres de familia, de la comunidad académica del Estado de Jalisco, de las asociaciones de profesionistas, de los sectores productivos y de la sociedad civil.

La disposición legal que crea al Consejo Social prevé la posibilidad de que a él se integre un representante del Gobierno Federal, previa invitación del Consejo General Universitario, por conducto de la Secretaría de la Educación Pública. Este Consejo Social propone una terna al Consejo General Universitario para que proceda al nombramiento del Contralor General de la Universidad y, además, posee otras atribuciones específicas en materia de evaluación. De esas atribuciones cabe destacar la de supervisar el adecuado ejercicio de los recursos financieros de la Universidad, sugerir procedimientos para mejorar las prácticas administrativas de la Universidad, recomendar sistemas de evaluación periódica sobre el desempeño social de la Universidad, identificar y evaluar los recursos con que cuenta la Universidad para responder a las demandas sociales, proponer medidas para incrementar la calidad de las funciones sustantivas y proponer estrategias generales de vinculación¹¹⁵.

El Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Baja California 1999-2002 no se queda atrás en la ubicación de la planeación y la evaluación en un lugar preponderante de las políticas a seguir para su desarrollo y consolidación. Para su implementación describe programas de seguimiento y evaluación institucional, con participación de órganos internos y externos, de evaluación a los académicos, también interna y externa, a través de todas las instancias que integran el sistema de evaluación de la educación superior nacional y de evaluación del personal administrativo, con la intención que conserven su carácter de apoyo

¹¹³ Idem, pág. 87.

¹¹⁴ UdG (1994): Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara. Artículo 31, fracciones II, XIII, XIV y XVII. Artículo 35, fracciones XI y XII.

¹¹⁵ Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara, artículos 44 y 45. Estatuto General de la Universidad de Guadalajara, artículos 105 y 106.

a las labores sustantivas, ya que una buena premisa para el cumplimiento de las funciones universitarias es que las políticas y procedimientos administrativos se adecuen a los principios, políticas e intereses de índole académica¹¹⁶.

Aunque no se trate de un documento formal, sino del resultado de una gran cantidad de opiniones vertidas con la intención de ir creando las condiciones para la realización de un congreso en el cual se discutirán las bases de su transformación y modernización, los resultados de las "Mesas de Diálogo" de la UNAM representan una importante fuente de información. En ese sentido, y en lo que concierne a sus funciones sustantivas, la evaluación ha resultado uno de los puntos más analizados por los miembros de la comunidad universitaria. En cuanto a la evaluación institucional, resalta la convicción de que ella es un importante mecanismo para elevar la calidad académica y mejorar la asignación de recursos. En lo que concierne a la evaluación académica, la mayor parte de las opiniones consideran que con ella no se han mejorado las actividades de los profesores, sino que ha servido como simple instrumento de control salarial. Por otro lado, algunos consideran que es incompleta porque no todas las tareas realizadas por personal académico son consideradas dentro del sistema de evaluación y, por lo tanto, quienes las llevan a cabo no reciben ningún tipo de estímulo; entre esas tareas se mencionan las que tienen que ver con la orientación vocacional¹¹⁷.

Es de destacar, así mismo, la insistencia en que se evalúen las dependencias universitarias y no solamente a profesores y alumnos de manera individual. La evaluación administrativa permitiría la revisión y la reorganización del personal, la aplicación de nuevos criterios de selección y la modernización administrativa, en cuanto al mejor uso de los recursos, la simplificación de trámites y la reducción de una burocracia que no toma en cuenta y obstaculiza la realización de las funciones sustantivas de la Universidad. Se propone, también, la profundización de la descentralización de las diferentes dependencias académicas en el manejo de sus asuntos administrativos. En lo que concierne a la evaluación externa es sabido que un sector de los universitarios se ha opuesto a la evaluación de parte del CENEVAL o de cualquier otro órgano externo, por considerarlo atentatorio contra la autonomía. Sin embargo, en las mesas de diálogo se han planteado propuestas en el sentido de que una institución con la importancia de la UNAM no puede permanecer aislada y debe, cuanto antes, ceñirse a criterios de evaluación externa transparentes, objetivos y homogéneos que contribuyan a recuperar la calidad académica y la competencia de sus egresados¹¹⁸.

Como ya se comentó en el capítulo anterior, en el Instituto Politécnico Nacional se ponen en marcha, al inicio de los años noventa, dos mecanismos tendientes a fortalecer las actividades internas de evaluación que, oficialmente, fueron considerados como "dos elementos metodológicos básicos para la operación de la evaluación". Estos dos elementos son el Sistema Institucional de Evaluación del IPN y el Modelo de Evaluación del IPN. El primero de ellos tiene como marco normativo el Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, en el cual se establecieron los objetivos, metas y estrategias que

¹¹⁶ UABC (1999): Plan de Desarrollo Inst... op. cit. pág. 124.

¹¹⁷ Universidad Nacional Autónoma de México (2003): Mesas de Diálogo. Resumen publicado en internet. www.unam.mx/mesasdedialogo/resumen.html págs. 28 y 29.

¹¹⁸ Idem, págs. 30 y 31.

dieron lugar al Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En ese mismo sentido, pueden mencionarse los Lineamientos Generales de Estrategia para evaluar la Educación Superior, emitidos por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), el Programa Nacional de Evaluación de la Educación Tecnológica 1989-1994 y los Lineamientos para elaborar el Informe de Autoevaluación de la Gestión, emitidos por la Secretaría de la Contraloría.

En el documento en el que se expone el Sistema Institucional de Evaluación, se considera a la evaluación como "el proceso que permite identificar, analizar y explicar, a partir de sus causas, la situación que en un momento dado guardan las actividades institucionales sujetas a evaluación, confrontando su situación real observada con parámetros de cumplimiento esperado y aplicando en ello, criterios de evaluación que permitan valorarlos"¹¹⁹. En lo que se refiere al segundo elemento, el Modelo de Evaluación aplicado en el IPN, éste se ha venido integrando a través de la experiencia de la Dirección de Evaluación, creada al principio de los ochenta, y las normas técnicas establecidas por dicha Dirección para conformarlo de manera definitiva, al inicio de los noventa.

El Programa de Desarrollo Institucional 2002-2006 establece una política de evaluación y seguimiento que reconoce la necesidad de valorar las actividades académicas, de investigación, administrativas y de apoyo, con el propósito de rendir cuentas del uso adecuado de los recursos que para el cumplimiento de esas actividades hayan sido asignados. Se señala que en la etapa de transición del Instituto "la planeación, evaluación y modernización de la gestión institucional, adquieren un papel estratégico constituyéndose en los medios para proyectar, retroalimentar y mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales...y garantizar que la inversión que hace la sociedad se traduzca en beneficios colectivos de alto impacto"¹²⁰. En el capítulo del PDI dedicado a los "Programas Integrales de Acción", en el que se describen las acciones instrumentales a llevarse a cabo en el IPN en los próximos años para alcanzar los objetivos y metas planteados, que además se integrarán con los programas de mediano plazo y los programas operativos anuales respectivos, resalta el "Programa de Planeación, Programación y Evaluación". Con este programa se busca incorporar plenamente al Instituto la práctica constante de la planeación y programación de sus procesos y actividades en todos sus planteles y unidades administrativas, con el complemento necesario de mecanismos de evaluación y seguimiento que "retroalimente la toma de decisiones, facilite la rendición de cuentas y promueva la mejora continua"¹²¹.

El Programa Institucional de Mediano Plazo 2001-2003 del IPN insiste en la necesidad de la reforma y actualización de la ley orgánica que permita la renovación del modelo educativo, cambios en las estructuras y en el funcionamiento, así como en la forma en que se integran e interactúan sus diferentes planteles y unidades, con el propósito final de otorgarle al Instituto las condiciones jurídicas formales que le permitan un mejor cumplimiento de sus objetivos en condiciones contextuales cambiantes para las cuales no

¹¹⁹ Instituto Politécnico Nacional (1993): Sistema Institucional de Evaluación. Modelo de Evaluación del IPN. México. Primera parte, pág. 5.

¹²⁰ Instituto Politécnico Nacional (2002): Programa de Desarrollo Integral, Pags. 82 y 83.

¹²¹ Idem, pág. 180.

está organizativamente preparado¹²². En lo que se refiere al seguimiento y evaluación, el Programa de Mediano Plazo ordena a las diversas unidades integrantes del Instituto la presentación de un informe anual de ejecución en el que se muestre el cumplimiento de las metas programadas y las razones de errores y desviaciones, si ese es el caso. El Departamento de Procesos de Evaluación se encarga de analizar los informes de ejecución y de presentar un informe que permita conocer el estado real del cumplimiento de metas y objetivos y complete un ciclo de retroalimentación que facilite hacer los ajustes y correcciones correspondientes¹²³.

4.3.4 Reacomodo Organizacional

Se acaba de mencionar la redefinición del marco legal y reglamentario emprendida por las instituciones, como una medida importante para dotarlas de las condiciones formales necesarias para enfrentar los cambios y alcanzar las metas en materia de calidad educativa. Poner en marcha adecuados mecanismos de planeación, evaluación y rendición de cuentas puede enfrentar obstáculos derivados de rasgos de organización y gestión que obedecen a condiciones anteriores y que requieren de transformaciones que en muchos casos deben pasar por la modificación de normas y procedimientos fundamentados en el marco legal aplicable. La mayor parte de las universidades contaban ya con estatus de autonomía y deberán consolidarla a través de reformas internas que reestructuren sus dependencias y reasignen funciones; otras debieron pasar primero, en años recientes, por la adquisición de ese estatus para separarse de la dirección y el control de organismos gubernamentales y, en el caso del Instituto Politécnico Nacional, las reformas se han emprendido con regularidad desde los años ochenta, pero se conservan las condiciones de dependencia derivadas de su figura jurídica de organismo desconcentrado de la SEP. En el siguiente capítulo se hará mención a la propuesta de nueva Ley del Instituto con la que se busca modificar su figura jurídica y otorgarle autonomía administrativa y financiera.

Después de presentar las características organizacionales de las más importantes universidades e instituciones de educación superior, desde el capítulo III, en el siguiente capítulo se hará una presentación de las más importantes tendencias que han ido conformando el modelo de organización de esas instituciones, a raíz de la puesta en marcha de los principios y acciones definidos en cada una de ellas y por la ANUIES y las otras entidades relacionadas de manera general con la organización y el funcionamiento del sistema mexicano de educación superior. En este apartado se hace una muy breve referencia a la necesidad de hacer ajustes y modificaciones a la organización interna, a la descentralización de las dependencias, a la adecuada separación y al mismo tiempo necesaria integración entre actividades académicas y actividades administrativas y a la incorporación de nuevas asignaturas y carreras y nuevas técnicas educativas. Como se acaba de anunciar, en el capítulo V se hará mención de esos aspectos, con mayor detenimiento, en la ocasión de plantear esas tendencias del cambio que llevan a la configuración de un nuevo modelo organizacional.

¹²² Instituto Politécnico Nacional (2002): Programa Institucional de Mediano Plazo, 2002-2003. México. Págs. 10, 12 y 13.

¹²³ Idem, pág. 106.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con mayor o menor intensidad, con diferentes denominaciones y con rasgos específicos de cada una, en muchas de las instituciones se ha considerado el modelo de organización departamental como el más adecuado para hacer frente a las nuevas exigencias en el cumplimiento de sus funciones. En ese mismo sentido y en razón de que son responsables de dos niveles de educación y de que ofrecen una gran variedad de carreras, la mayor parte de esas instituciones ha visto la necesidad de otorgarles cada vez mayor autonomía de acción a sus dependencias y planteles, en un proceso de descentralización que es continuación del que les otorgó esa autonomía con respecto a los órganos centrales de gobierno. En ese camino que reconozca mayor autoridad y responsabilidad a los diferentes niveles, será fundamental reafirmar en la práctica la preponderancia de las labores académicas sobre las administrativas, haciendo que en el desarrollo de éstas sea prioritario el buen desempeño de aquellas. A menudo se menciona, como uno de los objetivos a alcanzar con la reestructuración, la conveniencia de integrar funciones que a lo largo del tiempo se han separado, principalmente en lo que concierne a la docencia y la investigación. En ese sentido, y dentro de la problemática representada por la estructura organizativa, será necesario reconocer que la costumbre tan extendida de crear centros e institutos, con la específica misión de realizar labores investigativas, mientras en escuelas y facultades se privilegian las labores docentes, ha sido un elemento que si bien no ha sido el principal obstáculo para dicha integración, ha facilitado la segregación.

El reacondo de áreas y funciones, basado en la asignación de mayores atribuciones y derechos a los planteles, no debe significar la pérdida de control y supervisión de parte de los órganos centrales de la institución. Por el contrario, la adecuada descentralización debe suponer mayor agilidad y rapidez en las decisiones, al mismo tiempo que se refuerza la presentación de resultados y la rendición de cuentas, pasándose de un control previo que impide atender con prontitud demandas y exigencias, con el correspondiente perjuicio para el cumplimiento cabal de las funciones, a un control posterior, preciso y permanente, cuyos efectos se dejarán sentir en la asignación oportuna y suficiente de recursos en posteriores periodos. El ejercicio de la rendición de cuentas no debe significar, por otro lado, un simple cambio de denominación y de términos, sin modificaciones de fondo, sino que con ella debe intentarse una participación de la comunidad institucional, internamente, y de los sectores sociales interesados, en lo externo, que exija resultados, reconozca la buena gestión y sancione faltas e incapacidades.

CAPÍTULO V

NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS MEXICANAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En este capítulo se hace un recuento de los planteamientos fundamentales del proceso de transformación formal de las universidades e instituciones públicas mexicanas de educación superior a finales del siglo XX y principios del XXI. Asimismo, se presentan los rasgos característicos del modelo de organización que ha venido delineándose a través de dicho proceso y se proponen ciertos ajustes que contribuirían a reforzar las diferentes instancias formales y les darían una estructura más adecuada para hacer frente a los retos que las nuevas condiciones les están planteando de manera cotidiana. Se parte de la necesidad de tener presente los fines y objetivos propios de esas instituciones, que en ningún momento de la reestructuración han sido cuestionados, sino que, por el contrario, su cumplimiento efectivo ha sido el principal fundamento esgrimido como justificación de la puesta en marcha y consolidación del cambio. De allí que se haya planteado la revisión de estructuras y procedimientos, el empleo de nuevos medios, la aplicación de nuevas técnicas, con el propósito declarado de mantener la competencia para el cumplimiento de tales fines, adaptando organización y funcionamiento a nuevas circunstancias distintas a aquellas para las cuales fueron diseñados y aplicados.

Todo el proceso conduce a la implantación de un Sistema Mexicano de Educación Superior, que ya existe en numerosas manifestaciones de órganos, funciones y resultados, pero que requiere de acciones que terminen de conformarlo y consolidarlo. El camino se ha transitado lentamente ya que tanto las autoridades como los otros miembros de lo que tradicionalmente se ha llamado la "comunidad institucional", léase estudiantes, personal académico y personal administrativo, deben entrar en una dinámica de colaboración que supone un interés común de hacer los cambios culturales de comportamiento y actitudes sin los cuales no será posible derivar los beneficios que de la reestructuración se espera obtener. Dentro de este contexto muchas instituciones han iniciado los cambios básicos que les irán permitiendo una cada vez mayor capacidad para el ejercicio pleno y eficiente de sus funciones.

Acercarse a este proceso de transformación de las instituciones de educación superior permite observar las tendencias manifestadas, sea en la puesta en marcha de programas de desarrollo institucionales o en las sucesivas revisiones de sus ordenamientos legales respectivos. La departamentalización, como alternativa a la tradicional división en facultades y escuelas, la implantación de nuevas carreras y el empleo de técnicas didácticas novedosas, la flexibilidad en los procedimientos y la movilidad de profesores y alumnos, la permanencia de la combinación de órganos de gobierno unipersonales y colegiados, pero con un reforzamiento de éstos últimos para garantizar una mayor participación de los sectores académicos y estudiantiles, la aplicación cada vez con mayor eficiencia y eficacia

de principios y técnicas de planeación y de evaluación, en cuya implementación participen los diversos sectores internos y, además, colaboren los sectores externos con recomendaciones, apoyos y supervisiones que establezcan un verdadero sistema de rendición de cuentas, son algunas de las más importantes manifestaciones de esas tendencias.

Por otro lado, se mencionarán aquellos puntos en los cuales debe ponerse énfasis ya que se trata de aspectos fundamentales cuyo descuido podría representar obstáculos o deficiencias que retrasarían la consecución de los fines perseguidos con el proceso de transformación ya emprendido. Entre esos aspectos se encuentran, el ámbito exacto de la descentralización de las diferentes dependencias internas, la distribución de las atribuciones de dirección y control, la definición de requisitos para obtener un nombramiento de funcionario -para lo cual deben considerarse capacidades administrativas y se deben hacer distinciones entre los diferentes niveles-, la revisión de las relaciones entre las autoridades institucionales y las organizaciones gremiales, el ámbito de competencia de esas organizaciones gremiales en asuntos relacionados con el contenido de las funciones académicas y de las labores desarrolladas por los profesores e investigadores, las funciones administrativas y el papel de las organizaciones gremiales que agrupan a quienes las llevan a cabo, y la implementación concreta de mecanismos que garanticen una rendición de cuentas efectiva.

Muchas instituciones de educación superior públicas mexicanas han hecho ya, como etapa inicial de los cambios que han emprendido, un diagnóstico de su situación actual, con el propósito declarado de detectar con claridad sus debilidades y fortalezas, en términos de reconocer la existencia de estructuras pesadas y centralizadas, correspondientes a momentos diferentes de expansión y desarrollo y la tradición de aplicar procesos burocráticos que dificultan la realización de sus labores sustantivas; así mismo detectar las causas de la separación de sus funciones básicas, que ha provocado un crecimiento desequilibrado de la docencia en perjuicio de la investigación y la difusión. En lo que se refiere a fortalezas, una rápida inmersión en los nuevos principios y técnicas de gestión empresarial hacen suponer que en las instituciones educativas se dan ciertas condiciones de organización y funcionamiento que facilitarían la aplicación de esos principios y técnicas con mayor posibilidad de éxito que la que experimentan en otras organizaciones de diferentes clases, incluidas las empresariales.

5.1. LOS FINES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

Como bien lo recuerda Jorge Silva¹, con la educación superior se busca cumplir tres funciones fundamentales: 1. Transmitir la experiencia cultural y científica acumulada por la humanidad. 2. Contribuir a impulsar el desarrollo económico y 3. Ser el polo decisivo alrededor del cual gira la educación como un proceso permanente y continuo, a lo largo de toda la vida. Este último propósito se ha venido fortaleciendo a raíz de la nueva dinámica de cambios en técnicas y conocimientos, que hacen obsoletos más rápidamente a los adquiridos en la enseñanza escolarizada y han hecho aparecer nuevas formas y modelos que

¹ Silva, Jorge (1998): *Developement et Qualité de l'Enseignement Superieur dans la Transition du Millénaire*. Discurso del Secretario de Estado de la Educación Superior de Portugal en la Conférence Mondiale sur l'enseignement Superieur. UNESCO. Paris, pág. 1.

permiten una especie de reciclaje a quienes deben atender oficios y profesiones de manera actualizada. Las instituciones que imparten educación superior han sido las encargadas principalmente de brindar la oportunidad de mantener vigente la capacidad profesional, a través de los estudios de postgrado divididos en especializaciones, maestrías y doctorados y de nuevas formas de oferta educativa relacionadas con cursos de capacitación y de actualización, muchos de los cuales se agrupan en los que en México han sido llamados *diplomados*.

El primer ministro francés, en el discurso de inauguración de la conferencia mundial sobre la educación superior de la UNESCO, señaló que "la economía de mercado es la realidad en la que hoy actuamos, pero de ninguna manera ella debe constituir el horizonte de la sociedad. El mercado es un instrumento, no la razón de ser de la democracia. La universidad debe, por supuesto, otorgar conocimientos y habilidades, pero ella debe continuar siendo un lugar de aprendizaje de la democracia, de formación de ciudadanos y de realización personal"². La primera transformación que las nuevas condiciones sociales imponen se refiere a la manera en que se ofrece la enseñanza. En ese sentido, señala Jospin, las nuevas tecnologías de información y comunicación ponen en entredicho el método tradicional del salón de clases y hace surgir el concepto de educación a distancia. Aunque los ejemplos son todavía pocos e incipientes, es común hablar de universidad virtual, sin olvidar la amplia gama de nuevas disciplinas que no solamente requieren el diseño y ofrecimiento de nuevas carreras, sino el uso cada vez más frecuente de métodos que hagan posible la aplicación de enfoques inter, multi y transdisciplinarios.

El que Silva llama *triángulo estratégico*, dentro del cual se deben enmarcar los principios generales y las medidas específicas a tomar para el reforzamiento de la educación superior, está constituido en primer lugar por el ejercicio pleno y responsable de la autonomía, en segundo lugar por un enfoque financiero multisectorial y, por último, por el diseño y aplicación permanente de mecanismos de evaluación, de rendición de cuentas, en una búsqueda prioritaria de calidad en sus resultados³. El ejercicio "pleno y responsable" de la autonomía debe implicar la puesta en marcha de un proceso de descentralización que vaya más allá de la separación administrativa de la institución de los órganos centrales de la Administración Pública, y otorgue a los componentes internos de dicha institución responsabilidades y atribuciones de gestión que les permitan un mejor funcionamiento.

Si se quiere que la investigación se vincule con la economía serán necesarias nuevas formas de relaciones entre los investigadores y la institución a la que sirven. La valoración de las investigaciones debe pasar por la revalorización de los investigadores y la descentralización, necesaria para alcanzar mejores resultados, debe llegar hasta las condiciones en que se desarrolla el trabajo de investigación. El delicado problema del financiamiento, por otro lado, no puede dejarse de lado y, reconociendo la necesidad de diversificar las fuentes de recursos, debe dejarse claro, como señala Jospin, el carácter de servicio público de la educación y, por lo tanto, el papel principal del Estado como proveedor de recursos para salvaguardar el principio de la igualdad de oportunidades. En

² Jospin, Lionel (1998): *Discours à l'ouverture de la Conférence Mondiale sur l'Enseignement Supérieur de l'UNESCO*, Paris, Pág. 4.

³ Silva, Jorge. Op. cit. pág. 3.

ese sentido, el pago de derechos de inscripción no puede convertirse en la principal fuente de financiamiento, ni mucho menos en un elemento que determine el ingreso o no de un aspirante. "Todo estudiante debe poder hacer estudios, si posee la capacidad necesaria, cualquiera que sea su origen y su condición social"⁴.

5.1.1 Educación Pública y Mercado

En un capítulo anterior, se hizo referencia a los movimientos de competencia y confrontación entre el Estado y el Mercado que se han agudizado en las dos últimas décadas del siglo XX. En esta parte de la tesis se retoman algunas de las ideas que allá se expusieron, con la intención de precisar la afirmación de que, en ese enfrentamiento Estado-Mercado, mientras el primero retrocede, abandonando la realización de actividades económicas, el segundo parece ir más allá, revistiendo a la empresa de un ropaje de benefactora social que rebasa el simple papel de productora de bienes y prestadora de servicios en un proceso de intercambio comercial. Otorgar a la empresa fines que van más allá de los derivados de su papel económico parece ser el propósito perseguido, aprovechando una situación de desprestigio de la organización pública. Con los argumentos que aquí se retoman y profundizan se quiere contribuir a la reivindicación de las funciones educativas y señalar el papel fundamental que el Estado sigue desempeñando a través de las instituciones de educación superior, reforzadas por la aplicación en su organización y funcionamiento de principios que el pensamiento gerencial privado ha encontrado en ese camino en el que intenta arrebatarle al sector público conceptos que le son propios y que se derivan de su propia naturaleza de servicio social y de contenido colectivo.

A lo largo de la historia se ha presentado una constante lucha entre dos instrumentos que la sociedad ha empleado para la solución de sus problemas y para garantizar su desarrollo dentro de un marco de convivencia de los individuos que la integran. Estos dos instrumentos son el Estado y el Mercado. Esta lucha entre el Estado y el Mercado ha estado caracterizada por un intento de cada una de estas instancias por representar a toda la sociedad, no sólo en detrimento de la otra, sino en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

El totalitarismo, representado por numerosos regímenes en la primera parte del siglo XX y prolongado hasta ahora en pocos pero significativos ejemplos, es la muestra de una arremetida del Estado no sólo para participar en todo lo que tenga que ver en las relaciones entre los individuos, sino prácticamente para sustituir a la sociedad. En este sistema todo está revestido de bien común o de interés social y, por lo tanto, lo que importa es la colectividad, planteándose lo individual como contrario a lo social y asegurándose que la felicidad de cada uno depende directa y únicamente de una supuesta felicidad de todos.

El liberalismo económico, por otro lado, descarta cualquier posible beneficio derivado de la intervención estatal, desconoce la existencia misma de un interés colectivo y basa su discurso en el beneficio individual. Que cada individuo obtenga su felicidad, a través del funcionamiento libre y soberano del mercado y todos los miembros de la sociedad, por efecto de la racionalidad propia de las relaciones establecidas en ese ámbito, serán automáticamente felices.

⁴ Jospin, Lionel. Op. cit. pág. 5.

En ambos casos la sociedad asiste a un intento de ser sustituida por los que no son, como ya se dijo, más que instrumentos que ella misma ha creado para que, precisamente, se pueda garantizar la convivencia plena y armoniosa y se puedan corregir y enmendar desequilibrios y conflictos derivados de la vida en comunidad. No puede olvidarse que las relaciones entre los individuos no se reducen a las derivadas de las actividades industriales y mercantiles y que la sociedad persigue con ellas el establecimiento de condiciones materiales que permitan la realización de otras funciones más trascendentes, no sólo para la sobrevivencia social, sino para el desarrollo de la humanidad que debe pasar, necesariamente, por la existencia de condiciones mínimas de salud, educación y seguridad, para cada uno de sus miembros.

Hoy en día existen intereses que pretenden consolidar la hegemonía del mercado y las instituciones de enseñanza superior podrían ser utilizadas para reforzar esa tendencia. Ya es manifiesto el discurso que hace énfasis en las deficiencias del sector público y las bondades derivadas del ejercicio pleno de las libertades económicas. Las instituciones educativas públicas enfrentan un dilema, o se convierten en baluartes de todas las libertades individuales para garantizar el desarrollo social basado en la igualdad de oportunidades, o se transforman en empresas, dentro de lo que podría ser, en poco tiempo, la industria de la educación.

En este contexto aparece la idea de la "Universidad Empresarial", introducida por Burton Clark y cuestionada, más por el empleo de un vocabulario afín a las organizaciones privadas dedicadas a actividades industriales y comerciales, que por el propio contenido que el autor le asigna. En efecto, consciente de lo polémico de su planteamiento, Clark⁵ precisa el concepto y aclara que "el carácter empresarial de la universidad no anula el espíritu académico, no pone a las universidades al servicio de la industria, ni la comercializa ni hace que sus fines sean los de los centros comerciales"⁶. Por el contrario, señala, al poner en práctica los principios de su nuevo concepto de universidad, los principales aspectos de fondo que separan y diferencian esta organización de aquellas, se verán fortalecidos. La universidad no puede ser un negocio, en virtud de sus fines y de su trayectoria de compromiso social, pero necesita modernizarse para reposicionarse y adaptarse mejor a un mundo "muy complejo e incierto".

Desde la Universidad se debe frenar la tendencia hacia el predominio del espíritu industrial que, parafraseando a Ortega y Gasset⁷, se basa en una ética entendida como el conjunto de sentimientos, normas estimaciones y principios que rigen, inspiran y nutren la actividad industrial, que es moral y vitalmente inferior a la ética propia de la sociedad, en general. A la industria la gobierna el principio de la utilidad, los hombres se asocian en lo económico mediante compromisos parciales, en la colectividad general los hombres se asocian y solidarizan de manera total. "Esta función de contar con los demás tiene sus órganos peculiares: son las instituciones públicas que están tendidas entre los individuos y grupos

⁵ Clark, b.: *The entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement*. Higher Education Management, Vol 13, nº 2. OECD, Paris, 2000. Págs. 9-24.

⁶ Idem, pág. 11.

⁷ Ortega y Gasset, José (1981): *España Invertebrada*. Revista de Occidente en Alianza Editorial. Primera edición 1922.

como resortes y muelles de la solidaridad nacional"⁸. Al plantearse las modificaciones de fondo y forma de la Universidad, es obligación de los universitarios llamar la atención sobre el hecho de que la ideología económica preponderante confunde sociedad con Mercado, ve en los países unidades económicas y rebaja al hombre a un simple factor de producción y de consumo⁹.

El enfoque, también ya mencionado con anterioridad, que señala una ampliación de lo público con una mayor participación de la sociedad, bajo el concepto de "lo público no estatal" y un reconocimiento de "lo privado no empresarial", enmarcados ambos dentro de la noción de "organizaciones con fines no lucrativos", es una interesante explicación de lo acontecido con las funciones tradicionales del Estado. En efecto, el reacomodamiento funcional propio de las últimas décadas del siglo XX, ofrece para este enfoque la posibilidad de encontrar una salida que permita salvar el interés general y otorgue a la comunidad tareas de prestación directa de servicios y de control que habían sido acaparadas por el Estado y recibían un trato deficiente o se encontraban en una situación que representaba una especie de privatización, al ser desarrolladas, no con el ánimo de obtener beneficios colectivos, sino en favor de intereses parciales de grupos, fuesen éstos del sector privado o de la propia burocracia¹⁰.

5.1.2 Cultura Universitaria y Cultura Empresarial

En el proceso que tiene como característica fundamental la transformación de las instituciones de educación superior, para darles la forma y las condiciones que les permitan sobrevivir y desarrollarse bajo las nuevas circunstancias, surgen obstáculos o "resistencias al cambio" derivadas de los rasgos definitorios de una cultura de las instituciones opuestos a los que son propios de la cultura de las empresas. En efecto, en virtud de las diferencias representadas por la diversa naturaleza de los fines de ambos tipos de organizaciones, al pretender imponer principios y técnicas que se desenvuelven naturalmente en las empresas, se producen choques y desavenencias que hacen imperioso, por lo menos, un intento de comprensión que tome en cuenta esas diferencias. El estudio de la variable cultural dentro de las organizaciones no es tan reciente como parece. Desde los estudios de Elton Mayo se plantea la influencia que sobre el rendimiento de los trabajadores tiene el ambiente y el clima laboral, así como el comportamiento y las actitudes de la estructura organizacional.

Al plantearse cambios en alguna organización, no importa cual sea su tipo, siempre surgen problemas de origen cultural. Si es difícil lograr esos cambios, a pesar de que las técnicas empleadas para alcanzarlos se hayan diseñado para situaciones similares, con mayor razón se incrementarán las dificultades si se trata de utilizar esas técnicas en organizaciones como las educativas, que tradicionalmente se les considera aparte, con muy pocas coincidencias con otros tipos de organizaciones. Por otro lado, aun aceptando similitudes entre las organizaciones, es posible encontrar obstáculos surgidos del hecho de que unas se

⁸ Idem, pág. 59.

⁹ Trigo, José (1992): *La Sociedad Posmoderna. Claves latinoamericanas*. Instituto Politécnico Nacional, México.

¹⁰ Bresser Pereira y Cunill Grau: *Entre o Estado e o Mercado: o Publico nao Estatal*. En Bresser P., Luiz y Cunill Grau, Nuria (1999): *O Publico Nao Estatal na Reforma do Estado*. CLAD y Fundacao Getulio Vargas. Rio de Janeiro. Págs. 16 a 48, pág. 22.

encuentran en una región del planeta y otras se encuentran en otra región, además de que los enfoques utilizados para la determinación de rasgos culturales varían también de acuerdo a la personal posición del investigador en turno y de las herramientas que emplee¹¹.

Recientes estudios muestran cómo la aplicación de métodos y técnicas tendientes a alcanzar niveles adecuados de eficiencia y eficacia en las instituciones de educación superior, pasan por un enfrentamiento de carácter cultural. En ese sentido, Davies¹² considera la dificultad que en los países europeos ha tenido la conformación de una cultura empresarial en las universidades públicas. La atención, por ejemplo, de nuevas actividades como la transferencia de tecnología, la educación continua, la investigación y desarrollo vinculados directamente con la industria, constituyen aspectos que requieren de nuevas formas de gestión y, por ende, de modificaciones culturales importantes. En el mismo sentido, estudiosos de la realidad española y francesa señalan las barreras culturales que en los últimos años ha enfrentado el proceso de modernización de la educación superior y plantean los necesarios ajustes para que dicho proceso alcance los fines propuestos¹³.

Sería un error intentar modificar la parte correspondiente a los rasgos culturales aportados por la institución educativa y no entender que, como se trata de una adaptación, es conveniente aprovechar elementos propios de esos rasgos y de su estructura organizativa que facilitarían, no solamente la aplicación de nuevos métodos de gestión, sino que, lo que es más importante, permitirían un mejor desempeño. En ese sentido, vale la pena reseñar el estudio presentado por McInnis¹⁴ en el cual, precisamente llama la atención sobre la necesidad de incorporar el conocimiento y la autoridad académica a la llamada cultura empresarial. La simple introducción de nuevos incentivos para atender las nuevas tareas no es suficiente, afirma este autor, para garantizar el esfuerzo y el rendimiento esperado, podría, al contrario, convertirse en un mecanismo contraproducente al chocar con comportamientos y actitudes naturales de los académicos en su quehacer y relaciones cotidianas. Se requiere, entonces, poner en marcha toda una estrategia que modifique paulatinamente los roles del trabajo académico e incorpore positivamente intereses y posiciones personales y de grupos. Esta estrategia supone reconocer diferencias, crear incentivos especiales para nuevas prioridades institucionales, incorporar lentamente a los académicos a actividades que les confieran nuevas habilidades, evitar incongruencias en el sistema de recompensas, ajustar procesos de reclutamiento, selección y promoción a las nuevas necesidades institucionales y otras medidas que favorezcan el cambio planteado¹⁵.

En algunas instituciones de educación superior mexicanas se han intentado programas de aseguramiento de la calidad y el aparente fracaso se ha debido, en gran parte, a que no se han puesto en marcha esos elementos estratégicos que acaban de señalarse y que consisten

¹¹ Dávila, A. y Martínez, N. (1999): *Cultura en Organizaciones Latinas*. Siglo XXI editores, México.

¹² Davies, John: *The Emergence of Entrepreneurial cultures in European Universities*. *Higher Education management*. Vol 13, n° 2, OECD, 2001, París. Págs. 25 a 43.

¹³ Mora y Villarreal: *Breaking down Structural Barriers to innovation in traditional Universities*. Daumard, Pierre: *Entreprise Culture and University Culture*. *Higher Education Management*. Vol 13, n° 2, OECD, 2001, París. Págs. 25 a 43 y 57 a 66.

¹⁴ McInnis, Craig: *Promoting Academic Expertise and Authority in an entrepreneurial Culture*. *Higher Education...* págs. 45 a 55.

¹⁵ Idem, págs. 53 y 54.

en un reconocimiento de que en ellas ya existían condiciones de funcionamiento, al menos personales, que sin que oficialmente obedecieran a principios de algún programa específico de mejoramiento, se encontraban dando resultados positivos y que merecían ser reconocidos y premiados antes de que se intentasen medidas de transformación generales¹⁶. No se trata nada más de tomar una decisión de alto nivel de hacer transformaciones y de poner en marcha programas de renovación probados en otras latitudes y en otro tipo de organizaciones, sino de llevar a cabo un proceso que requiere de etapas bien definidas de diagnóstico, introducción, inducción, convencimiento, reformas paulatinas, participación conjunta y evaluación. En las mismas empresas este es un proceso arduo y difícil que no debe ser intentado con ligereza y sin el compromiso del más alto nivel de la estructura¹⁷.

La transición se ha convertido en un aspecto fundamental, dadas las condiciones contextuales de los últimos tiempos, a ser considerado en la gestión organizacional. Los nuevos enfoques administrativos están imbuidos de esta preocupación y en todos ellos ocupa un lugar preponderante. El lograr una visión compartida, asegurar triunfos inmediatos que convezan a los incrédulos, mejorar continuamente, diseñar y asignar autoridad y responsabilidad con criterios precisos y claros, son algunos de los elementos que destacan los estudios recientes sobre la necesidad de cambio y la implementación adecuada de los mecanismos que lo provocan¹⁸. Diseñar una nueva organización, basada en una configuración creativa de la estrategia, de la estructura, del trabajo de grupo y personal, atendiendo a los cambios culturales necesarios, constituye una herramienta inigualable para darle a la empresa las ventajas competitivas que busca y necesita¹⁹.

Toda transformación planteada en las instituciones de educación superior supondrá cambios culturales derivados de que, en definitiva, el punto de vista tradicional de la educación superior basaba su funcionamiento en el papel de producir conocimiento y de garantizar su transmisión a los miembros de la sociedad, bajo la forma de resultados científicos permanentes o de capacitación duradera a las personas. Esto produjo estructuras y divisiones en facultades y departamentos, institutos y centros que hoy en día pueden resultar insuficientes o inoperantes. La emergencia de una sociedad del conocimiento producto de la realización de actividades de investigación caracterizadas por innovación y cambios que hacen obsoletos, en corto tiempo, teorías, principios, técnicas y herramientas, amplía el papel, la responsabilidad y el alcance de la educación superior, lo que "significa, entonces, que un mayor rango de actividades sociales, económicas y culturales poseen en estos momentos componentes derivados de actividades de investigación"²⁰.

¹⁶ Rodríguez Perego, Nicolás: *Experiencias de la Aplicación de un Programa de Control Total de la Calidad en una Institución de Educación Superior*. En *Acta Mexicana de Ciencia y Tecnología*. Órgano Oficial de Difusión Científica y Tecnológica del IPN, Vol XI, N° 41, marzo 1993, págs. 103-113.

¹⁷ Ver varios casos en Dickson et al. (1999): *¿Se puede transformar la Empresa?* Unión social de Empresarios Mexicanos, México.

¹⁸ Tapscott y Caston (1995): *Cambio de Paradigmas Empresariales*, McGraw-Hill Interamericana, Bogotá.

¹⁹ Nadsler y Tuhsman (1999): *El Diseño de la Organización como arma competitiva*, Oxford University Press, México.

²⁰ Bargh et al. (2000): *University Leadership. The role of the Chief Executive*, The Society for Research into Higher Education & Open University Press, London.

Las instituciones de educación superior tienen, entre sus elementos culturales más significativos, la conformación de la academia como aglutinadora e integradora del trabajo docente y de investigación. Este cuerpo colegiado básico, que se reproduce en niveles superiores a través de otros órganos colegiados de índole académico-administrativa, se encuentra envuelto en esta transición y en ella no sólo juega un papel protagónico como responsable de su éxito, sino que es en su seno que se tomarán las decisiones más importantes que harán que la institución se convierta en copartícipe de los cambios sociales o en simple comparsa de la industria²¹. En ese sentido, más que incorporarse al mundo globalizado a través de estructuras similares a las de las empresas, las instituciones deben integrar mejor internamente sus cuadros, establecer alianzas con otras instituciones, reforzar la capacitación y actualización de su personal y vincularse con empresas a través de claros principios de cooperación que garanticen su independencia y autonomía²². Las políticas de cambio promovidas por el Estado y por el propio sector empresarial deberán ser instrumentadas por los responsables de la administración de las instituciones, previamente discutidas y acatadas por el personal académico. Estos últimos serán los que "resentirán el cambio en sus valores, actitudes y condiciones de trabajo y los que dirijan la acción directa de la vinculación de los nuevos conocimientos con la sociedad"²³.

5.1.3 Las Instituciones de Educación Superior y las Nuevas Técnicas de Gestión

Ya se ha hecho referencia aquí al proceso de adelgazamiento del aparato estatal y al fortalecimiento de organizaciones privadas, en el sentido de una ampliación de sus propósitos y objetivos hacia algunos de carácter eminentemente social. Aunque el retiro del Estado del ejercicio de actividades económicas no ha significado en la práctica que las actividades públicas sean asumidas por organizaciones privadas, el reposicionamiento de ambos sectores ha provocado ciertas manifestaciones del ámbito empresarial que pretenden abarcar un espacio mucho mayor que el que está delimitado por lo económico. Parece como si la iniciativa privada, no contenta con haber recuperado el terreno perdido, se hubiese lanzado a la conquista de nuevos terrenos que le permitan atrincherarse para consolidar su nueva posición y poner en jaque a un debilitado sector público. Prueba de esta ofensiva se encuentra en el campo de la doctrina administrativa, con una buena acogida en el mundo empresarial práctico (más retórica que real), a través del diseño y puesta en marcha de programas basados en los últimos enfoques teóricos de la gerencia, principalmente en el enfoque de calidad.

También han sido mencionados ciertos rasgos culturales de las Instituciones de Educación Superior que deberán tomarse en cuenta en su proceso de transformación: así mismo, será conveniente recordar y aprovechar la naturaleza eminentemente social de sus fines y las características de algunas de sus formas de organización básicas. Los autores del enfoque de calidad y, desde hace algunos años, la generalidad de los que estudian aspectos relacionados con la administración de empresas, insisten en la necesidad de establecer vínculos de solidaridad y de colaboración entre los empleados que permitan la realización

²¹ Jarvis, Peter (2001): *Universities and Corporate Universities*. Kogan Page Limited. London.

²² Idem, págs. 96 a 110.

²³ Didrickson, Axel (2000): *La Universidad del Futuro*. UNAM, CESU. Plaza y Valdés editores. México. Segunda edición. Pág. 243.

del trabajo en equipo. En ese sentido, los integrantes de una organización pública educativa, conscientes del interés general en juego a través de su trabajo, deben estar dispuestos a integrar sus actividades con una actitud cooperativa, en provecho del servicio que prestan. La larga trayectoria y la interesante tradición del funcionamiento de academias, colegios, consejos y demás formas de participación colectiva, lleva a pensar en que en las Instituciones de Educación Superior se sabe, por lo menos formalmente, qué es trabajar en grupo, qué es tomar decisiones consensadas.

Nadie se atrevería a negar la utilidad social de los objetivos perseguidos por una organización educativa, por lo que todo miembro de la organización, desde el nivel en que se encuentre y cualquiera que sea la función que cumpla, debe estar consciente del beneficio social de la labor que desempeña y de la utilidad de su contribución personal, sin que para ello requieran los administradores de la institución proceder a campañas exhaustivas de convencimiento. Sin embargo, cuidando no caer en exageraciones ni pensar que ellas puedan ser suficientes, deben emplearse tales campañas para recordar a los miembros de las Instituciones de Educación Superior la nobleza de los fines que con ellas se persiguen y motivar su participación y rendimiento. Las medidas que tiendan a mejorar el funcionamiento de la institución deben contar, en principio, con el apoyo entusiasta de sus miembros. Los involucrados directamente en la prestación del servicio educativo deben estar conscientes de que poseen un doble interés en su buen desempeño, como responsables de su prestación y como miembros de la sociedad que recibe sus beneficios. Esto conducirá, sin duda alguna, a cierta coincidencia entre objetivos personales y objetivos organizacionales, cuya realización en la práctica de las organizaciones del sector privado es tan difícil que se ha constituido en uno de los propósitos permanentes de las acciones de los gerentes de empresa y una constante prédica de los teóricos de la gestión empresarial.

La dinámica del cambio y la necesidad de la adaptación, han provocado un resurgimiento de la planeación como medio idóneo, no sólo para el ajuste y la permanencia, sino para la inserción en el entorno con una misión, con una visión y con objetivos claros, que permitan saber porqué y para qué funciona la organización y qué debe esperarse de ella. En ese sentido, la Planeación Estratégica, originada en la aplicación de un pensamiento estratégico y desarrollado en planes de largo y de mediano plazos, se ha convertido en uno de los métodos más socorridos por las organizaciones para hacer frente a los retos que las circunstancias actuales les presentan. La perspectiva, la posición y el rendimiento aparecen, entonces, como los resultados de cada uno de esos elementos integrantes del modelo de planeación estratégica y su coordinación adecuada deben ser garantía de una mejor armonía entre organización y contexto.

Sallenave²¹ considera que toda empresa tiene tres objetivos fundamentales, la supervivencia, la rentabilidad y el crecimiento. La supervivencia la hace depender de varios factores, a saber, el producto, el mercado, la tecnología, el capital y el personal. La rentabilidad la divide en rentabilidad sobre ventas, rentabilidad económica, la rentabilidad financiera y la rentabilidad de un proyecto o producto. El crecimiento lo plantea como absoluto o relativo, interno o externo²⁵. Como se puede fácilmente apreciar, el lenguaje empleado por los

²¹ Sallenave, Jean-Paul (1994): *La Gerencia Integral*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

²⁵ *Idem*, págs. 67 a 119.

teóricos de la planeación estratégica está referido a aspectos de carácter netamente empresarial y es necesario, por consiguiente, hacer un esfuerzo de adaptación que, reconociendo la utilidad de esas herramientas, les proporcione ciertos rasgos especiales sin los cuales no habría ninguna garantía de obtención de beneficios. Se trata, en palabras de Steiner²⁶, de establecer las similitudes y disimilitudes entre el sector empresarial y el no lucrativo para hacer posible la transferencia de experiencias de uno al otro. La planeación, por otro lado, ha sido considerada como indispensable para el manejo adecuado de cualquier organización, no importando la naturaleza de sus objetivos porque, en todas, el problema se reduce a combinar recursos de la mejor manera para alcanzar ciertas metas. La planeación, sin embargo, no es un elemento aislado y suficiente para la gestión, ella no es más que una primera etapa del clásico proceso administrativo que debe ser concebido como un todo indivisible en el cual la organización, la ejecución y el control se mezclan y relacionan de manera permanente²⁷.

La Planeación Estratégica ha producido efectos positivos cuando ha sido empleada correctamente en organizaciones públicas. En ese sentido, Acele Tomasini²⁸ opina que el Director General no sólo debe comprometerse con la planeación, sino presentarse ante el resto de los miembros de la organización como el más entusiasta promotor, involucrado directamente, en el proceso de cambio, para ser "no sólo el estratega que define rumbo, sino convertirse en la chispa que encienda la mecha"²⁹. Vale la pena resaltar, como lo hace este autor, la importancia de quien, como dirigente, debe ser ejemplo a seguir, representante de la organización hacia afuera y hacia adentro y, lo que es más útil y trascendente, quien debe estar mejor preparado y asumir una actitud de humildad y respeto, en cuanto a la participación e importancia de los demás miembros de la organización, sin importar el nivel en que se encuentren, ya que ellos deben estar tan involucrados y comprometidos como el que más. La profundidad del involucramiento y el compromiso de los demás dependerá, entonces, de la actitud que vean en quien se ubica en la posición jerárquica más elevada.

La argumentación que aquí se expone para tratar de mostrar que las características y condiciones de las organizaciones públicas de educación superior pueden ser consideradas como "fortalezas" que les permitirían obtener beneficios de la aplicación de ciertos principios y técnicas originalmente diseñados para la dirección de empresas privadas, no constituye un olvido de la realidad vivida por muchos años en comportamientos de directivos, funcionarios y empleados que han impedido su funcionamiento adecuado. Por otro lado, no se puede despreciar el peso de vicios, deformaciones, corruptelas, que se han manifestado de manera cotidiana dentro de esas organizaciones y que, evidentemente, han contribuido a un desencanto y desprestigio, no solamente entre el público usuario de los servicios que estas organizaciones prestan, sino también entre quienes en ellas trabajan, contribuyendo a la conformación de un ambiente muy alejado de esa actitud de colaboración y solidaridad que se requiere para el mejor funcionamiento. Sin embargo, la naturaleza de los cambios políticos que actualmente se viven, permiten esperar el diseño y

²⁶ Steiner, George (1996): *Planeación Estratégica*. Compañía Editorial Continental, México.

²⁷ Palom y Tort (1991): *Management en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano*. Espasa Calpe, Madrid.

²⁸ Acele Tomasini, Alfredo (1989): *Planeación Estratégica y Control Total de la Calidad*. Economía y Empresas, Editorial Grijalbo, México.

²⁹ Idem, pág. 51.

la implantación de métodos modernos de supervisión y de control que aseguren un manejo transparente y debidamente justificado de los recursos públicos. Por ello, no está de más esperar transformaciones positivas en la administración de las organizaciones del sector público que las encaminen hacia el cumplimiento de sus nobles objetivos.

Este tipo de planteamientos, referidos a la necesidad de mejorar la gestión de las organizaciones públicas lleva a redefinir su dirección enfatizando los resultados, no solamente como una forma de acercar la organización a sus objetivos, sino como un aspecto que lleve a darle la importancia que requiere a la responsabilidad de los directivos o funcionarios. Para la OCDE³⁰ el énfasis en los resultados necesita despojar a las organizaciones de controles centrales extremadamente normativos y detallados, a través de procesos que conduzcan a una mayor flexibilidad y autonomía. En este sentido, la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad es un aspecto importante del resultado. Por otro lado, la responsabilidad de los participantes variará de acuerdo con los diferentes niveles y el contenido de la obligación de rendir cuentas, también será diferente. Es necesario en este punto, distinguir la responsabilidad por la eficacia (referida directamente a los resultados) y la que corresponde a la eficiencia (ubicada en el plano de los productos). Unido estrechamente a este problema está el de la medición y la evaluación, que en países como Francia ha sido objeto de interés al más alto nivel al crearse un Consejo Científico de la Evaluación con la finalidad de garantizar la calidad y la independencia de las evaluaciones. Este Consejo está compuesto por once personalidades independientes nombradas por el Primer Ministro. El procedimiento de evaluación se basa en principios de transparencia, de pluralismo, de independencia y de rigor³¹.

Lo cierto es que se asiste - en un proceso que inicia en las últimas décadas del siglo XX - a un replanteamiento de principios y técnicas de administración, que ha tenido como consecuencia un acercamiento de los dos principales campos en los cuales las organizaciones los emplean. Las organizaciones privadas son administradas, o por lo menos así lo recomiendan los estudiosos de la gestión, con ciertos criterios de contenido humano y social que antes fueron descuidados: las organizaciones públicas, por su parte, están siendo obligadas a poner atención en el uso racional de los recursos y a evaluar los resultados que de su funcionamiento se desprenden, aspectos éstos que en otros tiempos se ubicaban en una posición secundaria, dentro de la escala de preocupaciones de los responsables de su gestión.

5.2. TENDENCIAS DEL CAMBIO

Desde el capítulo III de este trabajo se viene haciendo referencia a la organización formal de importantes universidades e instituciones públicas de educación superior mexicanas y se han hecho evidentes ciertas tendencias del proceso de transformación por el que atraviesan desde los años setenta del siglo XX. También se ha mencionado la estrecha relación de este proceso con el más amplio que se ha operado en el terreno de las organizaciones públicas.

³⁰ OCDE (1997): La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de la Presidencia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Madrid.

³¹ Idem, pág. 221.

derivado, a su vez, de la reestructuración general del Estado. Así mismo, en párrafos anteriores acaba de plantearse el acercamiento que se ha producido, como resultado de dicho proceso, de principios y técnicas administrativos que tradicionalmente se han separado y ubicado en terrenos diferentes. En ese sentido, el éxito de las propuestas concretas de cambio en la organización y el funcionamiento de las instituciones se hace depender de una gestión administrativa ágil y transparente, basada en una separación de las áreas centrales de gobierno y de los órganos institucionales del más alto nivel, por un lado - con funciones generales de supervisión- y, por el otro, las áreas encargadas directamente de las actividades que definen las funciones operativas en las dependencias académicas, con atribuciones que les permitan el manejo adecuado y oportuno de dichas funciones.

El aspecto financiero es uno de los más importantes para el funcionamiento de las instituciones de educación superior y, en ese sentido, ha sido objeto de preocupación de manera permanente. La ANUIES ha presentado numerosas propuestas para atender las necesidades de financiamiento de la educación superior, con el propósito de que no prevalezcan solamente criterios relacionados con la matrícula atendida o con el número de trabajadores, sino que en la determinación de financiamiento influya el desempeño institucional y que "se establezcan reglas claras y transparentes para la asignación y utilización de los recursos públicos de la federación, de los estados y de los municipios"³². Por otro lado, la permanente expansión de la demanda y las condiciones socio-económicas han hecho insuficientes los recursos públicos destinados a la educación superior y, por lo tanto, las instituciones apelan, cada vez con mayor interés, a programas de asesoría, de capacitación y de prestación de servicios específicos que incrementen los llamados recursos propios. El incremento de cuotas de inscripción y el pago general de los servicios educativos, no es una solución a los problemas de financiamiento ni puede sustituir a los recursos públicos. El Estado debe continuar siendo el principal responsable de la asignación suficiente de recursos, dados el derecho constitucional a la educación y su obligación de garantizar el desarrollo social a través del mejoramiento de las habilidades individuales, así como el deber público de velar por el buen funcionamiento de las instituciones y promover la expansión del sistema de educación superior. Otras fuentes de financiamiento no deben pasar de ser complementarias o adicionales³³.

Se ha tratado de definir una mejor organización para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos de las instituciones de educación superior que, como ya también se reconoció, no han sido cuestionados en ese proceso de definición, diseño y aplicación organizacional. La institución como tal permanece y sus funciones fundamentales, docencia, investigación y difusión de la cultura, también. Lo que se quiere cambiar y en muchas de las instituciones ya se ha producido una importante transformación, es la forma, la manera en que se materializa la oferta educativa, en que se entrelazan esas funciones consideradas en conjunto como académicas, la implantación de nuevos conocimientos no ubicados con claridad en carreras y programas tradicionales, la revisión de mecanismos didácticos que no responden a las nuevas necesidades, la aplicación de mayores controles en el desempeño de

³² ANUIES (2000): La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Pág. 111.

³³ Silva, Jorge (1998), op. cit. pág. 4.

las labores por parte de un personal académico que requiere capacitarse y mejorar ese desempeño para atender eficazmente sus funciones, afinar técnicas de planeación adaptadas a esas nuevas condiciones y relacionarlas directamente con la evaluación y el seguimiento.

Al mencionarse algunos aspectos relacionados con la importancia otorgada a la calidad y a mecanismos de planeación y de evaluación en los procesos de cambio de ciertas universidades, se han venido señalando rasgos del nuevo modelo académico que han ido delineando de manera paulatina, no sólo a través de la definición formal en sus leyes y reglamentos, sino en su funcionamiento concreto. Se ha visto la intensidad de los cambios en algunas y la forma pausada y lenta, pero no sin dificultades, como se han dado en otras. Puede decirse que la estructura departamental empleada en universidades privadas y desde los años setenta en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la de Aguascalientes y en algunas dependencias académicas de otras instituciones, ha ido abriéndose paso hasta constituirse en una buena alternativa para la recomposición de las funciones universitarias. La descentralización, en el sentido de delegar funciones de gestión en los diferentes planteles y unidades, parece ser otro rasgo distintivo del modelo que va conformándose para el cumplimiento de las funciones universitarias. Con la descentralización las universidades otorgan flexibilidad a su estructura y agilidad y responsabilidad a sus dependencias, al mismo tiempo que les sirve para satisfacer la necesidad de desarrollar sus planteles a lo largo de la geografía estatal correspondiente; por otro lado, con esta práctica se busca avanzar en la subordinación de las actividades administrativas a las labores académicas³⁴.

5.2.1 Consolidación del Sistema de Educación Superior

Desde los documentos que contienen los acuerdos iniciales de la ANUIES, en lo que concierne a la definición de principios de planeación, se reconoce que se pretende la creación de un verdadero sistema de educación superior que contribuya al cambio social y al desarrollo nacional³⁵. Allí mismo se recuerda que los niveles en que está dividida la educación no representan espacios separados, independientes o desconectados, ya que se trata de una división operativa del mismo fenómeno educativo. Sin embargo, el nivel superior constituye un sistema complejo y cualitativamente diferente, tanto por la naturaleza de sus funciones y la forma en que ellas se entrelazan, como por el hecho de que sus organizaciones operan con mayor autonomía, además de que es en el nivel superior donde se presenta con mayor ímpetu la relación con el entorno social³⁶. Al definir, entonces, un plan global de educación superior se buscaba que tuviese un marco de principios, estrategias y políticas generales, dentro del cual cada una de las instituciones pudiese elaborar individualmente sus propios proyectos y programas.

En los últimos treinta años ha sido considerable la expansión del Sistema de Educación Superior, en aspectos relacionados con el número de instituciones, la cantidad y diversidad de los programas ofrecidos y con el número de profesores y la proporción de éstos en sus

³⁴ ANUIES (1998): Transformación de la Univ. Públ., op. cit. pág. 102.

³⁵ ANUIES (1979): La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Puebla, noviembre 1978. pág. 13.

³⁶ Idem, pág. 24.

tres categorías, tiempo completo, medio tiempo y por horas. En 1970 el número de instituciones era de 190 y en 1999 de 1,250; en 1980 se ofrecían 2,243 programas de licenciatura y 879 de postgrado, mientras que en 1998 el número de los primeros ascendía hasta 6,188 y de los segundos a 3,470; y en lo que concierne al personal académico, en 1980 los que dedicaban tiempo completo representaban el 17%, y en 1999 esta proporción aumentó hasta el 29.4% y en el 2001 llegó hasta el 34%³⁷. Esta expansión y la interacción permanente de los tres niveles que integran el sistema, institucional, sectorial y estatal, han ido dándole consistencia y permanencia, haciendo posible que esa propia interacción sea el motor que impulse los cambios internos y externos que han sido característicos de esas últimas décadas. Vale la pena recordar, también, los datos mostrados en el apartado 4.1 del capítulo IV de acuerdo con los cuales, la expansión del sistema en términos territoriales se ha manifestado en una mejor distribución de la oferta en los estados y una disminución del centralismo que se observaba hace algunos años³⁸.

Las recomendaciones de la ANUIES tendientes a consolidar el Sistema van en el sentido de que, para hacer frente a condiciones ambientales dinámicas, el Sistema de Educación Superior debe convertirse en un sistema abierto con mayor interacción entre sus componentes y con la flexibilidad requerida para transformarse y adaptarse a esas condiciones. En ese sentido, su carácter de elementos activos de un sistema abierto le dará a las instituciones integrantes la posibilidad de intercambiar recursos, humanos y de equipamiento, a través de una fórmula que llama la ANUIES "redes de intercambio y colaboración interinstitucional"³⁹ que consisten en convenir y desarrollar programas entre diferentes instituciones para atender con mayor eficiencia y eficacia las demandas crecientes en los diversos niveles educativos y en los renovados programas y carreras. En la obra que se reseña se propone la elaboración de un banco nacional de recursos académicos y un banco de años sabáticos, cuya existencia facilitaría el funcionamiento del sistema con las características mencionadas⁴⁰.

Vale la pena recordar lo que se presentó en el capítulo anterior, en el sentido de que muchas instituciones, a través de sus ordenamientos legales o por medio de una manifestación expresa de sus órganos de gobierno, han iniciado el proceso de transformación de sus propias estructuras con la intención de integrar a sus diversos planteles y dependencias bajo un esquema sistémico organizado en red, con la intención expresa de utilizar con mayor racionalidad los recursos disponibles. Esto quiere decir que las instituciones han entendido que la integración intrainstitucional, que supone un trabajo coordinado de sus diferentes unidades, debe ser previa, o por lo menos simultánea, a cualquier integración interinstitucional, si se quiere garantizar y ampliar los beneficios que se pretenden con la nueva modalidad funcional propuesta por la ANUIES.

³⁷ ANUIES (2000): La Educación Superior en el Siglo XXI. Págs. 39, 40, 42, 89. Anuario Estadístico de la ANUIES de 2001.

³⁸ En 1976 el 52% de los profesores trabajaba en el DF y en 2001 esta proporción se había reducido a 26%; en 1980 la población de educación superior atendida en el DF correspondía al 30% y en 2001 había descendido a 19%. Anuario Estadístico de la ANUIES, 2001

³⁹ Idem, págs. 154 y 155.

⁴⁰ Idem.

El concepto de "Área Académica" escogido por la Universidad de Nayarit y descrito con anterioridad, es una muestra de esa tendencia a poner en marcha estructuras novedosas que permitan una coordinación interna al mismo tiempo que conceden la flexibilidad que las nuevas circunstancias reclaman. Así mismo, los denominados "Nuevos Órganos de Gestión Académica", pretenden darle un nuevo contenido a la realización de las funciones sustantivas, a través de una interrelación de varios niveles organizativos, que al mismo tiempo logren conciliar las labores académicas y las de carácter administrativo con base en la necesaria preponderancia de las primeras. De igual manera, la Universidad de Guadalajara establece formalmente en su Ley Orgánica la conformación de sus dependencias en red, en la cual coinciden y operan simultáneamente y de manera coordinada órganos de gestión y académicos. Por otro lado, en la Universidad de Yucatán permanece la denominación de "facultad" pero se le modifica en su contenido y ya no es la división que supone la impartición de carreras específicas, sino que en su redefinición con base en áreas del conocimiento, se busca la mejor utilización de los recursos e ir incorporando poco a poco la novedosa figura de los departamentos.

Como ha podido observarse, una mirada a las características del proceso de cambio en las universidades e instituciones públicas de educación superior en México, muestra la existencia de dos tipos de organización académica, la tradicional que comprende facultades y escuelas, divididas según carreras, profesiones o licenciaturas, y la más reciente que supone la existencia de departamentos en los cuales se estudia y se profundiza en los conocimientos de determinadas disciplinas científicas y se definen los temas a enseñar en los diferentes programas de estudio ofrecidos. También ha podido notarse que aunque no coincide en cuanto a la denominación empleada, algunas de las instituciones han adoptado ese modelo departamental, buscando la agilidad y la flexibilidad requeridas por la rápida evolución de los conocimientos y los avances tecnológicos.

Aunque en algún momento, durante la evolución histórica de las transformaciones se planteó la conveniencia de separar de las instituciones de educación superior la responsabilidad derivada de la llamada educación media superior o de bachillerato, lo cierto es que ese desprendimiento no ha vuelto a plantearse de manera formal y las instituciones planean sus modificaciones entendiéndolo que ese nivel educativo les pertenece. Es importante señalar, en ese sentido, que la figura de red se presta para incorporar ambos niveles a una dinámica de integración que puede facilitar su funcionamiento y, con la aplicación de mecanismos de gestión y de evaluación que empleen criterios comunes en las diferentes instituciones, se podrán reducir los posibles efectos distorsionadores que su convivencia en una misma institución han podido provocar. Es de resaltar que en el nivel medio superior se han llevado a cabo modificaciones tendientes a garantizar salidas laterales promovidas y recomendadas por la Secretaría de Educación Pública, además de la tradicional formación propedéutica para ingresar en las diferentes carreras y licenciaturas que ese nivel de estudios ha tenido.

Las mesas de diálogo de la UNAM muestran dos posiciones contrarias en cuanto a que una considera que la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades deben seguir formando parte de la Universidad y la otra, según la cual ambos planteles deben ser administrados por la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, parece haber consenso en la necesidad de reestructurar a fondo los estudios previos a los universitarios

propriadamente dichos, en el sentido de que deben revisarse a fondo los planes y programas de estudio, incorporarse conocimientos que permitan una mejor preparación tanto para el desempeño en los estudios posteriores como en la realización de algún tipo de trabajo remunerado, hacer más énfasis en labores de investigación y experimentación, profundizar los estudios en áreas, disciplinas y técnicas novedosas, así como en idiomas; para que se llegue a la licenciatura con la capacidad y las bases necesarias, elevar la calidad educativa apoyando programas de formación y actualización de profesores y exigiendo a los nuevos profesores mejor formación y mayor dedicación⁴¹.

La propuesta de nuevo modelo académico para el IPN, que hasta ahora parece inclinarse por la conformación de redes que integren sus escuelas, centros y unidades, tiene contemplado un funcionamiento conjunto de los tres niveles, medio superior, superior y postgrado, que tanto de manera horizontal como vertical permita el tránsito de recursos de todo tipo, a través de la realización armoniosa de las funciones sustantivas. Específicamente el nivel medio superior deberá continuar ofreciendo al alumno una formación bivalente que implica, por un lado, preparación necesaria para incorporarse al mercado de trabajo, así como, por el otro, los conocimientos y actitudes que le permitan continuar estudios de educación superior. Deberán implementarse mecanismos que permitan ir adquiriendo capacidades técnicas en diferentes etapas, de tal manera que quien lo solicite pueda obtener certificación de conocimientos y habilidades con propósitos de incorporación al mercado de trabajo. En la reestructuración de los estudios de este nivel se contempla la acumulación de créditos y la división en tres etapas que suponen una formación institucional de contenido básico, una formación científica y tecnológica que prepare para la educación superior y una formación profesional técnica que permita la inserción inmediata en el mundo laboral⁴².

Hay que reconocer que en cada institución, a pesar de que el énfasis se pone lógicamente en la reestructuración interna, existe conciencia de que su mejor funcionamiento pasa por la integración de ese Sistema de Educación Superior que la ANUIES ha recomendado reforzar y consolidar. En Nayarit se reconoce la incorporación ya tradicional a grupos nacionales e internacionales, que de manera individual llevan a cabo sus académicos. Se trata, señalan, de verdaderas redes informales que facilitan el intercambio de conocimientos y experiencias que hasta ahora no han sido aprovechados cabalmente porque la propia estructura universitaria lo ha impedido. Es conveniente, entonces, darle nuevas características a la estructura universitaria para que el agrupamiento no sólo de maestros, sino de planes y programas de diversas instituciones mejore la oferta educativa y la preparación de los alumnos. El trabajo en red trasciende así los límites de la institución y favorece el uso racional y compartido de recursos⁴³.

El "establecimiento de acuerdos y redes eficaces de cooperación que favorezcan la movilidad de estudiantes y profesores" y la posibilidad de participación en programas de cooperación internacional son dos de los aspectos que en la Universidad de Yucatán se plantean como desafíos a los que tiene que enfrentarse y para los cuales requiere la

⁴¹ UNAM: Mesas de diálogo. Versión electrónica citada. Págs. 8 y 9.

⁴² IPN (2002): Un Nuevo Modelo... págs. 89 a 95.

⁴³ UAN (2002): Documento Rector... op. cit. pág. 16.

transformación estructural que están iniciando⁴⁴. Así mismo, el futuro de esta Universidad es concebido dentro de un esquema que supone su incorporación, adecuación y permanencia dentro del Sistema Nacional de Educación Superior y un funcionamiento interno caracterizado por la interacción entre sus planteles y de éstos con otras instituciones, no solamente para compartir recursos y experiencias, sino para someter la calidad de sus planes y programas a constante revisión externa de parte de organismos evaluadores de reconocida capacidad y competencia⁴⁵.

5.2.2 Principios Rectores de la Reestructuración

El "Documento Rector para la Reforma Académica", emitido por la Comisión de Gestión y Organización Académica de la Universidad de Nayarit, reconoce como impulsor de la reforma a la necesidad de elevar la calidad y la pertinencia de los programas educativos. Por otro lado, observa, "la innovación tecnológica y el papel preponderante del conocimiento" exigen una reformulación de los métodos de enseñanza y una innovación en el propio ejercicio de las profesiones. De igual manera, afirma, como la educación superior ya no es una etapa terminal de los estudios, porque la capacitación y la preparación permanente es el signo de los nuevos tiempos, se requiere una revisión de métodos y procedimientos con criterios de flexibilidad. Si se reconoce que el mundo se encuentra en un momento en que ha adquirido más importancia que nunca el conocimiento, es obvio que el papel que las universidades deben jugar será mayor y para ello se requiere un remozamiento que le permita un mejor desempeño. Por todo ello, concluye, es necesaria la conformación de una nueva estructura basada en el concepto de "Área académica", entendida como una forma de organización académica fundamental que englobe diversos programas educativos y que integre las funciones sustantivas de la institución, docencia, investigación y difusión⁴⁶.

El documento de la Universidad de Nayarit define como órganos fundamentales de la reforma a los que llama "Nuevos órganos de Gestión Académica" (NOGA), por ser a través de ellos que se le dará contenido a las funciones docentes, de investigación, de difusión y de extensión universitaria. Se propone que los NOGA se integren en cuatro niveles que van desde el básico que se denomina "Cuerpo Académico", constituido por un conjunto de profesores encargados de definir y realizar labores docentes, de investigación y difusión en torno a temas o disciplinas, hasta el más alto que sería el "Consejo de Coordinación Académica", integrado por el Rector de la Universidad, el Secretario Académico, los Coordinadores de cada una de las áreas que se constituyan y los miembros de la Comisión Académica del Consejo General Universitario. Entre estos dos niveles se propone que estén los "Consejos de los Programas Académicos" de los que formarán parte los coordinadores de los programas académicos, representantes de los cuerpos académicos respectivos y dos alumnos del programa de que se trate. El tercer nivel estaría constituido por los "Consejos de Área", encargados de integrar y proyectar las funciones sustantivas de la Universidad, de aprobar, evaluar y modificar programas académicos, y estarían conformados por el

⁴⁴ UADY (2002): Modelo Educativo y... op. cit. pág. 17.

⁴⁵ Idem, pág. 21.

⁴⁶ UAN (2002): Documento Rector para la Reforma Académica. Comisión de Gestión y Organización Académica. Versión electrónica www.ceddi2.ceddiuan.mx/reforma/director.htm

Coordinador de Área, los coordinadores de los programas académicos, los coordinadores de los cuerpos académicos y un alumno por cada programa académico⁴⁷.

En la Universidad Autónoma de Yucatán definen un nuevo modelo educativo cuyos componentes rectores serían la flexibilidad y la innovación. Flexibilidad curricular, para que los estudiantes tomen sus decisiones acerca de su propia formación y los maestros definen su trabajo en torno a esa formación. Innovación en métodos y contenidos para adaptar los programas a las necesidades de los estudiantes e incorporar al académico "nuevos papeles como tutor, orientador, facilitador y promotor del aprendizaje"⁴⁸. Para avanzar en este camino de la innovación se recomienda dedicar más tiempo al aprendizaje fuera del aula, una atención integral al estudiante desde que ingresa hasta que termina sus estudios, vincular la docencia con la investigación y la aplicación práctica, permitir la movilidad de profesores y estudiantes, facilitar la incorporación y el intercambio con la actividad profesional y enriquecer el papel del maestro como asesor y promotor⁴⁹.

Ese modelo educativo se complementa con un modelo académico caracterizado por una organización del bachillerato en tres núcleos básicos y de la licenciatura en cinco niveles que van desde el *herramental o básico* hasta el de *elección libre* de cursos y actividades, con los intermedios llamados *disciplinario, profesional e integrador*⁵⁰. Esto implicará la existencia de cursos obligatorios, optativos y libres y la revisión y ampliación de las funciones académicas. En lo que se refiere a la estructura organizacional, el documento contempla la continuación de la organización en facultades y escuelas, con una reorganización que consiste en dividir las facultades en campus por áreas del conocimiento para usar mejor los recursos, vincular las dependencias y fomentar la interdisciplina. Está prevista la creación posterior de departamentos, que integrados por áreas del conocimiento sirvan a escuelas y facultades⁵¹.

La Universidad de Guadalajara es una de las primeras universidades estatales públicas en incorporar a su estructura organizativa la figura del departamento, a través de un novedoso modelo de red que integra sus dependencias académicas y administrativas. Dicha red está dividida en Centros Universitarios, temáticos y regionales, integrados por divisiones y departamentos; el Sistema de Educación Media Superior; y la Administración General⁵². A partir de esta estructura van integrándose consejos y rectores de centros universitarios, los consejos y directores divisionales, los colegios y jefes departamentales, hasta llegar a las unidades básicas constituidas por academias, institutos y laboratorios. En lo referente a la responsabilidad sobre programas y carreras existe la figura de los coordinadores para cada licenciatura y para cada programa de postgrado⁵³.

El Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002 de la Universidad Autónoma de Baja California pretende, con el nuevo modelo de organización que está tratando de conformar,

⁴⁷ Idem, págs. 18 a 33.

⁴⁸ UADY (2002): Modelo Educativo y... op. cit. pág. 25.

⁴⁹ Idem, págs. 26 a 29.

⁵⁰ Idem, págs. 29 a 34.

⁵¹ Idem, pág. 31.

⁵² UdG: Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara. Artículo 23.

⁵³ UdG: Estatuto General de la Universidad de Guadalajara. Artículo 150.

pasar de un sistema centralizado de toma de decisiones a la desconcentración de funciones y recursos; que las labores de investigación y extensión se lleven a cabo en facultades y escuelas y no solamente en los institutos, para que esas labores se incorporen al proceso de formación de recursos humanos en licenciatura y no nada más en el postgrado; pasar de un modelo curricular rígido a uno flexible; distribuir e integrar programas y funciones de tal manera que se establezcan vínculos entre la administración central y las unidades académicas que supongan la subordinación de las políticas administrativas a principios e intereses académicos; favorecer e impulsar el trabajo colegiado y la integración horizontal interna entre las unidades académicas; consolidar las labores académicas a través de la aplicación permanente de principios y técnicas de planeación y evaluación institucional⁵⁴.

La Universidad Autónoma de Querétaro está en proceso de conformación de un modelo híbrido que combina facultades y escuelas con áreas del conocimiento y con las que llama Dependencias de Educación Superior (DES). A través de una nueva forma de organización esta universidad busca consolidar la descentralización administrativa, implantar la flexibilidad académica y administrativa, permitir la movilidad de estudiantes y profesores, incorporar el sistema de créditos, desconcentrar la oferta educativa, abrir nuevos programas de técnicos superiores, de licenciatura y de postgrado, de educación abierta y a distancia, integrar las funciones sustantivas para que la investigación y la extensión soporten y refuercen las labores docentes, articular mejor los niveles educativos y las dependencias académicas y todas las medidas que permitan una mejor definición de la pertinencia y la factibilidad de sus programas. Para lograr esta transformación, en la Universidad de Querétaro se apuesta a la participación fundamental de los órganos colegiados dentro de los cuales se tomarán las decisiones académicas y administrativas que den sentido a las actividades universitarias y se realizarán labores de planeación y evaluación de la vida institucional⁵⁵.

En la Universidad Autónoma de Aguascalientes funciona un modelo que se integra a través de Centros Académicos, descentralizados funcional y territorialmente, Departamentos, que son un segundo nivel de la organización y agrupan a profesionales responsables de la docencia, la investigación y la difusión, las Áreas Académicas y, por último las Academias de profesores. El gobierno y la gestión académica de esta Universidad, como sucede en la generalidad, combina órganos personales y órganos colegiados⁵⁶. En la Universidad de Coahuila, aunque aún permanece la organización basada en facultades y escuelas y la división en Centros Universitarios está referida a una necesaria desconcentración territorial (Saltillo, Torreón, Norte), se reconoce expresamente que se está en una etapa de transición que requiere de cambios estructurales que hagan posible el funcionamiento adecuado de nuevas ofertas educativas (que incluya carreras técnicas y la operación de la universidad virtual y a distancia), el diseño de planes de estudio flexibles y basados en créditos, la intensificación del intercambio académico de profesores y estudiantes, la normalización de la evaluación basada en estándares nacionales e internacionales y la certificación externa, la

⁵⁴ UABC (1999): Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002. Mexicali. Págs. 123 a 132.

⁵⁵ UAQ (2000): Plan Institucional de Desarrollo 2000-2010.

⁵⁶ UAA: Ver su Ley Orgánica y su Plan de Desarrollo 2000-2006.

aplicación de una planeación académica con base en áreas del conocimiento; todo lo cual, afirma el documento del Rector, conduce a un modelo departamental⁵⁷.

Aunque no están referidas directamente a la conformación de un modelo académico en especial, vale la pena mencionar que en las Mesas de Diálogo de la UNAM ya citadas, existen una serie de propuestas sobre el gobierno de la Universidad que, por lo menos en ese sentido, tienden a modificar el modelo existente y a dotar a la UNAM de las características que le permitirían una gestión moderna adecuada a las nuevas exigencias contextuales. Se plantea como un requisito inicial para cualquier cambio la clarificación del concepto de autonomía, de tal manera que no se entienda que ella otorga impunidad o provoca aislamiento de la sociedad. por otro lado, se recomienda que tanto la forma de gobierno como las decisiones adquieran un amplio contenido académico y funcionen con una directa participación de los órganos colegiados de la Universidad. En cuanto a la organización y funcionamiento interno se insiste en que los diferentes planteles y dependencias deben estar descentralizados y poseer facultades que les permitan manejar sus recursos directamente⁵⁸.

El Instituto Politécnico Nacional está en proceso de definir su nuevo modelo educativo y, en ese sentido, ha publicado, con actualizaciones periódicas, las características que van configurándolo a través de las opiniones y propuestas de miembros de su comunidad. En términos generales, el modelo que va proyectándose posee rasgos similares a los mostrados en otras instituciones y, en ese sentido, se piensa que a través de ese nuevo modelo se debe promover una formación integral y de alta calidad, combinar el desarrollo de conocimientos, actitudes, habilidades y valores, facilitar el autoaprendizaje y la movilidad, y basarse en procesos educativos flexibles e innovadores⁵⁹. Se encuentra también en proceso el análisis de las características del modelo académico que complementará al modelo educativo del IPN. En ese sentido, se considera la revisión exhaustiva de la estructura organizacional actual basada en niveles (medio superior, superior y postgrado), modalidades (presencial, semipresencial y a distancia) y ramas (ingeniería y ciencias físico-matemáticas, ciencias médico-biológicas y ciencias sociales y administrativas). Esta estructura, en mayor o menor medida, funciona en las unidades académicas que ofrecen programas educativos o realizan programas de investigación científica y tecnológica, además de actividades de difusión y extensión. Su propio origen histórico determinó inicialmente la integración de Escuelas y Centros, no porque se considerase ésta como su organización lógica, sino porque como es sabido, el Instituto nace por la unificación de planteles que existían y funcionaban de manera separada.

El documento que contiene el proyecto de modelo educativo y académico para el IPN, al que se han ido incorporando ideas, opiniones y propuestas, en su versión de diciembre de

⁵⁷ UAC (2001): Plan de Trabajo del Rector 2001-2004. documento consultado en la versión aparecida en la página web de la Universidad www.uadec.mx/hub.cfm?FuseAction=rectoria.plantrabajo

⁵⁸ UNAM: Mesas de Diálogo, págs. 33 a 35.

⁵⁹ IPN (2002): Un Nuevo Modelo Educativo para el Instituto Politécnico Nacional. Documento de trabajo disponible en la página del IPN en internet, www.ipn.mx págs. 50 a 61. Se revisó la versión 15 correspondiente al mes de diciembre de 2002. Posteriormente, en marzo de 2003, se revisó la versión 16 distribuida en diskette por la Secretaría Académica. Los puntos citados en esta parte no varían de un documento al otro.

2002 propone una operación mancomunada de sus diferentes unidades académicas por medio de un *trabajo en red*, definido como “una forma de colaboración no jerárquica entre varias entidades que buscan de manera conjunta la consecución de un objetivo común”⁶⁰. Este tipo de organización debe buscar la integración de planes y programas de estudio, de programas de investigación, de vinculación y de extensión, y la normativa institucional para el uso adecuado de capacidades y recursos⁶¹. Se supone que esta organización debe funcionar de manera colegiada y está llamada a propiciar la movilidad de profesores y alumnos, integrar las funciones sustantivas, auspiciar la creatividad en la aplicación de modalidades de formación no convencionales, la permanente revisión y evaluación de programas, el intercambio de información, la internacionalización de los currícula⁶².

En el documento revisado se afirma expresamente que el trabajo en red no requiere de transformación estructural, ya que se trata simplemente de un cambio en las formas de trabajo. Inmediatamente se señala que para que esas nuevas formas de trabajo produzcan resultados positivos, es indispensable “el compromiso, voluntad y esfuerzo, tanto de las comunidades al interior de las unidades académicas, como de las áreas administrativas, a fin de romper inercias y emprender nuevas vías para el diseño de proyectos horizontales de docencia, investigación y extensión, desde una perspectiva integral”⁶³. De tal manera que, a falta de la necesaria modificación de la ley y los reglamentos que lo rigen, la transformación radical del funcionamiento del Instituto se hace depender, por ahora, de la voluntad y del compromiso y no de la aplicación de normas que constriñan o fuercen ciertos comportamientos, para cambiar viejos hábitos y reproducir nuevas prácticas.

Es evidente que la transformación del actual modelo de funcionamiento por uno que obedezca a las características planteadas en el documento analizado, va a requerir de un esfuerzo extraordinario y de la voluntad y del compromiso de muchas personas, según se reconoce expresamente en el documento en cuestión; sin embargo, por su importancia y trascendencia no puede olvidarse la conveniencia de que el proceso se base en una nueva ley que establezca unas reglas básicas de organización y de procedimientos que de manera clara y precisa marquen la pauta a seguir y le otorguen a los cambios la permanencia y la solidez que solamente un nuevo ordenamiento legal puede darle. De lo contrario, cualquier modificación dependerá de la voluntad de los funcionarios y el Instituto se encontrará en una débil posición que lo hará fácil presa de la arbitrariedad cobijada por el vacío legal.

5.2.3 Subordinación de lo Administrativo a lo Académico

Las labores sustantivas, de docencia, investigación y difusión, no pueden llevarse a cabo si no se cuenta con esas áreas de carácter administrativo a través de las cuales se materializan los servicios educativos y se hacen trámites, se llevan registros, se integran expedientes, se elaboran documentos, se editan libros y apuntes, se hace posible la comunicación y la vinculación, se manejan los recursos, se adquieren maquinaria y equipos, se contabilizan operaciones y se rinden cuentas. Un anhelo permanente de las áreas sustantivas de las

⁶⁰ Idem, pág. 67.

⁶¹ Idem, pág. 68.

⁶² Idem, págs. 69 y 70.

⁶³ Idem, pág. 71.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones de educación superior es que las áreas de apoyo administrativo no consuman más recursos de los que estrictamente necesitan para realizar las labores que se supone facilitarán la realización de las funciones académicas de las instituciones. Ésta es una situación difícil de lograr, no solamente porque es precisamente en las áreas administrativas en donde se toman las decisiones con respecto a la asignación de los recursos, y desde ellas se planean, dirigen y controlan las dependencias académicas, sino por el hecho de que a mayor expansión de las funciones académicas corresponde un crecimiento de las administrativas.

No se trata, por supuesto, de suprimir esas labores administrativas, ya que sin ellas sería imposible el cumplimiento de las funciones institucionales. De lo que se trata es de evitar un exceso de burocracia que entorpezca en lugar de agilizar las actividades y, lo que es más importante, que no se pierda el carácter de apoyo que tales funciones tienen, con respecto a las labores sustantivas. La estructura es el producto inmediato e imprescindible de la organización a través de la cual se diseñan tareas, se determinan puestos, se distribuyen funciones y se arma el aparato gerencial con el que se intentará alcanzar los objetivos previamente definidos. Evitar duplicaciones entre las tareas desarrolladas por los diferentes órganos de gestión, impedir su crecimiento exagerado y el uso inadecuado de recursos, prevenir que su funcionamiento sea convertido en un fin, perdiéndose la perspectiva de su carácter de instrumento, constituyen por sí mismas importantes y necesarias actividades administrativas que deberían ser medidas y evaluadas regularmente para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales.

En el proceso de modernización de las instituciones de educación superior ha estado presente, desde los inicios de la etapa de planeación, la necesidad de reestructurar las áreas administrativas, de tal manera que éstas presten el apoyo requerido a las áreas sustantivas y que su personal posea las características indispensables para que las labores de gestión se realicen con el propósito permanente de facilitar y reforzar las labores académicas. El área central del Instituto Politécnico Nacional, desde donde se dirigen y controlan las actividades de los diferentes planteles, ha sufrido, desde los años ochenta, cambios estructurales importantes, en lo que se refiere a la redefinición de funciones y a la reasignación de tareas. En los siguientes cuadros puede apreciarse la estructura del nivel central del Instituto y los recursos humanos utilizados en las labores administrativas que en dicho nivel se realizan. Se trata, en el primer caso, de una comparación entre la estructura existente en el periodo escolar 1986-87 y en el periodo 1990-91, y en el segundo caso, de la misma comparación, pero del periodo 90-91 con el periodo de los años 2001-2002. En ambos casos se menciona la cantidad de personal adscrito a cada dependencia, dividido en las categorías de *docente*, *administrativo*, *técnico* y *de servicio*.

ESTRUCTURA DEL NIVEL CENTRAL DEL IPN Y EL CORRESPONDIENTE NÚMERO DE DOCENTES, ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y PERSONAL DE SERVICIO EN LAS DEPENDENCIAS QUE LO INTEGRAN

DEPENDENCIA	DOC-AD-TEC-SERV- 86-87	DOC-AD-TEC-SERV 90-91	TOTALES
DIR ADMINISTRATIVA	44,304-55-114	50,290-126-127	817,794
DIR FGR REL PUBLI	17,77-20-11	47-18-19-19	155,120
ABOGADO GENERAL	31-68-6-8	*	72,1
PREMIER DE CENSAJO	7-6-0-1	5-6-1-1	14,18
COMER INTERNA	16-19-45-2	12-6-1-1	82,22
UN PROX VOLUNT	2-86-28-19	8-87-26-49	128-170
SECR GENERAL	*	*	*
SUBTOTAL	157,830-154-175	122-474-171-401	1,316-1,120
SECR ACADÉMICA	60-12-0-5	104-31-5**	97,135
DI MEDIASUPTER	*	86-63-13-8	170
DIR ESTUD PROFES	*	268-162-5**	430
DIR POSGR INVLSI	68-65-16-8	77-68-12-7	154-164
DIR VINCULACION	11-12-13-8	28-45**	44-74
DIR SERV ESCOL	13-27-9-12	52-186-5**	61-238
UN CENTROS TORANTOS	3-2-0-1	*	0
SUBTOTAL	155-118-48-33	615-555-25-15	662-1,210
SECR TÉCNICA	13-13-7-1	19-21-5-1	34-49
DIR PLANEACION	43-11-52-2	31-57-4-7	128-99
DIR PROGRAMACION	16-45-7-3	27-30-14-1	91-82
DIR EVALUACION	17-57-6-8	24-55-5**	102-78
SUBTOTAL	129-146-60-14	109-173-21-12	358-368
SECR APOYO	29-16-0-1	16-7-2-5	49-40
DIR ACTIV DEPORTI	236-126-0-34	191-51-5**	199-242
DIR DIR CULTURAL	71-141-20-62	77-299-5**	353-376
DIR BIBL Y PUBLIC	49-14-81-5	46-69-42-10	171-197
DIR REC HUM	17-235-188-83	104-292-241-72	584-912
DIR S N Y PRESTAC	129-145-12-111	91-216-5**	387-342
SUBTOTAL	545-607-860-107	527-957-288-117	2,104-1,889
CASA LIT	421-194-311-140	4,140-5**	1,066-1,140
CENAM	62-60-20-119	58-41-125-21	308-251
COBA	126-886-111-283	4847**	1,266-281
PATR DIR INSI	65-13-10	10-75-21	129-128
SUBTOTAL	669-858-507-861	584-604-200-44	2,752-1,926
TOTAL	1,895,238-1,575-1,851	1,122,374-709-589	6,889-6,141

Fuente: Memoria IPN, 1986-87; 1990-91.

NOTAS:

* NO HAY INFORMACION SOBRE EL PERSONAL ADSCRITO AL A DEPENDENCIA

** EL PERSONAL ESTA DIVIDIDO SOLAMENTE EN "DOCENTES Y NO DOCENTES"

*** APARECE UNA CANTIDAD GLOBAL SIN DISTINGUIR LOS DIFERENTES TIPOS DE PERSONAL

Una primera observación indica que, en virtud de la naturaleza de las labores que se desarrollan en el nivel central de la institución, los funcionarios y empleados, sea cual sea el tipo de nombramiento que posean, se encuentran realizando labores de apoyo o administrativas. En ese sentido, llama la atención la cantidad de personal docente adscrito a las diferentes áreas del nivel central, ya que se supone que deberían estar desarrollando actividades académicas. Otra observación es que entre los dos periodos a que se refiere este primer cuadro no hubo cambios estructurales en el nivel central y, en un aparente intento por corregir la excesiva adscripción de personal docente, se nota una tendencia a reagrupar los diferentes tipos de personal, de tal manera que se incrementa el número de los administrativos y disminuye el número de los docentes, técnicos y personal de servicios. Aunque aparece un decremento global que representa solamente un 6.6%, el correspondiente al personal docente equivale al 10.8%, el de los técnicos a un 53% y el correspondiente al personal de servicios a un 57%. Por el contrario, el personal administrativo se incrementó en un 55%.

ESTRUCTURA DEL NIVEL CENTRAL DEL IPN Y EL CORRESPONDIENTE NÚMERO DE DOCENTES, ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y PERSONAL DE SERVICIO EN LAS DEPENDENCIAS QUE LO INTEGRAN

DEPENDENCIA	DOC-AD-TEC-SERV 90-91	DOC-AD-TEC-SERV 01-02	TOTALES
ABOGADO GENERAL	*	48.49.17.0	0.114
PREN DE CANAJO	5.6.1.3	14.0.0.16	15.10
COMUN SOCIAL	NO APARECI	29.40.24.6	6.09
POSTGRADO E INVESTIGACION	77.68.12.7	51.48.12.2	164.113
VINCULACION	28.45.0.0**	18.13.8.0	71.79
CONTROL INTERIOR Y CONTROL	12.6.1.3	96.10.0.0**	22.106
US PROM VOLUNT	8.87.26.49	NO APARECI	170.0
SICR GENERAL	*	29.22.0.1	0.54
SUBTOTAL	130.212.40.62	308.199.61.27	444.505
SICR ACADÉMICA	101.31.0.0**	48.14.7.2	115.71
CENLEX ZM	*	108.56.0.19	0.181
CENLEX S T	*	76.09.6.0**	0.115
DIR DES DOC	NO APARECI	16.4.1.0	0.21
DE P C S y ADM	DE P 268.162.000**	62.210.0**	136.85
DE P C M B	NO APARECI	23.14.4.2	0.41
DE P T C M	NO APARECI	63.50.4.2	9.119
DE P M S	86.61.13.8	60.51.14.2	170.127
SUBTOTAL	458.286.118	456.251.42.27	718.766
SICR TECNICA	19.21.55.4	27.12.7.4	49.50
DIR PLAN	31.57.13.7	28.18.13.2	99.81
DIR PROGRAM	27.0.14.1	27.23.16.1	82.68
DIR EVALUAC	21.85.0.0**	19.30.17.0	58.56
SUBTOTAL	100.173.23.12	101.94.53.7	308.255
SICR APACAD	16.7.2.5	8.6.0.1	30.17
DIR TEC EDUC	NO APARECI	32.28.0.1	0.61
DIR INFORM	NO APARECI	46.23.29.16	0.114
DIR AP ESTUD	PRELAC 913.29.0.0	91.77.0.0	332.168
CNSD AP ESTUD	NO APARECI	12.116.20.141	6.29
DIR SERV ESC	32.186.6.0**	82.156.0.0**	218.238
CG BIBL Y S INI	46.69.42.49	41.85.48.28	197.165
SUBTOTAL	207.501.44.48	405.461.97.181	597.014
SICR EXT Y DH	NO APARECI	12.11.0.0**	0.26
DIR S S Y GRES	17.35.19.19	31.86.6.7	120.100
DIR PU Y MAFD	TS BIBL Y S INI	60.37.28.41	0.166
DIR DI C U I	77.299.0.0	71.200.12.29	376.412
DIR ED CONST	NO APARECI	16.48.2.4	0.46
DE C ALI S DI	NO APARECI	12.13.0.2	0.27
DE C CASUN	NO APARECI	11.2.0.0**	0.11
DE C CUTAGAN	NO APARECI	6.24.4.4	0.31
DE C MICHUAC	NO APARECI	19.110.0.0**	0.12
DE C OAXACA	NO APARECI	14.2.1.1	0.18
DE C REYNOSA	NO APARECI	16.7.1.3	0.27
DE C TAMPIO	NO APARECI	18.13.6.0**	0.31
DE C THUASA	NO APARECI	13.19.0.0**	0.32
DIR ACT DE PIA	191.81.0.0	185.133.0.7	217.320
SUBTOTAL	113.385.19.19	178.348.54.91	718.117*
SICR ADMINISTR	NO APARECI	1.4.1.1	0.10
DIR ADMINA	86.2.69.126.32.7	42.171.148.178	291.519
DIR REC HUM	164.562.244.75	222.242.274.118	712.586
SUBTOTAL	451.852.376.399	268.413.433.297	1568.1405
CANALIZ	0.1.1.0.0.0	0.220.228.425	110.777
CENAM	58.89.125.21	21.4.11.5	251.43
CDIAA	0.184.0.0.0	160.426.51.88	381.628
PATR ORR INSI	6.10.75.21	22.20.69.48	128.129
SUBTOTAL	58.169.1.269.44	205.576.335.436	1906.1566
TOTALES	1.127.3.713.769.89	2.121.5.540.1958.1966	6.433.6802

Fuente: Memoria IPN, 1990-91; 2001-2002

NOTAS:

* NO HAY INFORMACION EN LA MEMORIA SOBRE EL PERSONAL ADSCRITO A LA DEPENDENCIA

** EL PERSONAL ESTA DIVIDIDO SOLAMENTE EN DOCENTES Y NO DOCENTES

*** HAY UNA CANTIDAD GLOBAL SIN DISTINGUIRLOS DE LOS TIPOS DE PERSONAL NO APARECE SIGNIFICATIVA EN LA DEPENDENCIA NOTADA EN EL MOMENTO

Entre los años 90 y 2002 parece haberse revertido la tendencia de incrementar el número de personal con nombramiento administrativo y de reducir el número del personal de las tres otras categorías. En efecto, el personal con nombramiento de docente aumenta en el periodo en un 49%, el personal técnico lo hace en un 51%, y el personal de servicios en un 80.9%; el personal con nombramiento administrativo, en cambio, se reduce en un 31.5%. En términos del incremento global, éste se limita a un 5.7%, lo que no es alto, si se toma en

cuenta que en el periodo se produce un importante incremento de las dependencias de nivel central, pasando de cuatro Secretarías –General, Académica, Técnica y de Apoyo- a seis – las anteriores más las Secretarías de Extensión y Difusión y de Administración-.

Ya se mencionó que en el reglamento orgánico de 1998 se crean esas nuevas secretarías, a pesar de que en la ley orgánica se prevén dependencias de ese nivel en el área académica, en el área técnica y en el área de apoyo, lo que había sido interpretado, hasta ese momento, como si se tratase de una secretaría por área. Es evidente que con la promulgación de dicho reglamento se pone de manifiesto una interpretación diferente, más amplia, según la cual la disposición legal no limita el número de secretarías a una por área, sino que prevé que ellas se creen con competencia en esas áreas, pero tantas como sean necesarias. Por otro lado, como parte de las acciones de reestructuración de las dependencias de nivel central y sin que su existencia esté prevista en la ley, en aquel reglamento se crean las Coordinaciones Generales y se las adscribe directamente a la Dirección General⁶⁴.

El que haya más o menos personal de una u otra categoría no puede interpretarse por sí mismo como una influencia positiva o negativa sobre la realización de las labores de apoyo y su repercusión en las de índole académica; sin embargo, sí es posible inferir que el número de personal docente dedicado a labores administrativas reduce y distrae el uso de recursos humanos en las labores sustantivas. Por otro lado, hay que recordar que la práctica de ofrecer mejores incentivos y compensaciones a quienes se dedican a actividades de gestión lleva a una competencia interna, no sólo a nivel central, sino dentro de las escuelas, para obtener un nombramiento de ese tipo, que obra en detrimento de las labores académicas pues supone ingresos menores y estatus inferior para quienes se dedican exclusivamente a ellas. Con la puesta en marcha de los sistemas de incentivos académicos se ha venido corrigiendo esa situación, pero queda todavía pendiente una revisión a fondo de las remuneraciones de ambos tipos de labores para no crear desequilibrios y para, a través de un adecuado conjunto de requisitos para el nombramiento y la realización de actividades de gestión, no se provoquen desajustes en ambos tipos de tareas, cuya realización integrada y armoniosa es fundamental para el buen funcionamiento de la institución.

En los primeros meses de 2003 se ha puesto en marcha una política institucional que tiende a especializar al personal, en el sentido de que quienes realicen actividades académicas y aceptan ocupar un cargo de índole administrativa tendrán que aceptar condiciones diferentes que implicarán la pérdida de ciertas prestaciones ligadas a las labores sustantivas, tales como la antigüedad y el derecho a disfrutar de incentivos al desempeño docente o de investigación. La lógica de esta política se encuentra dentro de la idea de reducir el atractivo de ocupar cargos que distraen de las tareas académicas y empobrecen la planta docente, en términos de calidad y cantidad. Será muy importante que se tomen las providencias necesarias para que la aplicación de tal política no signifique un cambio en el

⁶⁴ Ley Orgánica del IPN (1981): "Artículo 17. El Instituto contará con secretarías en las áreas académica, técnica y administrativa. Las secretarías de áreas se integrarán con las direcciones de coordinación que se establecerán por funciones específicas o afines, de acuerdo con la estructura orgánica del Instituto."

Reglamento Orgánico del IPN(1998): artículo 35: de la Secretaría Académica. Artículo 36: de la Secretaría de Apoyo Académico. Artículo 37: de la Secretaría Técnica. Artículo 38: de la Secretaría de Extensión y Difusión. Artículo 39: de la Secretaría de Administración. Artículo 40: de las Coordinaciones Generales.

otro sentido y se produzca un empobrecimiento en la realización de las necesarias tareas de gestión. La implantación de esta política deberá, así mismo, ser complementada por otras cuyo objetivo sea la redistribución de tareas entre nivel central y planteles, en un esquema de descentralización que suponga la consiguiente reducción del personal administrativo institucional en proporciones que garanticen labores de supervisión y control, permitiendo un ejercicio ágil de la gestión educativa en cada plantel, de acuerdo con características y condiciones propias.

5.2.4 Descentralización Interna

Lo que hasta ahora ha caracterizado la organización formal de muchas Universidades e Instituciones de Educación Superior es la existencia de una desconcentración en diferentes Escuelas, Facultades, Centros e Institutos y una administración centralizada. Al mismo tiempo, por la necesidad de atender el funcionamiento cotidiano con el desarrollo de funciones de apoyo, en cada uno de sus planteles o dependencias se reproduce una estructura de carácter administrativo similar a la que ejerce funciones globales desde el centro de la institución y que sirve a ésta de intermediaria en lo que se refiere a la solicitud y asignación de bienes y servicios. Esta situación ha conducido a un crecimiento de las áreas no académicas con el consiguiente empleo de recursos y, en algunos casos, la realización duplicada de funciones y retraso en la realización de las actividades. Una consecuencia de las medidas puestas en marcha para modernizar las instituciones ha sido un planteamiento novedoso de funcionamiento descentralizado que redefine, reubique e integre las diversas labores, en beneficio final de las de carácter académico, y rompa prácticas burocráticas que entorpecen la marcha de los asuntos educativos.

La reestructuración organizativa de las instituciones de educación superior debe llegar hasta la transferencia a las diferentes escuelas y unidades que integran cada una de ellas, de amplias facultades que garanticen la agilidad de la gestión administrativa, patrimonial y financiera, en provecho de las labores académicas que directamente realizan. La posibilidad cierta de apoyar con el conocimiento y la oportunidad requeridas, acciones de vinculación y de intercambio, por ejemplo, seguramente garantizará la realización con calidad de los fines institucionales.. La aparente pérdida de poder, tanto de los órganos directos del Estado, como de los propios órganos centrales de la institución, a través del otorgamiento de una autonomía ampliada internamente por la descentralización administrativa, debe compensarse mediante el tercer componente del triángulo estratégico definido por Silva, es decir, la evaluación y el control. Ello requiere, por supuesto, el diseño y la implantación de eficientes mecanismos de evaluación que, aplicados en los diferentes niveles, produzcan un mejoramiento creciente de la calidad educativa. Silva resume los resultados de la aplicación del triángulo estratégico como "la promoción de una cultura de la calidad que asegure una mejor educación superior a una mayor cantidad de personas"⁶⁵.

La imprescindible descentralización interna que permita un mejor funcionamiento institucional, facilitaría, además, la agregación ágil y oportuna de nuevos conocimientos y nuevas técnicas, que necesariamente desembocarán en diferentes ofertas educativas, a través de asignaturas y carreras novedosas que, por otro lado, podrán estar disponibles no

⁶⁵ Silva, Jorge (1998), op. cit. pág. 7.

solamente por medio de tradicionales métodos de enseñanza, sino por la aplicación de tecnologías educativas diferentes. Así mismo, no parece recomendable la creación de centros encargados del estudio y la enseñanza de esas nuevas asignaturas y carreras. Parece más conveniente el ampliar el ámbito de competencia de las dependencias ya existentes, con lo cual se evita la consiguiente utilización de recursos de carácter administrativo, que permanecerían inalterables si se agregan disciplinas a las dependencias existentes. Por otro lado, en lo que concierne al desarrollo de las labores académicas propiamente dichas, la atención académica de nuevos conocimientos y de nuevas disciplinas mediante la creación de otros centros, ha contribuido a mantener la separación de la docencia y la investigación, cuya integración constituye una importante preocupación y meta del proceso de reestructuración que las instituciones han emprendido.

La Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara tiende a descentralizar las labores académicas y de apoyo, con la creación de los Centros Universitarios, que se conforman alrededor de áreas afines del conocimiento o de necesidades regionales y que administran y desarrollan los programas académicos de nivel superior⁶⁶. Los Centros, a su vez, se integran en divisiones y éstas en Departamentos. Tanto la Ley Orgánica como el Estatuto General de la Universidad de Guadalajara otorgan a los Centros atribuciones administrativas destinadas a facilitar la gestión de sus funciones y a integrarlas en las respectivas divisiones y departamentos⁶⁷. La conformación en red de sus diferentes dependencias académicas, tendencia mostrada por las instituciones en el proceso de cambio que se reseña, es una forma de organización que supone un reforzamiento de la descentralización y una reestructuración basada en el modelo departamental.

En el caso concreto de la Universidad de Guadalajara, se busca un fortalecimiento de las funciones sustantivas con miras a lograr el desarrollo sustentable del Estado de Jalisco, se refuerza y reconoce el trabajo colegiado manifestado concretamente en la elaboración del Plan Institucional de Desarrollo 1995-2001, con la participación "de los diversos consejos e instancias de la red y con la finalidad de elaborar un documento flexible, versátil, sistémico y concreto"⁶⁸. Además de la profesionalización y actualización del personal académico y administrativo y la búsqueda del fortalecimiento del gobierno académico colegiado, en esta Universidad se consideran logros del proceso de reforma institucional, la integración de las actividades de investigación dentro del proceso de enseñanza, y la creación de un modelo *sui generis* de departamentalización, caracterizado por el agrupamiento de materias de los planes de estudio de las licenciaturas y una consideración marginal de la investigación, en virtud de que esta actividad no se encontraba en los niveles de desarrollo requeridos para que constituyese el núcleo central de la integración de los departamentos⁶⁹.

⁶⁶ Ley Orgánica de la UdG: artículo 23.

⁶⁷ Ver artículos 50 a 68 de la Ley orgánica y artículos 5 a 17 del Estatuto General.

⁶⁸ UdG: *Programa General de Trabajo del Rector 1995*. Citado por González R., Marum Espinosa: *La Transformación de la Universidad de Guadalajara: del Gigantismo a la Red*. En Didriksson y Herrera (coordinadores) (2002): *La Transformación de la Universidad Mexicana. Diez Estudios de Caso en la Transición*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Miguel Ángel Porrúa librero-editor. Págs. 185 a 207. pág. 201.

⁶⁹ Idem, págs. 202 y 203.

De una u otra manera, la mayor parte de las organizaciones educativas reconocen esa hipertrofia de la docencia en detrimento de la investigación y consideran como uno de los efectos positivos de la creación de los departamentos el que se integren de manera armoniosa las diferentes funciones académicas que aún permanecen separadas. Éste será uno de los efectos de una verdadera descentralización de las dependencias académicas, no solamente en lo relativo al reforzamiento de la investigación, sino en lo que concierne a las tareas de difusión, cuya realización ha sido en algunos casos reservada por los órganos de administración central. El trabajo en red, de acuerdo con el Documento Rector para la Reforma Académica de la Universidad de Nayarit, tendrá el efecto de relacionar estrechamente el trabajo de profesores e investigadores en beneficio directo de las labores de enseñanza y la estructura de los NOGA permitirá la realización de las actividades académicas y de apoyo en los centros mismos en que las primeras se producen, es decir, en el primer nivel representado por los Cuerpos Académicos⁷⁰.

Al inicio del apartado 5.2 se dijo que en el Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002, presentado por las autoridades de la Universidad Autónoma de Baja California se establece como una meta la realización de actividades de investigación en facultades y escuelas y ya no solamente en centros o institutos especialmente creados para llevarlas a cabo. Se esgrime como un argumento para favorecer esta ampliación de las tareas investigativas, el incorporarlas como un elemento fundamental de la formación de recursos humanos en la licenciatura y no solamente en el postgrado⁷¹. Por otro lado, se menciona la necesidad de descentralizar internamente las unidades académicas con el propósito de dotarlas de las atribuciones que les permitan analizar perfiles de ingreso y de egreso, requisitos de admisión, incorporar nuevas asignaturas y carreras, integrarse horizontalmente para promover la movilidad de académicos y de estudiantes y fomentar el uso racional de recursos al compartir diferentes servicios de asistencia escolar, todo con el interés fundamental de adecuar políticas administrativas a principios e intereses académicos y de "organizar los programas con un criterio integrador sin distinguir funciones adjetivas ni sustantivas, pues buscan involucrar y hacer partícipe a la mayor cantidad de unidades académicas y de apoyo existentes en la institución"⁷².

El Modelo Educativo y Académico elaborado por la Dirección General de Desarrollo Académico de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) reconoce que la flexibilidad y dinamismo de su estructura académica debe pasar por la progresiva sustitución de las facultades y escuelas por departamentos creados con base en áreas del conocimiento que propicien la vinculación entre las dependencias, el trabajo interdisciplinario y las labores de apoyo académico⁷³. Con la puesta en marcha de esta política se busca obtener entre otros beneficios, la integración de áreas y dependencias, haciendo más eficiente el uso de los recursos, y la supresión de algunas para evitar duplicaciones innecesarias, sin que ello suponga deterioro en la capacidad de oferta educativa ni en la calidad de las funciones académicas. Así mismo, es de esperarse que la agrupación favorezca la vinculación entre la docencia y la investigación y la realización de proyectos con la participación conjunta de

⁷⁰ UAN: (2002): Documento Rector para la Reforma... op. cit. Págs. 19 a 25.

⁷¹ UABC (1999): Plan de Desarrollo Institucional 1999-2002, pág. 94.

⁷² Idem, pág. 132.

⁷³ UADY (2002): Modelo Educativo y Aca...op. cit. Pág. 31.

investigadores de diferentes disciplinas. Por otro lado, la recomposición de sectores permitirá reubicar personal, liberando el que posee capacidades académicas y que permanece ocupado en labores diferentes.

Una característica moderna del ámbito educativo, cuyo reflejo en el nivel superior es fundamental, es la rápida evolución y transformación del conocimiento y la impresionante innovación tecnológica. Esta característica conlleva dos efectos en lo que se refiere a la organización y el funcionamiento de las instituciones de educación superior; por un lado, han ido apareciendo nuevas asignaturas y carreras para subsanar la incapacidad de las existentes para atender la demanda generada por la necesidad de conocer y aplicar esos nuevos principios y técnicas y, por el otro, se han ido conformando nuevos métodos de enseñanza que suponen la aplicación didáctica de mecanismos novedosos. Escuelas de cómputo e informática, centros de investigación biotecnológica y carreras como la Ingeniería Mecatrónica y la Telemática, son ejemplos del primer caso y la Educación Virtual o a Distancia, así como las videoconferencias y el uso de redes de cómputo, lo son del segundo caso.

La necesidad de atender esas nuevas demandas y de usar herramientas didácticas modernas repercute en la organización institucional y, de acuerdo con la manifestación expresa de algunas de ellas, ésta ha sido una oportunidad para reestructurar dependencias y redefinir funciones. En el caso específico de la Universidad de Nayarit, con la creación y funcionamiento de nuevos programas de licenciatura se intenta que éstos garanticen la movilidad de alumnos y maestros (lo que quieren implantar como una característica básica de su novedoso modelo educativo), que se desarrollen bajo el sistema de créditos y no dependan de escuelas o facultades, sino que se adscriban a las áreas académicas y tengan como base la organización de los cuerpos académicos⁷⁴. En lo que se refiere al empleo de nuevas técnicas didácticas, esta Universidad prevé la oferta de programas de licenciatura y de postgrado, a través de la modalidad de educación abierta y a distancia⁷⁵.

Entre las estrategias que las autoridades de la Universidad de Yucatán consideran poner en marcha para adentrarse en la implementación de su nuevo modelo educativo y académico, resaltan las relacionadas con la revisión integral de la Ley Orgánica y los diferentes reglamentos internos, así como la creación de nuevos procesos de control escolar basados en un novedoso criterio de inscripción global y la agrupación de cursos y asignaturas comunes que en la actualidad se repiten en los diferentes planes y programas⁷⁶. En esta Universidad más que pensar en la creación separada de nuevas carreras, para la incorporación e impartición de nuevos conocimientos, se plantea la organización académica multidisciplinaria, la definición de áreas básicas y materias optativas, favoreciendo la participación de los estudiantes en la elección de sus objetos de estudio, en una posibilidad cierta de configurar un programa con las características que les convengan dentro de un esquema de flexibilidad curricular. Para garantizar un mejor aprovechamiento, se plantea.

⁷⁴ UAN (2002): Documento Rector...op. cit. pág. 28.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ UADY (2002): Modelo Educativo...op. cit. pág. 33.

así mismo, la movilidad de estudiantes y maestros y la incorporación de tecnologías innovadoras⁷⁷

En el caso concreto del Instituto Politécnico Nacional la oferta de nuevas carreras y el uso de nuevas tecnologías educativas han sido enfrentados, principalmente, a través de una estrategia de creación de nuevas escuelas y centros. Para dar una idea de la situación en el Instituto basta recordar que desde el año de 1990 al de 2002 el número de planteles pasó de 29 a 43⁷⁸; habiéndose creado en los últimos cinco años del siglo XX, una unidad interdisciplinaria de ingeniería y tecnologías avanzadas y 12 centros de investigación, 8 de los cuales tienen su sede en el Distrito Federal; esto quiere decir que la mayor parte de los nuevos planteles del Instituto fueron creados en el breve lapso de esos cinco años⁷⁹. El problema de atender nuevas demandas educativas y de investigación se resolvió con un criterio de crecimiento que ha significado desdoblamiento de funciones y recursos de planteles ya existentes. En el mismo sentido, para ampliar la oferta educativa y emplear modernas tecnologías de telecomunicaciones, cómputo e informática, durante ese periodo se crearon, además, 13 centros de educación continua y a distancia, 6 de los cuales se encuentran en el Distrito Federal⁸⁰.

Los dos grandes pilares sobre los cuales se construye el sistema de educación superior, buscando fortalecer los resultados globales y las actividades específicas de cada uno de sus integrantes, son la planeación y la evaluación. A lo largo de este trabajo se han mencionado reiteradamente los principios y mecanismos puestos en marcha con ese propósito. Ahora bien, el proceso de descentralización interna que repercute en los diferentes aspectos ya mencionados, tales como la necesidad de privilegiar las actividades académicas sobre las administrativas, reunificar las labores de docencia y de investigación, facilitar la incorporación de nuevas disciplinas y conocimientos y nuevas técnicas educativas, debe ser constituido con una dosis importante de mecanismos de planeación y de evaluación, que garanticen la integración de los diferentes planteles entre sí, con la institución y, en última instancia, con el sistema de educación superior en su totalidad. Han sido ya mencionados muchos de esos mecanismos y se ha resaltado la importancia que se les atribuye para el establecimiento preciso de metas y objetivos y la supervisión de los resultados realmente obtenidos. Más adelante se hará una mención especial de la rendición de cuentas como un aspecto importante de los mecanismos de evaluación y cuya práctica deberá convertirla en impulsora de la calidad del sistema.

5.2.5 Rendición de Cuentas

Existe una cierta tradición en cuanto al establecimiento de relaciones directas entre las instituciones educativas y organizaciones de otro tipo que se encuentran en su medio ambiente externo. En el ámbito de las instituciones educativas de nivel básico, estas relaciones se presentan en forma de participación con cierto involucramiento en la planeación, el funcionamiento y la evaluación y, en ese sentido, existen consejos escolares

⁷⁷ Idem. Págs. 24 a 29.

⁷⁸ Ver las memorias de 1990-1991 y de 2001-2002.

⁷⁹ Ver IPN (2000): Informe de Avances 1995-2000. Edición a cargo de la Secretaría Técnica del Instituto Politécnico Nacional. Pág. 18.

⁸⁰ Ibidem.

con la participación activa de representantes sociales y se promueve la constitución de asociaciones de padres y tutores⁸¹. En lo que se refiere a la educación superior, las relaciones institución-entorno se han limitado, por un lado, a la celebración de convenios específicos de colaboración que implican, en muchas ocasiones, la prestación de un servicio de asistencia o asesoría, de parte de la institución educativa a otra organización, en lo que se conoce con el nombre genérico de *vinculación* y, por otro lado, a raíz de convenios similares o de una manifestación unilateral de voluntad, una persona física o moral proporciona recursos de diversa índole a la institución educativa.

La nueva tendencia busca establecer mayores vínculos que trasciendan la simple realización de actividades de solución concreta de un problema entre dos organizaciones y adquieran un contenido de supervisión y evaluación de carácter social, en cuanto a la realización de los objetivos institucionales y el uso adecuado de recursos. En ese contexto se plantea la rendición de cuentas, que se inscribe entre los aspectos novedosos resultantes de la aplicación de mecanismos de evaluación. La rendición de cuentas supone una redefinición del concepto de autonomía que, como se ha podido constatar, ha estado sometido a revisión desde el momento mismo en que se aceptan, por parte de las instituciones de educación superior, la aplicación de principios, procesos y mecanismos de carácter general, entre los cuales destacan los relativos a la planeación y a la evaluación. Es por eso que, para algunos analistas, en el caso concreto del sistema mexicano de educación superior pública, la planeación y la evaluación se han venido convirtiendo en elementos centrales de "la articulación entre la Universidad, el Gobierno y la Sociedad"⁸².

Ya se mencionó en el capítulo II que la inclusión en la gestión administrativa pública de prácticas que permitan el ejercicio de la rendición de cuentas no implicaría una degradación de la autonomía y se entiende, por el contrario, que a través de ellas se rescatan y recobran sentido, en las instituciones de educación superior, conceptos como *misión, participación y responsabilidad social*. En un primer momento los organismos evaluadores externos derivados de las propuestas de la ANUIES y destinados a conformar un sistema nacional de evaluación, tienden a constituirse en medios que abren las puertas a la presentación hacia el exterior de las condiciones y circunstancias dentro de las cuales se realizan las funciones académicas y en cuyo desarrollo están interesados varios sectores sociales. De igual manera, como efecto de involucrar a agentes externos en aspectos relacionados con la planeación, la supervisión, la evaluación y eventualmente con el reconocimiento o la aplicación de sanciones, se otorga relevancia y se ofrece la oportunidad de manifestarse a aquellos intereses, impulsando la confrontación, la discusión de posiciones y la conciliación a través de mecanismos negociadores que conduzcan a establecer compromisos y fijar responsabilidades, al mismo tiempo que se provoca un mejoramiento en la realización de dichas funciones.

⁸¹ Martín-Moreno, Quintina: *Relación entre el Centro Educativo y el Entorno*. En Domínguez F. y Mesonza L. (coordinadores) (1996): *Manual de Organización de Instituciones Educativas*, Editorial Escuela Española, Madrid. Págs. 99 a 122, pág. 107.

⁸² Casanova Cardiel: *La Universidad hoy. Idea y Tendencias del cambio*. En Muñoz García, Humberto (coordinador) (2002): *Universidad, Política y Cambio Institucional*, Seminario de Educación Superior, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México. Págs. 17 a 37, pág. 33.

Algunas instituciones han planteado de manera general, en sus ordenamientos legales, la obligación de solicitar evaluación periódica de organismos externos, con lo cual han ido implementando las acciones tendientes a la conformación de ese sistema nacional de evaluación. Sin embargo, en el concierto de las instituciones destaca la Universidad de Guadalajara cuya ley orgánica, además de obligar al Rector a publicar en dos de los diarios de mayor circulación del Estado sendos informes anuales financiero y de actividades, prevé la conformación de un Consejo Social multisectorial con amplias atribuciones de control, supervisión y evaluación. Ese Consejo Social es definido como un órgano de apoyo, consulta y vinculación y está integrado por miembros de la comunidad interna y por representantes del gobierno del Estado, de padres de familia, de asociaciones de profesionistas, de los sectores productivos y de la sociedad civil y, por invitación expresa, por un representante del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública. Entre otras importantes facultades, el Consejo tiene la de presentar la terna de la cual se elige al Contralor General de la Universidad, la supervisión del empleo adecuado de los recursos financieros, la definición y recomendación de aplicar mecanismos y procedimientos de gestión y de evaluación y la proposición de medidas que contribuyan al mejoramiento de la calidad académica de la institución⁸³.

Por su parte, la UNAM acaba de hacer públicos los “Estados de Situación Financiera” y “Estados de Ingresos, Gastos e Inversiones”, correspondientes a los años 2001 y 2002. Aunque no aparece información completa sobre indicadores que señalen con claridad el cumplimiento de metas y objetivos previamente definidos dentro de sus órganos de planeación, y a pesar de que solamente se especifican esos dos mecanismos de índole contable, relacionados con la asignación y el uso de recursos económicos, aparecen también en la publicación respectiva, de manera general, algunos indicadores relacionados con la proporción de los recursos monetarios destinados a los programas de docencia, investigación, extensión universitaria y gestión institucional, así como la población escolar atendida en sus diferentes niveles educativos, bachillerato, técnico, licenciatura y postgrado, e igualmente se publica la composición del personal académico en sus diversas categorías⁸⁴.

Tanto la creación e integración del Consejo Social de la Universidad de Guadalajara, como la publicación de indicadores que muestren el funcionamiento y resultados institucionales (de lo cual el documento de la UNAM es todavía un ejemplo incompleto), constituyen interesantes intentos de ir incorporando mecanismos formales de rendición de cuentas y de transparencia y oportunidad de la información. Debe tenderse a la integración y publicación de un verdadero “balance social” que contenga el detalle de los indicadores definidores de la calidad y que demuestren el avance en el cumplimiento efectivo de las funciones académicas en cada una de las instituciones de educación superior. Por otro lado, para completar el sistema de evaluación, ningún actor involucrado en el funcionamiento del sistema debe quedar fuera de la aplicación de herramientas de supervisión. En ese sentido, deben intentarse ejercicios de autoevaluación y de evaluación externa en los propios organismos directamente encargados de esas actividades y, lo que parece aún más

⁸³ Ver Ley Orgánica de la UdG, artículos 31 y 35.

⁸⁴ Ver Diario La Jornada del viernes 21 de marzo de 2003, págs. 26 y 27.

importante, se deben diseñar y aplicar mecanismos de evaluación a funcionarios y directivos de las instituciones de educación superior⁸⁵.

5.3 PRINCIPALES CAMBIOS ORGANIZACIONALES A PROFUNDIZAR

Como ya fue mencionado en el capítulo II, uno de los organismos que más interés ha mostrado en que se diseñen e implanten mecanismos transformadores de las entidades públicas es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE fue creada por un grupo de países desarrollados en 1961, con el propósito de promover políticas que contribuyeran a expandir la economía y el empleo, no solamente en los países que la conforman sino a nivel mundial. México se incorpora a la OCDE en 1994 y desde entonces la influencia de la organización ha ido creciendo en cuanto a las recomendaciones sobre los cambios que deben ponerse en marcha en el sector público para atender las demandas de la globalización económica. En una publicación reciente, la OCDE señala que las reformas puestas en marcha en sus países miembros persiguen principalmente mejorar los resultados del sector público y redefinir el papel que juega en la economía. En ese sentido en dicha publicación se agrupan las reformas en los siguientes rubros: transferir competencias; introducir flexibilidad; garantizar el resultado, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y ampliar las opciones; prestar un servicio receptivo a las necesidades del público; mejorar la gestión de los recursos humanos; optimizar el uso de la informática; mejorar la calidad de la reglamentación; y reforzar las funciones de dirección del nivel central⁸⁶.

En el contexto latinoamericano merece la pena recordar la preocupación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el sentido de que la reconstrucción del Estado, para recuperar su capacidad de gestión, es una etapa inicial imprescindible para obtener beneficios sociales de la nueva situación planteada a los países del continente. A pesar de que esa capacidad de gestión del sector público debe ser consolidada a través de la aplicación del modelo gerencial tomado del sector privado, el CLAD hace notar que no deben olvidarse ciertas diferencias entre ambos sectores, en lo que concierne a la motivación de interés general que guía la acción de las organizaciones de uno, así como la motivación de lucro, predominante en el otro. El proceso de toma de decisiones, en cuanto al número de personas que intervienen en él y la necesidad de tomar en cuenta variadas opiniones, es también un elemento diferenciador de los dos sectores. Además, continúa el CLAD, la legitimidad del accionar de una empresa está en su permanencia y desarrollo dentro de un mercado y la legitimidad de los órganos del Estado está en constante prueba a través de los mecanismos democráticos. Este proceso de modernización, en fin, no debe significar la simple implementación de nuevas formas de gestión, como la calidad total, sino la adopción de nuevas formas de gestión más adecuadas, debidamente adaptadas, que otorguen la agilidad y capacidad requeridas. La

⁸⁵ Didriksson, Alex: *El Insistente Problema del Cambio en la UNAM*. En Didriksson y Herrera (coordinadores) (2002): *La Transformación de la Universidad Mexicana. Diez estudios de caso en la transición*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. México. Págs. 281 a 329. pág. 283.

⁸⁶ OCDE (1997): *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Versión en español del Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid. Capítulos 4 a 17.

profesionalización de la alta burocracia, la transparencia en la administración, la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, el control de los resultados, una autonomía gerencial limitada por controles de resultados, de costos, de competencia y social, deben ser los puntos integrantes de un modelo de gestión del sector público en América Latina⁸⁷.

En el plano específico de las instituciones de educación superior y en el contexto mexicano, se recuerda que la ANUIES ha presentado un programa de reestructuración, de carácter general, que llamó "Líneas Estratégicas de Desarrollo", en el cual menciona como propuestas el que se tomen las medidas para que el sistema de educación superior se convierta en un sistema abierto; que se establezcan redes de instituciones; que trabajen de acuerdo a la misión, objetivos y estrategias generales que en el programa se especifican; que se consoliden cuerpos de académicos; que se sienten las bases de la innovación educativa; que se establezcan mecanismos de vinculación; que se consoliden los procesos de gestión, planeación y evaluación institucional; que continúen y se refuercen programas globales de evaluación y acreditación; el sistema nacional de información, las redes académicas y la universidad virtual; que se perfeccione el marco jurídico de la educación superior y que su financiamiento se convierta en una de las grandes prioridades y que se base en el desempeño institucional con indicadores precisos y conocidos⁸⁸.

5.3.1 Descentralización y Autonomía

la descentralización es una figura jurídica empleada por el Estado mexicano para realizar ciertas funciones a través de entidades a las que se les otorga personalidad jurídica y se les dota de un patrimonio propio. En capítulo anterior ya se hizo referencia a la descentralización, se le comparó con la figura de la desconcentración y se le relacionó con la autonomía. En este apartado se quiere hacer notar cómo la autonomía es un concepto aplicado con mayor frecuencia en las instituciones de educación superior públicas, derivada de la figura jurídica de la descentralización y generalmente asociada a la realización de las funciones académicas, es decir, la libertad de cátedra y de investigación.

La centralización y la descentralización son inherentes a la organización, no solamente desde que se comenzó su estudio sistematizado, sino desde el momento mismo en que hubo necesidad de alcanzar objetivos a través del manejo de ciertos recursos. No hay que olvidar que para los clásicos del pensamiento administrativo, con Fayol a la cabeza, la centralización era un principio fundamental de la administración, que se refería a la necesidad de dirección, coordinación y control de parte del nivel más alto de la jerarquía organizacional. El desarrollo de las organizaciones y la complejidad que trajo consigo, obligaron a la práctica de la delegación y la especialización, apareciendo los diversos grados de descentralización como un mecanismo apropiado para la mejor realización de las tareas y el cumplimiento de los objetivos propuestos. Entre las principales razones para

⁸⁷ CLAD (1998): Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

⁸⁸ ANUIES (2000): La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas Estratégicas de Desarrollo. Una Propuesta de la ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

descentralizar Mintzberg⁸⁹ menciona la dispersión de la información y la falta de contacto con la realidad de parte de los niveles centrales; el permitir la reacción inmediata ante las condiciones locales específicas; y, por último, estimular la motivación, en el sentido de que las personas se sienten más comprometidas y útiles si se les da la facultad de tomar decisiones y no simplemente se les considera receptoras de órdenes basadas en decisiones tomadas por otras personas en otros niveles, sin conocimiento cierto y preciso de las circunstancias concretas.

La descentralización ha sido, pues, una forma empleada para agilizar la toma de decisiones y garantizar los efectos adecuados en las acciones derivadas de ellas, en el cumplimiento de determinadas funciones. En el caso específico de las instituciones de educación superior mexicanas, la descentralización ha sido un elemento importante en su organización que les ha permitido ejercer su autonomía y atender mejor la realización de las funciones académicas. Como ya se ha visto no todas disfrutaron de la descentralización pero existe la tendencia a avanzar en ese camino y otorgar esa figura jurídica a quienes no la poseen. Sin embargo, la descentralización y la consiguiente autonomía no son más que medios empleados para la consecución de los fines propios de las instituciones. En ese sentido, ni el ser revestida formalmente de ellas, ni el hecho de haber sido creadas bajo esas figuras, deben ser motivo para pensar que ello es suficiente y que en términos de descentralización y autonomía no queda más que disfrutarlas tal y como existen. Con esto se quiere decir que la condiciones están dadas para revisarlas, reformarlas y lo que es más importante, sacarles el mayor provecho posible.

Si delegar autoridad es un instrumento motivador, en la práctica gerencial de las empresas, que ayuda al personal a interesarse y comprometerse en el objetivo perseguido y en las tareas a desarrollar⁹⁰, con mayor razón lo será en las instituciones de educación superior, si ella no se detiene en los más altos niveles ni se refiere nada más a la separación entre éstos y el nivel central de la administración federal. De muy poco le servirá la descentralización, por ejemplo, al IPN, si se produce simplemente una sustitución de la SEP por la máxima autoridad institucional y las escuelas y centros siguen sometidas a una autoridad suprema centralizada que le impondrá órdenes e instrucciones de manera vertical. La descentralización debe ser profundizada en el sentido de que debe ser la base de la organización institucional, estableciéndose los mecanismos que permitan una verdadera integración de objetivos y metas que parta desde las academias y que vaya ascendiendo hasta los órganos encargados de la coordinación. Se podría alegar que la propia existencia de escuelas, centros y unidades es prueba de descentralización, pero en la práctica existe una excesiva dependencia del nivel central que impide el funcionamiento adecuado de esa figura que formalmente existe.

Las instituciones se han convertido en complejas estructuras y algunas de las medidas puestas en marcha para conformar el sistema de educación superior no han contribuido a suavizar los efectos de esa situación sino que, por el contrario, pueden tener efectos que los agraven. Una práctica muy arraigada entre las instituciones, la creación de centros de

⁸⁹ Mintzberg, Henry (1993): *Designing Effective Organizations*. Prentice Hall, New Jersey.

⁹⁰ Derveaux y Croce (1990): *Las Diez Funciones Clave del Director de Empresa*. Ediciones Deusto. Editorial Planeta, México.

investigación, es un intento equivocado de descentralización porque se han separado los dos elementos constitutivos de la actividad académica integral: la docencia y la investigación, provocando una situación que ha querido ser corregida con poco éxito. Tal práctica debe ser revisada y, en la medida de lo posible evitada, con lo cual seguramente se avanzará en el acercamiento necesario entre esas dos funciones. El ejemplo de la UAM es significativo porque al crear departamentos en los cuales se desarrollan ambos tipos de actividades las mantiene más relacionadas y logra un enriquecimiento mutuo que obra a favor de los fines perseguidos. No se trata de afirmar que la sola existencia de los centros de investigación es la causa de la separación entre la docencia y la investigación: hay que aceptar que éste es un problema complejo con múltiples causas y cuya solución requiere de estudios que no solamente analicen aspectos organizacionales; sin embargo, debe reconocerse que algún efecto ha de tener en el problema el hecho de que las propias instituciones, interesadas en solucionarlo, fomentan la separación formal, al establecer áreas específicas diferentes para la realización de ambas funciones.

La autonomía está conformada por numerosos elementos; para los efectos de este trabajo interesa llamar la atención sobre tres de sus aspectos principales: la autonomía administrativa, la autonomía académica y la autonomía financiera. La autonomía administrativa ha sido definida como la facultad que la institución adquiere para gobernarse a sí misma y para escoger la forma de organización que mejor le convenga; esto supone la elección de autoridades y el diseño de la estructura organizacional. Es de hacer notar que en las leyes orgánicas se establecen los fines, se diseña la estructura de más alto nivel, se definen sus atribuciones y se establecen ciertos mecanismos para su funcionamiento, lo que quiere decir que en ellas se trazan los límites dentro de los cuales debe ejercerse la autonomía administrativa. Estas restricciones a la autonomía permiten mantener vínculos con el Estado, a través del Poder Legislativo, que definen el carácter público de las instituciones y reconocen el interés colectivo en su desenvolvimiento.

La autonomía académica, como ya se comentó, puede ser considerada como la autonomía propiamente dicha, en virtud de que los otros aspectos pertenecen, de una u otra manera, a la figura jurídica de la descentralización y aparecen en las entidades descentralizadas, cualquiera que sean sus objetivos. La autonomía académica, por el contrario, es propia y característica de las instituciones de educación superior y consiste en el ejercicio libre de las funciones representadas en la impartición de clases y en la realización de actividades de investigación. Es de hacer notar que la libertad de cátedra y de investigación son derechos que en última instancia pertenecen a los individuos que las llevan a cabo y que el papel de la institución se limita a establecer las áreas del conocimiento dentro de las cuales se van a desarrollar las actividades en cuestión. En ese sentido, cabe recordar lo estipulado en la fracción VII del artículo 3º constitucional, en la cual se dice que las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, deberán realizar sus funciones "respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas"; para ello, entre otras atribuciones, "determinarán sus planes y programas; y fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico".

El aspecto más complejo de los que se relacionan con la autonomía es el que se refiere a la disposición de recursos económicos. Las instituciones de educación superior poseen un patrimonio propio y tienen la facultad de disponer de él y administrarlo de acuerdo con sus

intereses. Desde el momento mismo en que se otorgó la autonomía a la UNAM, por ejemplo, se señaló entre los motivos que la hacían recomendable, la posibilidad de ampliar sus fuentes de financiamiento y reducir la obligación del Estado de suministrarle los recursos económicos que permitieran su funcionamiento. Desde aquel momento, también, se levantaron voces que manifestaron la necesidad de mantener al Estado como fuente principal de ese financiamiento y considerar a otras fuentes como solamente complementarias del apoyo estatal.

El modelo de financiamiento para la educación superior pública ha variado en los últimos años, introduciéndose criterios relacionados con la cantidad de trabajadores con que cuenta cada institución y creándose programas especiales que permiten la canalización de recursos extraordinarios. La ANUIES ha insistido en que es necesario que se introduzcan en el esquema de financiamiento para la educación superior, criterios de desempeño académico y que se establezcan reglas claras para la asignación de los recursos provenientes de la federación, de los estados y de los municipios. Por otro lado, las instituciones han ampliado sus programas de vinculación con el sector productivo, con el fin de obtener recursos propios. Es de resaltar que las medidas puestas en marcha por las instituciones para allegarse recursos adicionales producen efectos positivos en términos de la vinculación con otros sectores de la sociedad y la posibilidad cierta de ampliar sus fuentes de financiamiento; pero, por otro lado, pueden distraer la realización de las funciones sustantivas en la medida en que personal y recursos se destinan a actividades inmediatas requeridas por las organizaciones que firman convenios de asesoría y asistencia.

No sólo es recomendable que se mantengan vínculos con otros sectores, que prevean asesorías, apoyo, asistencia y capacitación, sino que ellos deben ampliarse y consolidarse, conservando siempre la mira en la realización de las funciones prioritarias de la institución. Así como la búsqueda y explotación de otras fuentes de financiamiento deben permanecer en un plano secundario, con respecto a los recursos que se reciben del Estado, el establecimiento de convenios concretos de vinculación no debe poner en riesgo la prestación eficiente y eficaz del servicio educativo a la comunidad, en el sentido de que, de manera prioritaria, los recursos disponibles deben destinarse a esa función. Mantener esta relación de dependencia económica con el Estado no debe ser considerado una disminución de las facultades que se desprenden de la autonomía, sino que debe verse como un canal de comunicación para facilitar a éste, en nombre de la sociedad, la puesta en marcha de mecanismos de control y evaluación. La rendición de cuentas, la asignación de recursos con base en el uso adecuado y los resultados obtenidos, la relación directa entre la planeación y la evaluación, son algunos de los aspectos que deben perfeccionarse y en los cuales será fundamental la división del trabajo, entre organismos externos y las instituciones.

5.3.2 Órganos de Dirección

En un replanteamiento de la organización de las instituciones de educación superior surge, de inmediato, la problemática relacionada con sus órganos de administración. Lo primero que requiere revisión no es la determinación de atribuciones en los diferentes niveles de gestión, sino la cantidad de recursos que se destinan al ejercicio de las labores administrativas. No es propósito de este trabajo incursionar en el estudio de las causas que provocan este fenómeno, ni tampoco plantear una supuesta inutilidad de tareas de apoyo sin

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las cuales no sería posible realizar las funciones educativas. Se trata simplemente de llamar la atención sobre el hecho de que un excesivo uso de recursos en las áreas administrativas perjudica a las académicas aunque sea por el solo hecho de que disminuye su propia posibilidad de disponer de ellos. Aunque algunos estudios se inclinan por lo contrario⁹¹, una manera de impedir el crecimiento más allá de lo necesario del componente administrativo es la aplicación de mecanismos de descentralización. Si bien es cierto que la existencia de órganos centrales puede ahorrar la realización de ciertas tareas en otras dependencias, también es cierto que una lógica división de labores en las diferentes áreas y niveles, tendría como consecuencia un mejor uso y distribución de los recursos disponibles, además de que se estarían cumpliendo las funciones específicas con un conocimiento directo de necesidades y condiciones. En estos casos sería muy conveniente que se otorgaran mayores facultades a las áreas en cuanto a las decisiones correspondientes a asignación y uso de recursos y reforzar las acciones de control y evaluación en órganos centrales.

Deben revisarse los requisitos que deben llenar los aspirantes a cubrir los cargos directivos en las instituciones. Los criterios que generalmente se emplean para definir esos requisitos tienen que ver con la nacionalidad, la preparación académica, la edad y, en algunas ocasiones, con cierta experiencia burocrática. Como puede verse, ninguna de esos atributos garantizan la realización adecuada de las labores de dirección en una institución educativa. Tales requisitos parecen más bien inscribirse en un interés proteccionista, que busca garantizar que quienes ocupen los cargos pertenezcan a determinados grupos, de egresados, de profesionales, de ciertos gremios, sin importar mucho su capacidad administrativa. Es conocida la práctica política mexicana, derivada del ejercicio del poder autoritario después de la revolución, que consiste en establecer exclusiones que impiden la participación y la pluralidad⁹². Podría decirse, exagerando un poco, que el establecimiento de requisitos para ocupar cargos en organizaciones públicas es un ejemplo de la aplicación de ese proteccionismo, a niveles más específicos, porque con ellos no se busca la garantía del cumplimiento cabal de funciones relacionadas directamente con los objetivos de las organizaciones, sino la salvaguarda de ciertos intereses políticos ajenos a dichos objetivos. Desde el momento mismo en que se planteó la necesidad de llevar a cabo reformas en la conducción de las entidades públicas apareció, en numerosos documentos, la recomendación de que los que ocupen cargos de dirección posean habilidades de gestión que le den una competencia mínima en el campo de acción del organismo de que se trate, lo que supone, por consiguiente, el señalamiento de requisitos diferentes a los que actualmente se enumeran.

La distribución de las funciones directivas es otro asunto a atender, en virtud de que en muchas instituciones existe un esquema de mando vertical, autoritario, que hace depender la mayoría de las decisiones de la voluntad del dirigente. En ese sentido, es de resaltar también la cantidad de órganos y dependencias. llámense secretarios, directores, subdirectores, que integran un pesado cuerpo burocrático, de primer nivel, que tiende a ser

⁹¹ Brachet, Viviane (1976): *El Componente Administrativo. Sus Determinantes Estructurales e Institucionales*. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México.

⁹² Torres Mejía, David (2001): *Proteccionismo Político en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

reproducido en los niveles inferiores y que se refleja en la propia estructura organizativa de las diferentes unidades o escuelas que integran cada institución. El concepto de Jefe o Director es uno de los que ha sido sometido a mayor cuestionamiento en el ámbito de la gestión empresarial; ya se mencionó su paulatina sustitución por el concepto de líder y la posibilidad cierta de introducirlo con éxito en el terreno de las instituciones públicas, en razón de su contenido más democrático y de las condiciones de las relaciones personales que en ellas se desarrollan. Esta sustitución, por supuesto, no debe consistir en un cambio formal de denominación, sino que debe corresponder a un comportamiento y actitudes que establezcan nuevas condiciones de comunicación. Las posibilidades de ejercer un liderazgo están sujetas, sin embargo, a habilidades que no son fácilmente adquiridas ni mostradas, lo que dificulta la aplicación práctica de este nuevo mecanismo de ejercicio de la autoridad; en muchas ocasiones su advenimiento es producto de la casualidad y el reconocimiento de las habilidades que le son propias suele ser posterior a las acciones que lo definen⁹³.

En las instituciones de educación superior existe una interesante tradición de cogobierno representada por los consejos generales, al más alto nivel organizacional y los consejos de escuelas, los colegios y las academias, en los niveles medios e inferiores. Ya se ha dicho que ésta es una característica que permite el ejercicio de la participación plural de los miembros de la organización y que corresponde, en cierta medida, a órganos participativos que se busca implementar en la estructura empresarial, con la intención de transformar el viejo modelo de definición de la autoridad. Los órganos colegiados deben ser reforzados, dotados de mayores atribuciones y, a través de una descentralización efectiva, los de niveles divisionales o escolares deberían poseer atribuciones que actualmente pertenecen a los órganos colegiados generales, en una distribución que, siguiendo el orden descendente, haga renacer con nuevos bríos a la figura básica de la academia. En efecto, la academia debe ser una real fuente de decisiones y acciones que conduzcan a la institución al cumplimiento de sus objetivos, no solamente por definición formal, sino por los resultados efectivos de su trabajo. No debe olvidarse que la gerencia moderna se basa en la participación, en la existencia de grupos y equipos, que definen sus planes y programas al mismo tiempo que ejecutan las labores correspondientes⁹⁴.

El replanteamiento de la organización para la gestión empresarial, de fines de siglo XX e inicios del XXI, hace hincapié en que deben abandonarse formas y métodos que tuvieron su razón de ser y su justificación en los inicios del capitalismo y en etapas del desarrollo anteriores a la apertura comercial y la globalización económica, característicos de las actuales circunstancias. En ese sentido es interesante el diseño de la llamada "organización horizontal" que, de acuerdo con Ostroff⁹⁵, debe basarse en la interrelación de funciones y tareas en torno a procesos, debe definir responsables de procesos en la totalidad de su funcionamiento, debe buscar el desempeño del grupo y no de los individuos, debe disminuir la jerarquía y conferir facultades para tomar decisiones a los miembros de los equipos, debe integrar a clientes y proveedores, debe garantizar el suministro de equipos, herramientas y demás recursos indispensables para la realización de las actividades, debe

⁹³ De Pree, Max (1989): *Leadership is an Art*. Dell Publishing, New York.

⁹⁴ Galpin, Timothy (1996): *The Human Side of Change*. Jossey-Bass Publishers. Business and Management Series. San Francisco.

⁹⁵ Ostroff, Frank (1999): *La Organización Horizontal*. Oxford University Press. México.

utilizar la tecnología de la información, debe aprovechar habilidades y competencias múltiples, debe promover la creatividad, debe rediseñar departamentos y áreas funcionales para integrarlas con otras, debe medir el desempeño al final del proceso, y debe fomentar una cultura de apertura, cooperación y colaboración⁹⁶.

Una rápida revisión de los elementos constitutivos de la organización horizontal, que acaban de transcribirse, muestra la coincidencia entre los planteamientos gerenciales privados y los que corresponden a los organismos públicos, especialmente a las instituciones de educación superior, en lo que concierne a la necesidad de utilizar de mejor manera sus recursos, humanos, materiales y financieros, a través de un reacondicionamiento de las atribuciones personales y la implantación de nuevas formas de división del trabajo. Mencionar de nuevo algunas de las características de esa organización horizontal y pensar en la naturaleza y condiciones de la realización de las actividades académicas, es suficiente para deducir el enorme potencial que esos principios tienen para contribuir decididamente en la consecución real y efectiva de los fines institucionales.

“Interrelacionar funciones y tareas en torno a procesos” implica poner el énfasis en el proceso enseñanza-aprendizaje y determinar la contribución de labores docentes, de investigación y difusión, en el aprovechamiento de los alumnos; “nombrar responsables de los procesos” es un llamado al uso adecuado de la figura de los coordinadores y a un control concomitante de efectos inmediatos; “evaluar el desempeño del grupo” significa reivindicar consejos, colegios y academias, reestructurándolos y diseñándoles adecuados sistemas de trabajo; “disminuir jerarquías” no es otra cosa más que volver al espíritu original de la coordinación de las labores académicas en las cuales las relaciones son de igual a igual y no están regidas por privilegios o prebendas derivadas del nivel que se ocupe en la estructura organizativa; “integrar a clientes y proveedores” es otorgar facultades de evaluación a alumnos y usuarios, de tal manera que se detecten errores y desviaciones y se tomen las medidas correctivas de manera oportuna; “garantizar suministro de equipos y herramientas” es una obligación de los niveles más altos, dentro del sistema de educación superior que, cuando no se cumple a tiempo, hacen inútiles todos los mecanismos puestos en marcha para la modernización educativa; “utilizar tecnología de información”, “aprovechar habilidades múltiples”, “fomentar la creatividad”, “rediseño e integración de áreas”, “medición del desempeño del proceso” y “fomentar una cultura de cooperación”, constituyen, en fin, una serie de mecanismos para los cuales no es necesario hacer transformaciones radicales sino motivar un potencial de desarrollo que, en virtud de la vocación profesional y la naturaleza misma del servicio prestado, de alguna u otra manera, con dificultades y hasta dentro de condiciones adversas, se encuentra allí.

5.3.3 Relaciones Autoridad-Personal académico

La naturaleza propia de las funciones académicas y una tradición de independencia que, con altibajos, se ha mantenido entre los miembros del personal académico de las instituciones de educación superior, hacen que las relaciones laborales que se conforman en ellas posean características especiales que merecen también consideraciones especiales.

⁹⁶ Idem, págs. 9 a 12.

Como bien lo señala McInnis⁹⁷ el director de una institución educativa, o cualquiera que tenga atribuciones formales para tomar decisiones en una comunidad académica no es más que un "primus inter pares", coordinador responsable de ciertas actividades pero que se debe valer de la discusión y el consenso para obtener el apoyo y la colaboración que requiere. Generalmente, la propia dinámica de las funciones académicas convierte al administrador en un intermediario encargado de tramitar recursos y llevar a cabo acciones que los propios académicos no pueden realizar porque descuidarían sus labores docentes y de investigación. Esto hace necesaria una permanente y constante comunicación entre ambos y recomienda el mantenimiento de la obligación de rendir informes periódicos, en aquellos funcionarios en que ésta existe y su establecimiento para aquellos que no están obligados a hacerlo. Es obvio que las características que se señalan como propias de las labores académicas, que llevan a considerar, a quien se dedica a ellas, como un profesional que no asiste simplemente a un trabajo sino que ha definido su tarea como un proyecto de vida, no se cumple en todos los casos, pero la trascendencia de las funciones que realiza y el compromiso social que adquiere, deben presionar para que cada vez más sea mayor el número de los académicos que se encuentren en esa situación. Cuando se recomienda que se incremente el número de los profesores de tiempo completo se está pensando en la necesidad de atender esas labores con esa visión profesional.

El hacer referencia a las relaciones entre la autoridad y el personal académico conduce a reflexionar sobre el papel a desempeñar por las organizaciones sindicales. Para nadie es un secreto que el sindicato que a nivel nacional agrupa a los maestros – en el cual se encuentran los académicos del IPN – ha tenido un comportamiento enmarcado dentro del corporativismo que ha dominado las relaciones políticas y laborales en el México del siglo XX. Este corporativismo se caracterizó por una sumisión permanente a los designios de la autoridad y por un funcionamiento gremial que, más que luchar por el beneficio de los maestros, fue una especie de muro de contención cuyo principal objetivo era controlar exigencias, detener y apagar todo tipo de manifestaciones de descontento, al mismo tiempo que servía de canal para la transmisión de órdenes e instrucciones provenientes del más alto nivel político y era, además, un instrumento para negociar apoyos y obtener prebendas por parte de funcionarios y dirigentes⁹⁸. En las universidades autónomas los sindicatos han disfrutado de mayor independencia con respecto al poder y han podido realizar una labor más cercana a la que se espera de una organización de esa naturaleza; sin embargo, en todos los casos se hace necesario un replanteamiento del papel sindical en virtud, principalmente, de que se han conducido bajo un modelo propio de las relaciones industriales totalmente diferente al que debe privar en una institución de educación pública.

En el IPN se deberá conformar un sindicato separado del SNTE y, algo que también deberán hacer las universidades autónomas, el proceso de refundación sindical debe llevar a la conformación de sindicatos de académicos que participen en estructuras de autogobierno, en la reorganización de tiempos de trabajo, en la definición de la organización escolar y otros aspectos, que les permitan convertirse en instrumento real de apoyo y fortaleza de los académicos, planteando reivindicaciones de carácter económico y, al mismo tiempo, participando activamente en el debate educativo, en la recuperación del prestigio y la

⁹⁷ McInnis, Craig, op. cit. pág. 49.

⁹⁸ Torres Mejía, op. cit. capítulo 4.

imagen de los profesores, aceptando la labor de servicio, el contenido vocacional de la profesión y el compromiso cívico que conlleva su ejercicio. En ese orden de ideas, la organización sindical tiene un papel fundamental en la celebración de acuerdos para mejorar la formación académica y su permanente capacitación, en la definición de políticas y acciones que revaloren la actividad docente y hagan renacer el reconocimiento social hacia ella, en el diseño de normas de reclutamiento y selección que se basen en el mérito y la capacitación y no en la sumisión y la disciplina⁹⁹. Este planteamiento supone, desde luego, un comportamiento activo y vigilante de los académicos que impida la conformación de oligarquías gremiales y la exclusión de sectores de la comunidad, en una franca violación a los principios democráticos, ta, como ocurrió en algunas universidades en virtud de la aplicación de ciertos instrumentos colectivos de trabajo¹⁰⁰.

Un aspecto polémico relacionado con el papel del sindicato en una organización pública, es el que se refiere al ejercicio del derecho de huelga. Si bien es cierto que se trata de un derecho de los trabajadores reconocido de manera general, se ha considerado que en los servicios públicos existe un interés de la sociedad que recomienda no aceptar la suspensión de labores. La Organización Internacional del Trabajo aplicando el concepto de "función pública" y de "servicios esenciales", que consideran más importantes que el de "servicio público", aceptan restricciones al derecho de huelga bajo el criterio de "la naturaleza de las funciones", incluyendo aquí a los altos funcionarios del Estado, o bajo el criterio de "la actividad ejercida", donde incluyen los servicios propiamente dichos. Entre los servicios considerados esenciales se encuentran los hospitalarios, los de electricidad, de distribución de agua, los telefónicos y el control del tráfico aéreo. Es de hacer notar, que dentro de los no esenciales aparece la educación, junto con la radio y la televisión, los transportes en general, los bancos y otros servicios¹⁰¹. En el caso mexicano los servicios públicos se encuentran sometidos a dos regímenes en lo que se refiere al derecho de huelga; por un lado aquellos que son prestados por organizaciones reguladas por el Apartado A del artículo 123 de la ley federal del trabajo, tienen garantizado el derecho a huelga y aquellos cuya responsabilidad corre a cargo de organizaciones sometidas al apartado B, no poseen ese derecho.

Las instituciones de educación superior tendrán o no derecho a huelga, entonces, según a qué apartado estén sometidas sus relaciones laborales. Se trata, en el caso de las instituciones del apartado B, de una restricción basada en un criterio derivado, no de la naturaleza del servicio prestado, sino de la figura jurídica de la institución. En todo caso, la interrupción de las labores en alguna institución de educación superior provoca perjuicios a quienes reciben directamente el servicio y al resto de la sociedad. No se trata de impedir que los trabajadores presionen para alcanzar mejores condiciones económicas, pero recurrir a la huelga debería ser en el caso de una institución de educación superior, un recurso extremo que deben tratar de evitar todos los involucrados en la prestación de sus servicios.

⁹⁹ Tiramonti, Guillermina: *Notas para el análisis de la relación entre Sindicalismo y Reforma Educativa en América Latina*. Propuesta Educativa, Año 10, n° 21, diciembre 1999, Buenos Aires.

¹⁰⁰ Orozco, José (1993): *Régimen de las Relaciones Colectivas de trabajo en las Universidades Públicas Autónomas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

¹⁰¹ Verdier, Jean-Maurice: *La grève dans les services publiques*. En Villalobos, Patricia (coordinadora) (2000): *Relaciones Laborales en el Siglo XXI*. STPS y UNAM, México.

Esta última afirmación y muchas de las que se derivan de la presentación de los aspectos reseñados en este punto, están estrechamente vinculados con la necesidad de proceder a hacer cambios que no se detengan en la simple forma. Esto quiere decir que el proceso de transformación requerido por las instituciones de educación superior debe comprometer a quienes son responsables de alguna actividad dentro de ellas, autoridades, académicos, trabajadores no docentes y alumnos. No se avanzará mucho en la conformación de nuevas instituciones preparadas para enfrentar los retos de la globalización si no se avanza en la conformación de un clima de cooperación basado en la confianza y en el interés general. Ésta es, quizás, una de las más difíciles metas a lograr en virtud de que no depende de leyes, reglamentos, normas o cualquier otra disposición, ya que éstas deben ser complementadas por medidas que integren realmente un sistema con objetivos claros y con mecanismos de evaluación de resultados, de fijación de responsabilidades y de aplicación de sanciones, capaces de influir en la conducta de los involucrados y desterrar vicios de amplia tradición. Esto muestra, además, el tamaño del problema, las dificultades que se oponen a su solución y la importancia de las tareas a desarrollar por quienes dirigen el proceso.

5.3.4 Evaluación y Control

Uno de los rubros más importantes y definatorios del proceso de transformación, a que han estado sometidas las instituciones de educación superior públicas, es el concerniente a la evaluación de sus resultados. Una serie de mecanismos han sido puestos en marcha, tanto a nivel interno, en lo que se refiere a la evaluación de su personal, como a nivel externo de parte de organismos especialmente conformados para llevar a cabo esas funciones. A pesar de que parece evidente, no está demás recalcar la importancia de que se haya iniciado esta etapa de evaluación porque sin ella no tendrían sentido las medidas anteriores de planeación, ni sería posible determinar si lo que se hace realmente corresponde a lo que se quiere y se debe hacer. Una gestión no está completa si no culmina con el control y la evaluación de lo realizado. Esta relación, sin embargo, fue olvidada durante mucho tiempo en el que se planeaban las acciones, se diseñaban programas y se implementaban proyectos, pero no se exigían resultados. Por otro lado, el modelo burocrático privilegia el cumplimiento de normas de asignación y disposición presupuestarias, que detectan desviaciones en las diversas partidas, descuidando si realmente la asignación y uso de esos recursos han provocado los resultados esperados.

Es evidente que por el poco tiempo que tienen de haber sido puestas en marcha, por la necesidad de impulsar cambios culturales, de romper costumbres y tradiciones contrarias, y por la poca utilidad de algunas de las herramientas usadas, el sistema de evaluación de la educación superior pública no ha significado un cambio radical en el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, se ha iniciado una marcha, que no debe detenerse, hacia la consolidación de prácticas evaluativas y comienza a aceptarse, entre el personal académico y los propios funcionarios, que tales prácticas son imprescindibles si se quiere realmente cumplir las funciones sociales de la educación.

La evaluación es, además, un ejercicio que permite detectar la naturaleza y las causas de los problemas e iniciar procesos de solución, al mismo tiempo que facilita comparaciones entre áreas y entre momentos históricos diferentes, constata la suficiencia o insuficiencia de los

recursos asignados y, por supuesto, el grado de compromiso y de involucramiento de quienes están a cargo de la realización concreta de las actividades evaluadas. En el caso concreto de las instituciones de educación superior, los informes presentados por algunas de ellas permitió detectar problemas derivados de la organización y la estructura tales como las dificultades para consolidar un sistema de planeación adecuado; falta de vinculación entre las funciones sustantivas; coexistencia de modelos diferentes de organización y administración; desajustes entre las diferentes instancias administrativas que conforman la estructura universitaria; retrasos en la entrega de recursos financieros y contracción de los salarios del personal académico¹⁰².

El proceso de evaluación iniciado en los años noventa comprende la autoevaluación de las instituciones y el diseño de programas de desarrollo a mediano plazo; la evaluación individual de los profesores, que se conforma por las becas o estímulos al desempeño académico por parte de las propias instituciones y la membresía en el Sistema Nacional de Investigadores, por parte del CONACyT; la evaluación externa de programas académicos, a través de los comités interinstitucionales de evaluación de la educación superior y de parte del CONACyT, a nivel de programas de posgrado, en lo que ha llamado su padrón de posgrados de excelencia; además de la realización de exámenes de ingreso al nivel medio superior y superior; y constatación de las habilidades adquiridas por los egresados. Todos estos mecanismos se han aplicado dentro de un programa general de modernización de la educación superior y han venido abriéndose paso con dificultades, dejando en algunos casos, a decir de Kent¹⁰³, ciertos efectos nocivos, sobre todo en el terreno de las labores docentes.

Es necesario emprender una evaluación de los mecanismos de evaluación que permita determinar su utilidad y real contribución al desarrollo institucional, al mismo tiempo que otorgue confianza a quienes se les han aplicado y los retroalimite para el incremento de su propio desempeño. En ese sentido, la evaluación individual de los académicos ha descansado sobre una voluntariedad que si bien fue justificada al principio, debe revisarse para integrar a la totalidad del personal y conformar un cuerpo académico homogéneo y participativo. Si solamente un porcentaje reducido del personal académico disfruta de estímulos al desempeño, esto quiere decir que existe una diferenciación en las compensaciones que no siempre está basada en la importancia y utilidad de las labores que se realizan. Existen, por ejemplo, labores académico-administrativas que deben ser realizadas, pero que no tienen el mismo reconocimiento que otras, para efectos del otorgamiento de esos estímulos y, por lo tanto, se presenta resistencia del personal para llevarlas a cabo. Por otro lado, la aplicación de un solo mecanismo de evaluación representado en el proceso de otorgamiento de esos estímulos, deja una buena proporción de personal académico sin estar sometido a ningún tipo de evaluación, con el consiguiente perjuicio para la propia institución que no sabe qué hace y cuáles son los resultados de su quehacer, de buena parte de sus recursos humanos.

¹⁰² Taborga y Hanel (1995): *Elementos Analíticos de la Evaluación del Sistema de Educación Superior en México*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.

¹⁰³ Kent, Rolling (1997): *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Fondo de Cultura Económica. Volumen 2. México.

El CONACyT, a través del SNI, ha evaluado y premiado a quienes demuestran cumplir con ciertos requisitos de productividad en materia de investigación. El énfasis en este mecanismo ha descuidado la promoción y la capacitación de personal académico joven y, por otro lado, sus parámetros "internacionales" olvidan la necesidad de atacar y resolver problemas del país que no solamente es de interés de todos, sino que las propias leyes orgánicas de las instituciones se encargan de definir como ocupación prioritaria. Esto quiere decir, además, que en muchas ocasiones la evaluación individualizada coloca al investigador en una posición tergiversada de independencia, en la cual se encuentra frente a una institución que lo evalúa, a la cual hace caso siguiendo todos sus requisitos e instrucciones, y dentro de otra a la cual se supone debe servir y apoyar y que sólo le sirve de sede de sus actividades, en una relación casi de "comodato o préstamo de uso" de la infraestructura que necesita para su trabajo. Es necesario decir que las propias instituciones han fomentado esta situación al considerar como más valioso el proceso de evaluación del CONACyT que los que ellas mismas realizan, dándoles "de oficio" niveles de recompensa más altos a quienes comprueban haber sido ubicados por el CONACyT dentro de su sistema de evaluación. En lo que se refiere a la preparación de personal académico joven que vaya paulatinamente sustituyendo a un personal de muchos años, es importante que se mida la gravedad del problema antes de que sea demasiado tarde. Deben implementarse mecanismos de capacitación destinados a jóvenes profesores, incentivos para hacer atractiva la labor académica e incorporar a su preparación ciertas características culturales que permitan la asimilación de los cambios a los cuales se hace referencia en este capítulo. Este problema no es único de México y, en ese sentido, Boyer, al analizar la situación de los Estados Unidos, llama la atención sobre los fundamentos intelectuales que requiere un académico y las dificultades para conseguirlos, partiendo de la calidad misma de la educación en las licenciaturas y en el postgrado¹⁰⁴.

La evaluación del postgrado es un ejemplo, también, de la aplicación de criterios de un modelo de evaluación parcial que desconoce la realidad y se basa únicamente en las posibilidades de apoyo económico que el propio CONACyT posee en un momento dado. Debe reconocerse que este sistema de evaluación de programas de postgrado ha venido siendo modificado y que, en la última convocatoria, correspondiente al año de 2002, no solamente se llama a participar en la evaluación a los programas que cumplen requisitos de tener profesores miembros del SNI y alumnos de tiempo completo, sino que se reconoce el modelo profesionalizante de un gran número de programas de postgrado, en ciertas áreas del conocimiento, y se compromete a evaluarlos y darles apoyo y asistencia. Por otro lado, es necesario que se diferencien plenamente niveles de estudios de postgrado que la propia dinámica de la demanda de este tipo de estudios ha impuesto. Es el caso de los llamados cursos de especialización, cada vez más superados y desplazados por la popular versión proveniente de las instituciones educativas privadas que se conoce con el nombre de "diplomado"; de las maestrías, que son en su mayoría programas profesionalizantes con objetivos y criterios de funcionamiento diferentes a los que define y aplica el Consejo y, por último, los doctorados, más cercanos al modelo preferido por el Consejo y que no muestran grandes diferencias entre sí, en virtud de que, sin importar el área de estudios en

¹⁰⁴ Boyer, Ernest (1997): *Una Propuesta para la Educación Superior del Futuro*. Universidad Autónoma Metropolitana. Fondo de Cultura Económica. México. Págs.

que se desarrollen, sus objetivos están definidos en términos de la preparación para actividades académicas.

Como se resaltó al final del anterior apartado 5.3.5, y como un aspecto directamente relacionado con la problemática referente a la evaluación y al control, no debe olvidarse el reforzamiento organizacional alrededor de prácticas precisas de rendición de cuentas. En ese sentido, es recomendable el establecimiento de requisitos formales relativos a la obligación de proporcionar toda la información requerida por los sectores interesados, entre otros medios, a través de la publicación oportuna y completa de estados de resultados, no solamente de índole contable y financiera, sino también de carácter académico. De igual manera, los mecanismos de evaluación deben aplicarse en todos los niveles y a todos los responsables, no en un afán de castigar o de presentar culpables de posibles desviaciones o errores, sino con la intención de mejorar la realización de las diferentes actividades y hacer las correcciones necesarias con la oportunidad y la intensidad que se requieren. La participación en aspectos de supervisión y de evaluación de parte de otros sectores sociales puede ser una práctica que mejore el funcionamiento de las instituciones y propicie el uso adecuado de sus recursos, en una nueva concepción de la vinculación que vaya más allá de las actividades de colaboración parcial entre organizaciones.

5.4 PROYECTO DE NUEVA LEY DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

El otorgamiento de atribuciones, que le definan una autonomía de gestión al Instituto Politécnico Nacional, no es el resultado de una concesión graciosa de parte del Poder Ejecutivo ni de un reconocimiento producto de la conformación de fuerzas y del debate que se suscite en el seno del Poder Legislativo; tal autonomía, que supone la asignación de personalidad jurídica y patrimonio propio, con todas las facultades administrativas que supone, bajo un estricto esquema de rendición de cuentas y evaluación de resultados, es la consecuencia lógica de un proceso de transformación y adaptación que paso a paso, lentamente pero con seguridad y madurez, viene dándose en el Instituto Politécnico Nacional desde los años ochenta del siglo XX. La aprobación de un cuerpo de normas de rango legal que establezca las bases para que el Instituto se organice tomando en cuenta los principios y las técnicas modernas de gestión, propias de una entidad de su importancia y trascendencia, será un paso efectivo en ese proceso de transformación y contribuirá a colocar al sector de la educación pública superior de la cual el IPN es responsable, en condiciones formales de alcanzar los niveles de calidad que han sido definidos como prioritarios de la actual administración y, lo que es más importante, incrementará sus posibilidades de producir mejores beneficios para la sociedad mexicana.

Los cambios que han venido sucediéndose en las últimas décadas en la organización y en el funcionamiento del Instituto Politécnico Nacional, obedecen a las necesidades planteadas por un nuevo contexto y buscan darle las características que le permitan modernizarse y atender en mejores condiciones las tareas que se le han encomendado. Sin embargo, dichos cambios no han podido lograr sus objetivos, no solamente por los obstáculos que presentan diversos sectores internos y prácticas inveteradas contrarias a la nueva realidad, sino también porque la figura jurídica que actualmente posee impide la aplicación de ciertas medidas que suponen mayor agilidad administrativa y un mayor control interno sobre los recursos disponibles. En ese sentido, el proceso parece estar destinado a culminar, por lo

menos en lo que a la aplicación de medidas formales se refiere, en la concesión de un nuevo status jurídico que elimine los escollos que se derivan del que ahora posee. Por ello, en octubre del año 2000, el Consejo General Consultivo integró una comisión especial encargada de “organizar y sistematizar los trabajos del proceso de revisión de la Ley Orgánica del Instituto hasta la presentación, discusión y aprobación por el Consejo General Consultivo de los resultados del mismo y eventualmente de un proyecto de nueva Ley Orgánica del Instituto”¹⁰⁵.

Como es de conocimiento público, después de un proceso de revisión que duró más o menos año y medio, el actual Director General del Instituto Politécnico Nacional entregó al Presidente de la República, en los primeros días del mes de septiembre de 2002, el proyecto de nueva Ley del IPN, para que fuese revisada y turnada al Congreso de la Unión para su discusión y posterior aprobación. Este proyecto muestra importantes cambios con respecto a la Ley Orgánica vigente, sobre todo en relación al status jurídico que se pretende otorgarle a la institución, pero, por otro lado, parece haberse quedado corto en cuanto a otros importantes aspectos organizacionales. No es propósito de este trabajo participar en la discusión que algunos han querido plantear en el sentido de que el proceso que se llevó a cabo para la revisión de la Ley no fue el adecuado; sin embargo, es conveniente aclarar que, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Director General tiene facultades para la preparación y presentación de las modificaciones para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo del Instituto, para lo cual solamente requiere “la opinión del Consejo General Consultivo”.¹⁰⁶ Se esté o no de acuerdo con el contenido de la propuesta, debe reconocerse que la manera en que se integró el proyecto de Ley demostró la intención de no solamente recabar la opinión de los miembros del consejo, sino que con anticipación se procuró obtener la mayor cantidad posible de comentarios y propuestas de todos los involucrados en el quehacer del Instituto.

5.4.1 Personalidad Jurídica

El proyecto presenta ambigüedad al no establecer con claridad que al Instituto se le concede personalidad jurídica y se le reconoce patrimonio propio, a través de la determinación de su calidad de organismo descentralizado del Estado. En su lugar, se le otorga esa personalidad y ese patrimonio en su carácter de “órgano del Estado”, para que, como dice la exposición de motivos presentada por la comisión especial al pleno del Consejo, sus características autónomas “no sobrevengan de su denominación sino de su descripción en los diferentes artículos que integran el preproyecto, con el objeto de establecer legislativamente para el Instituto Politécnico Nacional un campo autónomo de actuación como órgano del Estado mexicano que le permita realizar con independencia, eficacia y funcionalidad los diversos

¹⁰⁵ Convocatoria aprobada por el Consejo General Consultivo en sesión celebrada el 31 de julio de 2001, expedida y publicada en los principales diarios de circulación nacional, en la cual se invitaba “a todos los integrantes de la comunidad politécnica: alumnos, egresados, personal académico, personal no docente y personal de los organismos auxiliares y de apoyo; en las escuelas, centros y unidades, a los Consejos Técnicos Consultivos Escolares y a los Colegios de Profesores, a los centros de investigación, así como a las delegaciones sindicales y a los trabajadores. En el caso de los egresados ya sea de manera personal o a través de sus agrupaciones, para que participen y se expresen en la etapa de TOMA DE OPINIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE LA LEY ORGÁNICA...”

¹⁰⁶ fracción III del artículo 14 de la Ley Orgánica del IPN.

finés que a la institución le atribuyen la ley y la tradición histórica¹⁰⁷. El evitar la denominación de la *autonomía* o de la *descentralización*, tiene el propósito, no expresado con claridad pero que se desprende del artículo 18 del proyecto, de mantener a los trabajadores del Instituto dentro del apartado B del artículo 123 constitucional y no caer en el supuesto definido por la fracción VII del artículo 3°.

La autonomía de una institución no se deriva del término que se emplee para denominarla y la descripción, en diferentes disposiciones, de ciertos derechos y obligaciones es suficiente para que caiga en el supuesto de la norma constitucional mencionada. Desde el punto de vista de la más elemental técnica jurídica, es difícil sostener que lo que es importante es el uso de determinadas palabras y no la definición clara de los conceptos a través de la descripción de funciones, facultades, obligaciones y combinación del funcionamiento de varios órganos de diferentes instancias. Es posible y conveniente que en el Congreso de la Unión se lleve a cabo una discusión que no solamente tome en cuenta a los intereses mencionados, sino de otros sectores de la comunidad institucional. En ese sentido, está en manos del poder legislativo contribuir a modificar de fondo la organización laboral, rompiendo hegemonías impuestas por prácticas corporativistas. Recuperar la libertad de asociación es un legítimo derecho de los trabajadores académicos y no académicos del IPN y el reconocerle a éste autonomía, con toda claridad y aplicar, en consecuencia, la mencionada fracción del artículo 3° constitucional, abrirá las puertas de dicha recuperación.

5.4.2 Autoridades

Una de las transformaciones más importantes propuestas en el proyecto es la de otorgarle al Consejo General el carácter de órgano resolutorio, con una serie de atribuciones que le permitirían convertirse en la máxima autoridad del Instituto. En estos momentos el Consejo tiene carácter *consultivo*, lo que quiere decir que está por debajo de la autoridad unipersonal del Director General. En caso de que se aprobara esta reforma en este sentido, se le estarían dando elementos al IPN para emplear los mecanismos que se desprenden de una administración participativa que, desde el más alto nivel, le permita a sus diversos sectores compartir responsabilidades en la definición de políticas, programas y proyectos. En lo que se refiere a la integración del Consejo, el proyecto no lo considera facultad de la Ley y lo deja para que sea una decisión a ser tomada por el propio órgano que, de ser aprobada la norma, se convertiría en constituyente y estaría en condiciones de establecer la normatividad interna, a partir de un reglamento general y de dispositivos reglamentarios específicos, de acuerdo con las materias y asuntos correspondientes¹⁰⁸.

La actual conformación del consejo y la inercia de muchos años de comportamiento como una especie de *asesor* de la autoridad personal del Director General, hacen pensar en la conveniencia de que en la ley, como se ha acostumbrado en la gran mayoría de las leyes orgánicas de las instituciones de educación superior, se establezca con precisión en qué forma se integrará el nuevo consejo que, como ya se ha dicho, tendrá el carácter de verdadera autoridad. En ese sentido, no está demás recordar que el actual consejo está

¹⁰⁷ Presentación del preproyecto de nueva ley del instituto politécnico nacional ante el consejo general consultivo, para su discusión y posterior aprobación. Pág. 2, documento interno de trabajo.

¹⁰⁸ Artículo sexto transitorio del proyecto de Ley.

integrado por 160 miembros, de los cuales 94 ocupan algún cargo de autoridad, que van desde el Director General y los Secretarios hasta los directores de áreas de nivel central, pasando por los directores de las escuelas, centros y unidades. Esta integración no debe continuar en virtud de que el consejo adquirirá atribuciones de gran trascendencia con relación al establecimiento de normas internas de organización y funcionamiento académico, de control y supervisión del manejo de los recursos, cuyo ejercicio requiere de la mayor libertad de acción posible con respecto al órgano unipersonal de dirección y a sus inmediatos colaboradores.

El nuevo Consejo debe integrarse, y la ley debe establecerlo expresamente, por el Director General, el Secretario General, los directores de los diferentes planteles y por una representación de profesores y alumnos que garantice la participación de los involucrados directamente en la realización de las labores sustantivas de la institución, en la discusión de sus grandes problemas y en las decisiones que se tomen para solucionarlos. Es de hacer notar, que la asistencia de ciertos funcionarios de nivel intermedio a las sesiones del consejo, solamente es adecuada cuando se traten asuntos de su directa incumbencia lo que no hace necesaria su pertenencia al Consejo, pero sí deja abierta la posibilidad de ser invitado cuando el Consejo o el Rector (denominación que en la propuesta sustituye a la de Director General) lo consideren conveniente.

La designación del Rector permanece como una atribución del Presidente de la República, con la variante representada por el hecho de que ella será hecha de una propuesta de candidatos que le presentará el Consejo General. El conservar la directa ingerencia del Ejecutivo en el manejo de la organización, puede deberse a un intento por guardar el carácter de organismo educativo del Estado, pensando que esta situación lo coloca en ventaja para obtener beneficios en cuanto a la asignación de recursos y de otros privilegios que pueda tener por pertenecer al nivel central de la administración pública. Beneficios y privilegios que parecen ser desmentidos por la realidad, por lo menos en cuanto a los recortes presupuestales sufridos recientemente por el Instituto¹⁰⁹.

En cuanto a los requisitos exigidos para ser nombrado Rector, se modifican los de la Ley vigente en el sentido de que se elimina la referencia a la nacionalidad por nacimiento, quedando simplemente en que debe ser mexicano; se aumenta el mínimo de edad de treinta a treinta y cinco años; se mantiene la exigencia de haber cursado una licenciatura en el propio Instituto, pero se aumenta la antigüedad de su obtención, de cinco a diez años y se establece expresamente que tenga experiencia académica y administrativa "demostrada y mínima de cinco años en el Instituto". En la norma correspondiente de la ley vigente no aparece ninguna referencia a la experiencia, ni académica ni administrativa y solamente se menciona vagamente que el que sea nombrado Director General goce de reconocido prestigio profesional y académico. Por otro lado, en cuanto a los requisitos para ocupar los otros cargos de autoridad, desaparece en el proyecto la exigencia actual de haber realizado estudios en el propio Instituto y se sustituye por la de haber realizado estudios equivalentes en alguna otra institución pública de educación superior mexicana.

¹⁰⁹ Durante el año de 2002 el IPN ha sufrido recortes de su presupuesto que alcanzan al 20% de lo asignado originalmente.

Las facultades del Rector se amplían, con respecto a las del actual Director General, en cuanto a que ya no tendrá que someter a la consideración del Secretario de Educación Pública ni de cualquier otra autoridad, ningún asunto relacionado con la gestión institucional. En ese mismo sentido, tendrá plenas facultades para nombrar al Secretario General y a los demás funcionarios, sin que tenga, como ahora en el caso del primero, que someterlo a consulta y aprobación del Secretario de Educación Pública. Precisamente, en lo que concierne al Secretario General y a los Secretarios de áreas, que en la actual Ley ven descritas en detalle sus facultades y obligaciones, el proyecto de nueva ley no hace ninguna precisión al respecto, limitándose a mencionarlos como autoridades del Instituto. Esto se debe a que se ha presentado el proyecto de una ley que de manera general establece los aspectos básicos de la organización, sin especificar otros que determinarían el marco estructural en detalle. Por eso no se le denomina "Ley Orgánica", como a la actual y se prefirió dejar para que el Consejo, en su carácter de máxima autoridad institucional se encargue de establecer las normas internas relativas a la organización y funcionamiento administrativo y académico.

5.4.3 Autonomía Financiera

La parte más completa del proyecto es la que se refiere a la asignación de recursos y al manejo de los mismos, con plena autonomía de decisión. Es de resaltar, de acuerdo a lo que acaba de mencionarse en el párrafo anterior, que uno de los problemas más graves que enfrenta el Instituto, derivado en parte por su status jurídico, es el de la falta de libertad para el manejo de su patrimonio y la imposibilidad de presentar directamente a la Secretaría de Hacienda y al Congreso de la Unión un presupuesto que cubra sus necesidades. Por otro lado, todos aquellos recursos que adquiere el Instituto como resultado de las funciones que realiza debe entregarlos íntegramente porque se les considera recursos de carácter fiscal. En este sentido, el proyecto prevé la obligación del Estado de proporcionarle al Instituto recursos financieros oportunos y suficientes para el cumplimiento de sus fines y establece que los ingresos autogenerados no sean considerados como recursos fiscales, con lo cual podrían ser reinvertidos por el Instituto sin la participación de ninguna otra instancia del gobierno.

Las tendencias mencionadas en este trabajo, relacionadas con el manejo y funcionamiento de las organizaciones públicas, destacan la necesidad de llevar a cabo una gestión autónoma de los recursos, dentro de parámetros previamente establecidos en un proceso de planeación estratégica y, posteriormente, la presentación de resultados que prueben el uso adecuado de dichos recursos. La propuesta de nueva ley del IPN se enmarca dentro de dichas tendencias y en ese sentido señala amplias facultades de administración y disposición del patrimonio, al mismo tiempo que establece obligaciones que suponen administrar de manera transparente los recursos, de informar sobre el gasto y de los resultados del cumplimiento de sus fines¹¹⁰. Es evidente en este sentido la transformación con respecto a la normatividad actual, ya que la dependencia de la SEP se manifiesta desde el momento mismo en que el Director General debe presentar a ésta para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, gestionar ante ella las asignaciones y recursos presupuestarios y presentarle a su titular un informe anual de actividades.

¹¹⁰ Artículos 5 y 6 de la propuesta.

El proyecto de Ley prevé el nombramiento por parte del Consejo General de un Contralor Interno y de un Auditor Externo, con atribuciones en materia de supervisión financiera y administrativa. Se establece en general, como se acaba de mencionar, la obligación del Instituto de "administrar de manera transparente todos los tipos de recursos y la de informar sobre el gasto de éstos y de los resultados del cumplimiento de sus fines en la rendición de la cuenta pública anual a la Federación, en los términos de la legislación de la materia"¹¹¹. El Rector recibe la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto y presentarlo al Consejo para su aprobación, así como la obligación de rendirle un informe anual de actividades. No va muy lejos el proyecto en cuanto a una mayor participación de otras instancias del Instituto y de la sociedad en labores de supervisión y evaluación, aspecto que sí aparece con precisión en los más recientes ordenamientos legales de algunas universidades mexicanas, con la intención de darle contenido a la figura de la rendición de cuentas. Hay que reconocer, sin embargo, que aunque de manera muy vaga, entre las atribuciones del Consejo General se ha incorporado una norma que prevé el establecimiento "a propuesta del Rector, de normas, medidas, mecanismos, indicadores e instancias internas y externas con la participación social idónea, dedicados a la planeación, evaluación y supervisión del desarrollo de las funciones del Instituto, así como supervisar su cumplimiento de conformidad con lo que prevea esta Ley y los ordenamientos internos"¹¹². La propuesta pudo haber contenido una norma directa que exigiese la puesta en marcha de tales mecanismos de supervisión y de control y no, como es el caso, dejarlo como una simple posibilidad que va a depender de la voluntad del Rector.

5.4.4 Descentralización Funcional

Las escuelas, centros y unidades del Instituto necesitan agilidad para dirigir mejor sus actividades, para aplicar en condiciones adecuadas mecanismos de gestión que les garanticen buenos resultados. Si los cambios que se están haciendo en la estructura organizativa del Instituto conducen solamente a la sustitución de la Secretaría de Educación Pública por una estructura interna, central, burocratizada, no se habrá avanzado mucho en el camino de permitir a las escuelas un mejor rendimiento. La estructura que facilite el ejercicio de una gestión ágil de parte de los responsables en cada escuela y en cada nivel, supone que el nivel central se convierta en un nivel de planeación general y de control y evaluación ante el cual se presentarán resultados y se rendirán cuentas, decidiendo con base en esos resultados y cuentas, los recursos que se le asignarán a cada plantel. Por ello, constituye una falla de la propuesta de nueva ley, el que en ella no se mencionen los principios generales sobre los cuales la institución deba organizar sus instancias y conformar las estructuras de sus planteles, con base en un régimen de descentralización que armonice e integre el nivel central y las diferentes áreas institucionales.

El que se le definan principios rectores para su organización académica no quiere decir que se esté violando la libertad que la propia norma otorga a la institución, de gobernarse y organizarse de manera autónoma y como lo considere más conveniente. Es de resaltar que en la gran mayoría de las leyes orgánicas de las Universidades e Instituciones de Educación

¹¹¹ Artículo 6 de la propuesta.

¹¹² Artículo 13, fracción V de la propuesta.

Superior la tendencia ha sido a establecer ese marco de referencia, por considerarse trascendental para la buena marcha de las entidades en lo referente al cumplimiento efectivo de sus funciones. Es por ello que debería incorporarse una disposición a la Ley que ordene que el IPN se organizará académica y administrativamente de conformidad con los ordenamientos internos respectivos, dentro de un régimen de descentralización funcional y administrativa de sus planteles que garantice el cumplimiento de los fines institucionales. Esta descentralización deberá permitir una integración con las áreas centrales de apoyo administrativo en el sentido de que éstas conservarán facultades para dictar los grandes principios y políticas de la planeación institucional y para exigir toda la información necesaria que les permita supervisar y evaluar las actividades sustantivas realizadas en los planteles.

La propuesta de nueva Ley se limita a establecer entre las facultades del Rector, la de "proponer al Consejo General la integración de instancias, programas y mecanismos que permitan la coordinación académica y administrativa, la operación en red de las diversas unidades académicas del Instituto y de las asociadas al mismo, así como las relativas a la atención integral de los estudiantes"¹¹³. Es de hacer notar que en la actual legislación el Consejo posee las atribuciones de "emitir opinión sobre las normas relativas a la organización y funcionamiento académico del instituto y demás asuntos que ponga a su consideración el Director General" y, además, "presentar al Director General proyectos de normas de carácter técnico, académico y administrativo"¹¹⁴. Curiosamente, un órgano que pasa de ser meramente consultivo a convertirse en una autoridad, no obtiene mayores poderes de decisión en cuanto a la definición de la organización interna, y sigue dependiendo de la iniciativa de la autoridad unipersonal.

5.4.5 Relaciones Laborales

Es innegable que la autonomía producirá un impacto trascendental en el Instituto Politécnico Nacional - la sola mención del traslado de su personal del apartado B al apartado A del 123 constitucional, constituye un campo de reflexión en cuanto a sus consecuencias inmediatas -. Por otro lado, las relaciones entre los diferentes grupos que lo conforman seguramente se verán modificadas y exigirán un proceso de transición y de reacomodo que se antoja, por lo menos, interesante. En ese sentido, retomando las ideas expresadas por Poole¹¹⁵, los sindicatos deberán revisar la actuación que han tenido hasta ahora ya que (haciendo a un lado vicios y costumbres de complicidad oficial), ha estado regida por principios basados en el modelo sindical que prevalece en la industria. "Decisiones tales como asignación de maestros, requerimientos curriculares, recursos, espacios, calendarización y promoción de estudiantes, son considerados por ambos, sindicato y administración, como prerrogativas de la administración. En realidad, todos estos aspectos afectan directamente el trabajo. Con el modelo industrial sindical, asuntos como la calidad del rendimiento de los maestros y la reforma educativa se tratan como si fuesen problemas de la dirección"¹¹⁶.

¹¹³ Artículo 14, fracción XVI de la propuesta.

¹¹⁴ Artículo 26, fracciones I y II de la actual Ley Orgánica del IPN.

¹¹⁵ Poole, Wendy: *The Construction of Teachers Paradoxical Interests by Teachers Union Leaders*. En *American Educational Research Journal*, Volume 37, number 1, spring 2000, págs. 94 a 119.

¹¹⁶ *Idem*, pág. 96.

En la propuesta se mantiene el régimen laboral actual regido por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional. Es de hacer notar, de nuevo, que la aplicación correcta de la fracción VII del artículo 3º constitucional debería modificar dicho régimen y hacerlo depender de las disposiciones del apartado A; sin embargo, una interpretación diferente ha prevalecido durante la discusión del proyecto y éste conserva las relaciones laborales tal como hasta ahora. La primera consecuencia del traslado de un apartado al otro sería la recuperación de la libertad de asociación de parte de quienes prestan sus servicios en el Instituto. Por otro lado, se presentaría la oportunidad de revisar a profundidad las características de un sindicalismo que ha tenido pocas consecuencias con respecto a la participación cierta de sus agremiados en discusión de aspectos de organización y funcionamiento directamente involucrados con sus funciones. Así mismo, se plantearía la conveniencia de no mezclar en una misma asociación a dos tipos diferentes de trabajadores cuyas características e intereses podrían, en algunos casos, contraponerse.

Es necesario señalar que una nueva Ley Orgánica no es suficiente para modificar radicalmente al Instituto Politécnico Nacional, en el sentido que requiere para reforzar su organización y garantizarle un mejor funcionamiento en la realización de sus objetivos. Hay que reconocer que a partir de la nueva estructura organizativa definida en su nueva legislación, será necesario emprender un proceso permanente de transformación en todos sus niveles y en cada una de sus áreas que hagan efectivo cualquier cambio formal. En ese sentido, es conveniente llamar la atención sobre el hecho de que nada habrá ganado la institución si se logra romper el vínculo directo con la esfera gubernamental pero se produce una sustitución de dicha esfera por el nivel central de la administración institucional, o si, como parece ser el caso, no se aprovecha la oportunidad para revisar y replantear la existencia de organismos gremiales internos que representen realmente los intereses de los académicos y cuyos dirigentes no se limiten a disfrutar de las prerrogativas de su posición y a descontar cuotas y contribuciones a sus agremiados.

El proceso de descentralización emprendido debe significar la posibilidad de aplicar las técnicas modernas de gestión y de realizar una planeación adecuada de sus actividades, poseer una organización eficiente y poner en marcha y aplicar regularmente técnicas de evaluación de los resultados, con una constante y productiva participación de los miembros de los diferentes sectores que integran su comunidad, en cada una de las escuelas, centros y unidades. El establecimiento formal de la descentralización, el reconocimiento de personalidad jurídica y la asignación de un determinado número de instalaciones y recursos, que conformen su patrimonio, no serán medidas suficientes para garantizar el desarrollo y la consolidación del Instituto como organismo fundamental dentro del sistema de educación superior mexicano, si a ellos no se agregan cambios de actitudes y de estilos de dirección que hasta ahora han estado basados más en la imposición de autoridad que en la consulta y la participación.

CONCLUSIONES

Con el propósito fundamental de presentar las transformaciones formales propuestas a las instituciones de educación superior públicas en México y el modelo organizacional que de ellas surge, en un periodo que abarca las últimas décadas del siglo XX y que se prolonga a los primeros años del siglo XXI, en esta investigación se hizo una revisión de las características de la evolución teórica y práctica de la Administración Pública, dentro de las cuales se encuentran los fundamentos de aquellas transformaciones derivadas de las reformas del aparato estatal y de la aplicación a sus órganos de principios y técnicas modernas de gestión que les garanticen un mejor desempeño. De igual manera, se revisaron los principales documentos en los que consta la definición y aplicación de políticas destinadas a conformar el sistema de educación superior y a otorgarles a cada uno de sus componentes las condiciones requeridas para hacer frente a las circunstancias de un contexto novedoso. Seguidamente se estudiaron los rasgos formales de algunas de las más importantes instituciones de educación superior públicas, las herramientas de cambio puestas en marcha en la gestión de sus funciones, dentro del marco representado por las políticas y estrategias diseñadas y recomendadas en ese proceso de adaptación formal y, por último, se mostraron los elementos fundamentales de un nuevo modelo de organización universitaria, producto de todo este proceso transformador. A continuación se presentan las principales conclusiones de la investigación dentro de esos tres aspectos a los que acaba de hacerse referencia: las tendencias recientes en cuanto a la dirección y funcionamiento de los organismos públicos, el proceso de cambio formal de la oferta de educación superior pública mexicana y el nuevo modelo de organización que ha venido conformándose.

Como digresión preliminar necesaria, que sirviera para ubicar la discusión sobre la organización de la educación pública superior dentro de un marco de referencia mucho mayor que abarca los principios conformadores de la vida en sociedad, se hizo una alusión a la génesis de la distinción entre lo *público* y lo *privado*, de la cual se plantean ahora en esta parte algunas inferencias básicas. En la explicación de esos conceptos se encuentra el fundamento sobre el cual se construye el armazón de la sociedad, entendido como el conjunto de entidades de diversos niveles cuya integración ha significado el desarrollo de la humanidad. La aparición sucesiva de necesidades e intereses, su atención manifestada en numerosas y diferentes maneras de actuación, el establecimiento de ámbitos específicos de influencia y responsabilidad, la distribución de funciones y tareas, que de manera global definen la civilización, han tenido en esa distinción una de sus más importantes fuentes. Para los efectos de esta investigación era importante esa referencia previa, por estar enmarcada dentro del estudio de la Administración Pública que como fenómeno y como disciplina, obedece en términos generales a la noción de administración, entendida como principios y técnicas empleados para conducir a un grupo de personas, a través del trabajo organizado, a la realización de determinadas funciones para la consecución de ciertos fines. La primera y más conocida distinción entre las labores de carácter administrativo ha sido, precisamente, la de *Administración Pública* y *Administración Privada*, con la cual se quiere señalar la diferente naturaleza de sus funciones y objetivos.

El reconocimiento de la existencia de lo público y de lo privado, como dos ámbitos diferentes, en los cuales se desenvuelve la vida en sociedad, ha constituido a lo largo de la historia de la civilización occidental un mecanismo que ha permitido la separación entre las funciones que realiza el Estado y aquellas que son realizadas, de manera individual por cada ciudadano, o a través de las organizaciones que ha ido creando al actuar como grupo de interés con otros individuos. Esta dicotomía público-privado ha sido empleada como base en las ciencias sociales para integrar el pensamiento que de ella se deriva, distinguiendo el mundo de las relaciones colectivas regidas por instancias gubernamentales y el mundo de las relaciones personales o individuales regidas por el acuerdo directo entre las partes. Las relaciones colectivas se dan en un plano de desigualdad y han requerido de la conformación de la instancia superior pública encargada de corregir y enmendar desequilibrios, mientras que las relaciones directas entre particulares suponen un plano de igualdad en interés y voluntad que permite regularlas a través de lo que las partes manifiesten libremente.

Sin embargo, el reconocimiento y consolidación de lo público y de lo privado no se ha dado en el marco de un proceso armonioso, equilibrado, en el cual haya prevalecido un ambiente de consenso. Todo lo contrario, el progreso de la humanidad se ha caracterizado por una permanente lucha entre las dos principales posturas, de un extremo y del otro, en la cual cada uno de los bandos pretende el dominio, en términos de que la sociedad deba regirse dando más importancia a uno de los dos, en detrimento del otro. En ese contexto, el desarrollo social dio como uno de sus principales frutos la conformación de una estructura organizacional, cada vez más importante, encargada de la atención de lo público y de que se garantizaran las condiciones que permitiesen la atención y el desarrollo de lo privado. Nace así la Administración Pública encargada de desarrollar actividades con fines definidos como de interés social. Más adelante, cuando la complejidad de las relaciones sociales provocó la complejidad de sus instituciones, se hizo necesario su estudio y análisis, no sólo para entenderlas y explicarlas, sino para dotarlas de los instrumentos idóneos que les permitieran cumplir mejor con sus objetivos. Nace así la Administración Pública como la disciplina encargada del estudio y análisis del fenómeno constituido por las actividades de dirección de la sociedad.

Varias han sido las explicaciones sobre la forma en que se produjeron las relaciones sociales y de cómo ellas, enmarcadas en un enfrentamiento entre los fines económicos y los fines políticos, dieron lugar a una estructura de dominación que entre otros efectos produjo la ruptura y separación entre la Sociedad y el Estado y la consolidación del andamiaje administrativo encargado de conducir esas relaciones en un aparente ambiente de equilibrio y convivencia. Por otro lado, no siempre ha habido acuerdo sobre la génesis de esa estructura y, en lo que se refiere al objeto preciso de estudio de la ciencia administrativa pública, éste ha oscilado entre numerosas manifestaciones concretas producto de tal convivencia y del énfasis otorgado a uno u otro de los varios elementos a través de los cuales se materializa. En ese sentido, el poder como tal, los tres poderes en que tradicionalmente se ha dividido al Estado, el poder ejecutivo, la burocracia como un tipo específico de organización, las políticas públicas, el manejo o la gerencia pública, todos sucesivamente considerados, a través de un desarrollo cronológico claramente detectado, son algunos de los más importantes objetos de estudio que se han atribuido a la disciplina.

En el plano de las discusiones sobre el contenido y alcance de lo público y de lo privado, de manera natural han aparecido bienes a los que se les reconoce el carácter de *públicos*, porque no pueden ser apropiados de manera exclusiva por uno o varios individuos y cuyo disfrute es universal en cuanto a que de ellos gozan todos, sin necesidad de manifestar la voluntad precisa de hacerlo ni de pagar un precio por ello, y bienes *privados* que son aquellos que sí pueden ser objeto exclusivo de la propiedad de alguien y se intercambian libremente, colocándolos en posición de no ser disfrutados por aquellos que no tienen interés en consumirlos o no poseen los recursos necesarios para adquirirlos. El propio devenir histórico y las necesidades de convivencia, han traído como consecuencia el reconocimiento de otro tipo de bienes a los que se les ha llamado *sociales*, que a pesar de responder a las características intrínsecas de los bienes privados, no es recomendable que se traten como tales por las consecuencias negativas que puede tener para la permanencia pacífica y armoniosa de esa convivencia social. Entre esos bienes se ha incluido tradicionalmente a la educación por considerarse que su disfrute desarrolla la capacidad intelectual de los individuos y, por ende, su mejor desempeño en la realización de labores personales y en las que lleva a cabo como miembro de determinadas organizaciones. Por otro lado, la educación es el mecanismo empleado por la propia sociedad para transmitir no sólo conocimientos, sino valores y costumbres que refuerzan la vida en común y facilitan su continuidad.

La distinción entre bien público y bien social se refiere a que en el primero el consumo no excluye a nadie de manera natural y en el segundo existe un interés común que aconseja un tratamiento especial con respecto al ejercicio libre del derecho de apropiación. Los límites a la propiedad han sido reconocidos en todos los países, "hasta en las economías más capitalistas"¹, considerando que nadie puede ejercer el derecho de propiedad como le parezca, tanto en lo que se refiere a la posesión de ciertos bienes – armas, por ejemplo – como a la industrialización y comercialización de otros, incluyendo las limitaciones geográficas para el establecimiento de fábricas u oficinas. El gobierno al regular esta situación, no solamente estableciendo las normas restrictivas y tomando las medidas pertinentes para que no sean violadas, sino controlando directamente la producción y prestación de los bienes y servicios involucrados, utiliza los mecanismos y las prácticas que los particulares emplean en sus relaciones de carácter económico. "Los gobiernos compran y producen bienes y servicios tales como la defensa, la educación, los parques, las carreteras, que ofrecen a las empresas y a los particulares. Muchos de estos bienes, como el caso de la defensa y la educación son ofrecidos a los usuarios libre de cargos directos; otros como los autobuses de transporte colectivo, el uso de autopistas y las publicaciones del gobierno, son pagadas de manera directa por los interesados en recibir el servicio"².

Con la determinación de bienes públicos y sociales se busca que cuando se hagan disponibles para una persona esto no signifique la imposibilidad de disfrute para los demás. Por eso se impide o limita el ejercicio privado del derecho de apropiación y la exclusión que traería consigo tal ejercicio. En el caso de algunos de estos bienes se pueden establecer condiciones o requisitos que los hacen disponibles solamente para aquellos que los

¹ Fisher, Dornbusch and Schemaleusse (1988): *Economies*, Mc Graw-Hill, Second Edition, New York, Pág. 60.

² *Idem*, pág. 61.

cumplan. La defensa, la protección policial, los servicios de salud, las carreteras, puentes y parques están a la disposición de todos, libres de pago. La educación pública, pensiones de seguridad social, beneficios de asistencia social, solamente están disponibles para los que cumplen con ciertos criterios de selección.

La definición y separación de lo público y lo privado hoy en día ha conducido a un redimensionamiento del ámbito que ambos ocupan y, en ese sentido, ya no es posible circunscribir lo público a lo estatal ni lo privado a las relaciones mercantiles. Por otro lado, la necesidad de mantener condiciones mínimas de armonía social recomienda no propiciar una confrontación destructiva entre ambos sectores, ni tampoco pretender la minimización de uno por el excesivo desarrollo del otro, como si se tratase de respetar el turno de dominación, ahora para lo privado, dado el supuesto fracaso de la hegemonía ejercida por mucho tiempo por las organizaciones de carácter público. En la sociedad moderna lo público y lo privado se complementan si se ubican y manifiestan dentro de una institucionalidad democrática que garantice un mínimo de condiciones de gobernabilidad que permitan el desarrollo individual, el de las organizaciones de toda índole que interactúan y compiten en el plano social y económico y que delimite el ejercicio del poder dentro de reglas claras de participación y representación³.

Tendencias Recientes de la Gestión Pública

El desarrollo social, en sus diferentes etapas y en los diversos espacios físicos, fue otorgándole a la estructura organizacional encargada de la atención de lo público y de velar porque se mantuvieran las condiciones que permitiesen la convivencia y el desarrollo de los asuntos privados, características específicas propias de cada uno de ellos. Ese desarrollo, guardando los rasgos distintivos que el tiempo y el espacio determinan, ha conformado dos modelos extremos que han planteado, el primero, la mayor intervención posible, en regímenes en donde el control público sobre la sociedad es total -la propiedad es colectiva y se limitan los negocios entre particulares-, y el segundo, un alto grado de inhibición del Estado en el cual el papel de sus organizaciones está restringido a labores de defensa y seguridad. Sin embargo, en la mayor parte de los países, las relaciones sociales se han dado en un plano de equilibrio tenso entre lo público y lo privado, observándose una tendencia hacia uno u otro ámbito dependiendo de las condiciones de desarrollo de cada sociedad y de las posibilidades de ejercer una mayor o menor influencia entre los diferentes intereses en juego. Ese comportamiento pendular, no obstante, estuvo acompañado por una tendencia normativa mediante la cual el ejercicio de labores públicas mantenía un mínimo de condiciones de convivencia que garantizaba la realización y el desarrollo de los asuntos entre particulares, en el ámbito de la economía y de las relaciones privadas. Esta situación fue consolidándose a lo largo de los últimos siglos y tuvo su culminación en la primera parte del siglo XX.

Las diferentes etapas de ese desarrollo muestran la aparición de varios tipos de Estado identificados por su vocación intervencionista y su mayor presencia en la vida social. Así

³ Uvalle, Ricardo: *La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador de la Sociedad, el Ciudadano y el Estado*. En Uvalle Berrones (coordinador) (2001): *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México. Págs. 9 a 30.

van surgiendo el Estado Liberal, el Estado de bienestar, el Estado Social, que van cambiando de denominación a medida en que su participación en los asuntos de la sociedad va incrementándose. El Estado Liberal propicia la ampliación del ámbito privado, considera a la economía como un asunto de los particulares y se limita a mantener las condiciones normativas que garantizan esa situación; los siguientes modelos, a pesar de que no desconocen las libertades individuales, consideran necesaria la participación de organismos públicos en la realización directa de labores de todo tipo, incluidas las de carácter económico. En la segunda mitad del siglo XX se inicia una tendencia a volver al modelo de Estado Liberal a través de la reducción del tamaño del Estado y la aplicación de los principios que lo confinaban a un papel de protector de la propiedad y de las actividades de las organizaciones e individuos que conforman la llamada iniciativa privada. Esta tendencia fue de tal manera exitosa que, sin caer en simplificaciones engañosas, a finales del siglo había desaparecido el bloque de países que basaban sus relaciones económicas en principios totalmente contrarios a los liberales, con planificación centralizada y propiedad pública de los medios de producción.

En ese proceso de revisión de su tamaño y de sus funciones, el Estado se encuentra en una etapa de transición en la cual intereses que se manifiestan en posturas ideológicas diversas pretenden, por un lado, minimizar su papel y regresarlo a su condición de gendarme, garante de condiciones de libertad de acción de individuos y grupos, sin importarle las consecuencias sociales y, por el otro, permitirle que conserve atribuciones con las que encuadre y controle dichas relaciones con el propósito de disminuir las desigualdades sociales y garantizar mínimos de consumo de bienes y servicios indispensables. En ese terreno de los bienes y servicios que deben ser disfrutados por la mayor parte de los ciudadanos, para mantener condiciones que preserven la paz social y la convivencia, se ubican la salud y la educación y, por lo tanto, se trata de servicios que, de acuerdo con la segunda postura, deben continuar siendo atendidos por organizaciones públicas. Por otro lado, cualquiera que sea la posición que se adopte, en cuanto a las funciones que deben o no ser atendidas por organizaciones públicas, existe el convencimiento de que esas organizaciones deben ser dirigidas a través de la aplicación de principios y técnicas que garanticen un uso adecuado y eficiente de los recursos disponibles y que el producto ofrecido o el servicio prestado deben cubrir las expectativas de los consumidores y usuarios los cuales, además, deben tener facultades de supervisión y control para exigir la satisfacción correspondiente y aplicar las sanciones que ameriten quienes no lleven a cabo sus funciones dentro de lineamientos previamente establecidos.

En lo que se refiere al uso adecuado de los recursos y al funcionamiento organizacional, cada vez son más socorridos los enfoques de gestión privada para mejorar el manejo de las organizaciones públicas. En ese sentido, la "planeación estratégica", la "administración por objetivos", el "desarrollo organizacional" y la "calidad total", entre otros, aparecen en los programas de reestructuración de dichas organizaciones y el vocabulario gerencial asociado a ellos ya comienza a ser parte del vocabulario administrativo público. En este sentido, la Administración Pública ha recibido una nueva denominación -*Gerencia Pública*- con la cual se busca resaltar el remozamiento ocurrido en la manera de abordarla como disciplina y en el conjunto de técnicas cuya aplicación comienza a serle familiar. Durante el trabajo pudo constatarse que se trata de un enfoque que no se preocupa tanto por la ubicación precisa de un objeto de estudio para la disciplina administrativa pública y que considera que

es muy importante la aplicación de técnicas que garanticen la obtención de resultados a través de la mejor utilización de los recursos disponibles. Esta visión no es tan novedosa como parece y se presenta, como recuerda Guerrero, desde el momento mismo en que en los Estados Unidos se plantea la necesidad de mejorar prácticas y procedimientos del trabajo gubernamental, a raíz de los postulados de Woodrow Wilson que dieron lugar a la dicotomía política-administración⁴.

Ya se dijo en el Capítulo II de este trabajo que cuando a través de los escritos de Wilson se comienza a plantear la famosa dicotomía, se introducen en el estudio y la práctica de la Administración Pública los principios y las técnicas que en aquel entonces se consideraban los apropiados para asegurar el buen funcionamiento de las empresas privadas. Así mismo, en el transcurrir de la propia evolución de esos principios y técnicas, se fueron incorporando a la gestión pública los principios de los posteriores enfoques de la administración privada. Fue mencionado también que esta relación puede ser mejor entendida si se reconoce que las fuentes política y jurídica de la Administración Pública no han mostrado poseer las condiciones que le aporten los elementos técnicos para el funcionamiento eficaz de sus organizaciones y, además, si se recuerda que el modelo organizativo empleado en ambos sectores del quehacer administrativo fue el mismo de carácter burocrático en cuyo origen estaba, precisamente, la necesidad de otorgar agilidad, duración y desarrollo a la organización empresarial. El incremento del tamaño, la consiguiente complejidad organizacional y el necesario reforzamiento de la formalización de las actividades dieron lugar, con el tiempo, a deficiencias en el comportamiento de ese modelo que se han atribuido exclusivamente a los servicios públicos.

La Gerencia Pública puede ser definida como un movimiento que promueve y justifica la reestructuración de los organismos públicos con base en la aplicación de modelos que impliquen una revisión del uso de los fondos públicos, así mismo, puede ser definida como la disciplina encargada de observar y estudiar esos nuevos modelos de gobierno y, por último, puede ser el nombre que se le ha dado a un conjunto de prácticas puestas en marcha como parte de las reformas emprendidas en la gestión de las organizaciones públicas⁵. En su primera acepción se trata de una postura ideológica, que usando como bandera la ineficiencia e ineficacia de las organizaciones públicas sostiene que no existen razones válidas para que esas organizaciones no sean administradas igual que las privadas. Las dos últimas interpretaciones del término se ubican en igualdad de condiciones como sustitutos del término Administración Pública, tal como ha sido utilizado hasta ahora, en tanto que significa el fenómeno que se estudia, como la disciplina a través de la cual se realiza dicho estudio.

Las críticas a la burocracia, entre las cuales las de carácter tecnocrático fueron quizás las primeras, se planteaban claramente la necesidad de mejorar la gestión de las organizaciones gubernamentales, pero esto no quería decir que se pregonase la aplicación acrítica de dichas técnicas, sino que se tuviese pleno conocimiento de ellas y un respeto por los fines públicos

⁴ Guerrero, Omar (2000): *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford University Press. México. Págs. 146 a 160.

⁵ Dawson & Dargie: *New Public Management. A discussion with special reference to UK Health*. En McLaughlin, Osborne, Ferlie (2002): *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. Routledge. Taylor and Francis Group. London. Págs. 34-56.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

perseguidos, que no debían sufrir menoscabo como consecuencia de dicha aplicación. En ese sentido, se planteaba la adaptación de principios y técnicas de gestión y el ejercicio de la creatividad para imaginar técnicas propias que diesen mejores resultados. Ardant, desde los años sesenta, distingue entre métodos comunes de la administración pública y de la privada y métodos propios de cada una de ellas⁶. De esta clasificación que separa técnicas comunes de las de una y otra, llama la atención las que Ardant llama *el control y la responsabilidad*, porque el contenido que ya para entonces les reconoce no presenta muchas diferencias con respecto a los últimos enfoques innovadores que privilegian conceptos como el de la eficiencia y la eficacia.

Este autor distingue entre la aplicación de mecanismos de control en cualquier organización y su utilización como método para mejorar las labores desarrolladas por las organizaciones públicas. En este último caso, dice, se trata de un tipo específico de control que se emplea posteriormente a la acción controlada, una vez que, con libertad de acción y en pleno uso de capacidades para la toma de decisiones, el funcionario haya decidido y obtenido resultados. Es un control que supone delegación de autoridad y entrega oportuna de recursos, en una concepción que recuerda mucho la moderna definición de evaluación. Como complemento necesario de ese control, aparece la responsabilidad, que supone no solamente el contenido tradicional que tiende a evitar y castigar irregularidades en el uso de los recursos, sino que evalúa y determina la capacidad del funcionario para el ejercicio del cargo, elemento fundamental que ha sido tradicionalmente descuidado y ha dado lugar a que funcionarios incapaces no solamente ocupen un cargo por mucho tiempo, sino que sean promovidos, dentro de la misma organización, o fuera de ella, con el único expediente del amiguismo o de la coincidencia ideológica con quien tiene las facultades para nombrarlo, sin que para nada influya la preparación, la capacidad, y ni siquiera el interés y el conocimiento de los fines perseguidos por el cargo que se ocupa.

El enfoque derivado del Derecho Administrativo, basado en que las instituciones de Derecho Público deben funcionar y ser evaluadas de acuerdo con la aplicación de principios derivados por una parte del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, en cuanto a que de ellos obtiene la razón de ser derivada de la función de la que se le hace responsable, señala que, por otra parte, es necesario entender que el manejo de sus asuntos debe ser realizado a través de principios derivados de la Teoría de la Administración porque de ella dependen conceptos como la eficiencia, la organización, la economía, el uso racional de los recursos, la medición de resultados. Un conocido teórico del Derecho pone énfasis en señalar que para administrar bien no bastan las leyes, porque en ellas no se dice cómo ni cuándo actuar, ya que la gestión significa eso, la selección de métodos de actuación, oportunamente aplicados. Se trata de un manejo técnico que no es posible separar de la organización pública porque el conocimiento y consideración de los aspectos legales no son suficientes para alcanzar resultados. Se deben, también, tomar en cuenta aspectos políticos, económicos y administrativos que están inmersos en la problemática general de la dirección⁷.

⁶ Ardant, Gabriel (1962): *Técnica del Estado. Sobre la Productividad del Sector Público*. Estudios Administrativos. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid.

⁷ Garrido Falla, Fernando (1973): *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. Volumen I. pág. 34.

Algunos autores hablan de espíritu *empresarial* para referirse a una nueva actitud que el gobierno y sus organizaciones necesitan y esto ha causado revuelo, derivado de posiciones ideológicas, en quienes lo consideran casi como una herejía al pensar que se está intentando decir que las organizaciones públicas son empresas, o que pueden ser consideradas como tales, o que simplemente deben ser manejadas con el interés privado que predomina en las empresas. Osborne y Gable aclaran que los asuntos públicos deben seguir obedeciendo al interés o bien común y que con ellos no se debe perseguir el lucro, lo que iría contra la naturaleza misma del sector público. Pero ello no quiere decir que hay que permitir el despilfarro, el manejo de los asuntos como si fuesen propios de los funcionarios (lo que sí es realmente una privatización). En ese mismo sentido y en lo que concierne a las universidades, Clark las ha llamado *empresariales*, pero ha señalado con claridad que en ningún momento ha pensado en que éstas sean o que deban convertirse en empresas, ya que está plenamente convencido de que por varias razones no es correcto considerar que una universidad sea una empresa; la principal de esas razones es la naturaleza de los objetivos que con ella se persiguen. Para este último autor, el concepto de *universidad empresarial* identifica una organización manejada por la acción coordinada del personal académico y de los funcionarios, bajo principios de responsabilidad y rendición de cuentas. Se trata, en fin, de una organización de la sociedad civil, que se encuentra entre el Estado y el mercado, sin ser dominada por ninguno de los dos⁸.

Cuando se considera a las universidades organizaciones intermedias entre el Estado y el mercado se está aplicando esa concepción amplia de lo público a que ya se hizo referencia, según la cual éste ha llegado a ocupar un espacio que rebasa los límites tradicionales del Estado. Esta concepción surge de las reformas a que ha estado sometido el Estado y de la aplicación de nuevos criterios de administración en sus organizaciones que suponen un énfasis en el cumplimiento de objetivos, la evaluación del rendimiento y la intervención directa de individuos y grupos sociales interesados en su funcionamiento. Algunos autores consideran que éste es un efecto de la que llaman reforma gerencialista o postburocrática cuya estrategia consiste en descentralizar los servicios públicos a través de la creación de nuevas organizaciones autónomas que, si bien están reguladas y financiadas por el Estado, no son estatales propiamente dichas, pero tampoco son privadas, no tienen fines de lucro y su objetivo es prestar servicios de interés social, con financiamiento público, métodos de gestión propios del sector privado y sometidas a un doble control, el del Estado y el de la sociedad⁹.

El Estado, según esta concepción, separa sus actividades en tres grandes bloques, las que son de su exclusiva competencia -crear leyes, impartir justicia, recaudar impuestos.

⁸ Osborne y Gable (1994): *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. Ediciones Giernika. México.

Clark, Burton (1991): *El Sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*. Universidad Autónoma de México. Editorial Nueva Imagen. México.

Clark, Burton: *The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement*. En *Higher Education Management*. Vol 13, n° 2. OECD. 2001. Paris. Págs. 9 a 24.

⁹ Morales, Carlos: *Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais*. En Bresser y Cunil (organizadores) (1999): *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. CLAD y Fundação Getúlio Vargas editora. Rio de Janeiro. Págs. 51 a 86.

representar al país-, las que suponen la prestación de servicios sociales y la producción de bienes y servicios para el mercado. Las primeras no pueden ser delegadas o privatizadas y son realizadas directamente por órganos estatales. Las segundas producen ciertos efectos importantes sobre la sociedad que aconsejan su realización con recursos públicos y que con ellas no se persiga la obtención de una ganancia económica. Las terceras no ofrecen problemas de definición y son aquellas que han venido siendo restituidas al sector privado en el proceso actual de reforma a que es sometido el Estado¹⁰. Este proceso, así mismo, ha significado un mayor involucramiento de sectores sociales interesados, dando lugar a la aparición de esta idea de lo público no estatal, aplicada a organizaciones dedicadas a actividades como la salud, la educación y otras de carácter cultural y de protección ambiental. Para estos autores, la democratización de la sociedad ha hecho aparecer un nuevo espacio de relaciones sociales que supone nuevas formas de gestión compartida, el uso de nuevos mecanismos para tomar decisiones y una nueva forma de dirección basada en la participación¹¹.

La participación es un proceso mediante el cual se comparte y se distribuye el poder entre administradores y empleados. La visión autocrática de la administración, basada en la imposición de voluntad de parte de quien ocupa el nivel superior en la escala jerárquica formalmente establecida, no reconoce otro poder más que el que se desprende de la estructura de autoridad y basa las relaciones dentro de la organización en el ejercicio de esa autoridad. Sin embargo, la visión participativa rompe esa noción y promueve la idea de basar las relaciones en el intercambio de conocimientos y en la intervención de todos los involucrados en un proceso, lo cual enriquece el análisis y favorece mejores decisiones. La participación no implica otorgar demagógicamente facultad de opinar y de intervenir a cualquiera que manifieste un interés por los asuntos a resolver. Es necesario que se cumplan ciertas condiciones entre las cuales destacan la capacidad de quienes participan. Esta capacidad supone interés pero también preparación, conocimientos, habilidades, de tal manera que los problemas se analicen y se resuelvan con conocimiento de causa para el cumplimiento de los objetivos de la organización. Otras condiciones para que la participación surta sus efectos son el establecimiento de mecanismos adecuados de comunicación entre los participantes y el respeto de posiciones y atribuciones de los administradores, de tal manera que éstos no vean afectado su prestigio ni piensen que la participación minimiza o anula sus funciones. También es importante delimitar el campo de acción de los grupos, dejando claramente establecida su competencia en aquellos temas que les incumben y de los cuales serán responsables.

La participación, como técnica de gestión llamada a mejorar el proceso decisorio y el funcionamiento en las organizaciones de carácter público, ha venido adquiriendo mayor aceptación y contenido¹². A través de ella se pretende que en aquellos asuntos en los cuales se tenga interés directo, por ser miembro de una organización, por tratarse de un asunto de suma importancia o porque así lo prevea la normatividad correspondiente, se tenga la oportunidad de emitir opinión, de hacer observaciones, de intervenir para influir en el

¹⁰ Idem, págs. 63 y 64.

¹¹ Portantiero, Fernandes, Salamon, citados por Morales, idem págs. 66 a 69.

¹² Kliksberg, Bernardo (2001): *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Págs. 199 a 228.

camino a seguir en determinado momento y en determinadas circunstancias. Esta situación ha dado pie a que se considere que los asuntos públicos son de la incumbencia de todos los ciudadanos y no de los funcionarios públicos solamente. Han surgido así, en el plano general de los derechos ciudadanos, nuevos instrumentos de participación política como el referéndum y el plebiscito y en organizaciones públicas es cada vez mayor la participación de sus propios miembros y de representantes de sectores interesados en su funcionamiento. En algunos países esta participación ha significado un cambio fundamental en el manejo de materias de interés local ya que éstas ya no están bajo la única responsabilidad de funcionarios del gobierno, sino que en su análisis, estudio, dirección y control se encuentran ciudadanos, algunos en su carácter de miembros de otras organizaciones o sectores representativos, y otros como representantes del resto de la comunidad¹³.

Los autores de la administración empresarial han denominado al proceso de participación con el término inglés *empowerment* que corresponde en español a *adquisición de poder*, teniendo precisamente el significado de otorgamiento de facultades a los empleados para tomar decisiones, dentro de un concepto que entre los clásicos de la Administración se conocía como *delegación de autoridad*. La administración participativa es considerada como la manera de administrar a través de la consulta a los empleados. Esta participación, que supone responsabilidad compartida, tiene como consecuencia un conocimiento mayor de las funciones a realizar y una preocupación por hacer las cosas bien. Se entiende que la participación trae consigo mayor calidad en la producción o en los servicios ya que incrementa la motivación al sentirse los empleados tomados en cuenta y con posibilidad de ver directamente la utilidad de sus funciones, de cuya definición y resultados son ahora corresponsables. A estas ventajas de la administración participativa se añaden la reducción de conflictos y tensiones, la aparición de efectos sinérgicos provocados por el intercambio de ideas y opiniones y una mejor generación, distribución y utilización de la información, a través de una mejor comunicación.

La Administración Participativa constituye un elemento fundamental en el diseño y la aplicación de nuevas formas de gestión y ella se refiere a la posibilidad cierta de que los responsables directos de los procesos de ejecución y operación se involucren en las diferentes etapas de planeación, dirección y control para que exista mayor probabilidad de realización adecuada de las funciones y de cumplimiento efectivo de metas y objetivos. La participación, sin embargo, en su utilización en el ámbito de las organizaciones públicas, no se limita a ese involucramiento de personas, grupos y sectores internos, sino que rebasa las fronteras de la organización y se convierte en un mecanismo de control efectivo que busca que los usuarios de los servicios obtengan la satisfacción que con ellos pretenden y, abarcando más todavía, se considera que la sociedad, como proveedora de los recursos que en el sector se emplean, mantenga el derecho de conocer información relacionada con su correcto uso, no solamente en el significado clásico de que sean utilizados en los programas y labores previamente aprobados, sino que con una visión más moderna exija la

¹³ OCDE (1997): *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid.

OECD (2001): *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

presentación de resultados y tenga la posibilidad de aplicar sanciones en caso de insatisfacción.

Es interesante y recomendable, entonces, la participación ciudadana en los asuntos públicos que les conciernen, no nada más de aquellas personas que dentro de las organizaciones son las responsables de la prestación de los servicios, sino de aquellas que los reciben directamente como usuarios o que aparecen indirectamente interesados en su carácter de contribuyentes. Sin embargo, una condición fundamental para el logro de una verdadera participación, no sólo formal y retórica, sino efectiva y concluyente, con efectos positivos para el desenvolvimiento mismo de las instituciones, es el que los ciudadanos posean una preparación mínima que les dé la capacidad para juzgar y entender la problemática en la cual se involucran, en cualquiera de las tres dimensiones mencionadas. La educación juega aquí un papel fundamental, de tal manera que los ciudadanos vayan adquiriendo las condiciones de preparación y capacitación que les permitan una real y efectiva participación, no solamente en la elección de los funcionarios sino en esa participación directa y concreta que el desarrollo social ha ido haciendo cada vez más frecuente y necesaria.

En el caso de los servicios de salud y de educación, esta limitación de la falta de preparación queda librada —al menos en la primera dimensión— por efectos de la propia profesionalización que supone el trabajar en labores sustantivas en alguna organización de esa naturaleza. La profesionalización incrementa la posibilidad de participar adecuadamente en labores de planeación y de evaluación. En el caso específico de estos servicios públicos, existe también la posibilidad de hacer efectivas las otras modalidades de participación al otorgársele esa facultad a usuarios y contribuyentes. El interés directo y la satisfacción obtenida con el servicio, pueden ser los elementos que influyan para hacer de la participación de los usuarios una tarea que cumpla con las expectativas de evaluar y mejorar el servicio. En cuanto a los contribuyentes su participación estará siempre regida por el interés de ser usuarios potenciales de esos y otros servicios públicos y de ser fuente importante de recursos.

La participación es un concepto afín al de democracia, en virtud de que ésta supone no una igualdad que en muchas dimensiones es inexistente, pero sí la manifestación de un interés personal por lo que sucede en la sociedad y que puede o no estar relacionado con ese interés. El estado de derecho, en el cual la regulación adecuada de las relaciones garantiza un comportamiento de la autoridad y una reacción de los ciudadanos ante ella, requiere de la participación porque a través de ella se comparte la toma de decisiones y se exigen resultados. El concepto de administración participativa se refiere a la posibilidad de involucrarse, pero no solamente en carácter de ciudadano o de miembro de una sociedad que pone en marcha la atribución que tiene de hacer valer o de hacer oír su opinión, sino de tomar parte en la decisión, ya sea influyendo para que se tome en determinado sentido, o se modifique o se tome en cuenta esa opinión en posteriores ocasiones. Las organizaciones modernas no se conforman con el establecimiento de normas o de procedimientos que garanticen determinada dirección en las decisiones a tomar, sino que están dispuestas a discutir, a confrontar diferentes alternativas, con el propósito de tomar en cuenta las posibles salidas y vislumbrar y sopesar la mayor cantidad de posibles resultados, con la

intención de que la alternativa escogida represente la mejor solución a los problemas planteados.

La administración participativa, como técnica de gestión, adquiere relevancia en los últimos años entre los estudiosos de la administración privada, cuando se comienzan a plantear los efectos positivos que provoca en el incremento del rendimiento laboral. Pero el uso y la recomendación que de ella se hace para el mejoramiento de la dirección en organizaciones empresariales, no quiere decir que ella haya nacido y se haya desarrollado como una consecuencia natural de las relaciones que se llevan a cabo en el seno de esas organizaciones. Por el contrario, el concepto de administración participativa tiene su origen y su aplicación normal en el concepto de participación asociado al de democracia como una manifestación de la voluntad ciudadana en la elección de funcionarios públicos. La participación está asociada a la acción de tomar una decisión, en el caso específico de la elección de algún funcionario, participar significa intervenir en la decisión sobre quién se va a encargar de ocupar determinado cargo público, cuyo titular deba ser escogido por los ciudadanos. La participación se encuentra en varios niveles y se va desglosando y pasa de la más amplia posibilidad de votar para elegir a un funcionario, a las más específicas de poseer la facultad de intervenir en el análisis y en la selección de una determinada alternativa para resolver determinados problemas. En las organizaciones modernas se reconoce la atribución a cada vez mayor número de sus miembros de opinar, de influir, de asumir una posición con respecto a decisiones que les conciernen directamente por el contenido de las labores que llevan a cabo o por el interés que manifiestan¹⁴.

Es ese concepto ampliado de participación el que ha conducido al enfoque que considera a lo público como algo más que lo estatal. Así mismo, ha producido una visualización de la democracia con nuevos aspectos y, tanto en las organizaciones, públicas como en las privadas (hasta en las empresariales, cuya naturaleza es por sí misma contraria a principios de igualdad), se considera a la participación como elemento propiciador de mejoras en actividades y en sus resultados, garantizando la actuación de todos los sectores y de todos los interesados. En lo que importa a este trabajo, la participación en materia educativa requiere que los actores se comprometan en la realización adecuada de sus labores y se integren en órganos colectivos que abarquen la problemática conjunta en términos institucionales y participen en labores de autoevaluación, en primer lugar, y de evaluación más amplia, con la participación de órganos externos, en segundo lugar, llevando a cabo, por último, las correcciones y ajustes necesarios. Como complemento a tales labores se requiere una constante y oportuna rendición de cuentas que no se limite a la aplicación de herramientas contables que supervisen el uso de los recursos económicos, sino que presenten la información del desempeño, desde los niveles más altos hasta los operativos.

¹⁴ El Instituto Federal Electoral ha publicado con regularidad una colección que ha llamado *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, dentro de la cual destacan algunas obras que, a pesar de que se refieren a los aspectos públicos relacionados con la democracia como forma de gobierno, analizan aspectos de la participación de amplia aplicación en relaciones sociales diferentes a las únicamente representadas en el ejercicio de los derechos y las obligaciones ciudadanas que giran alrededor de la selección de funcionarios. Ver en dicha colección los siguientes números: 4. Merino, Mauricio (2001): **La Participación Ciudadana en la Democracia**. Cuarta edición. 14. Prud'Homme, Jean Francois (2001): **Consulta Popular y Democracia Directa**. Segunda edición. 16. Guevara Niebla, Gilberto (1998): **Democracia y Educación**. Primera edición. 21. Ugalde, Luis Carlos (2002): **Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México**. Primera edición.

con la publicidad necesaria para garantizar el conocimiento y la intervención de los sectores sociales y de la ciudadanía en general.

El Proceso de Cambio Formal de la Gestión Educativa Pública en el Nivel Superior

Los diferentes modelos de Estado ya mencionados tuvieron siempre presente la necesidad de atender labores relacionadas con servicios públicos imprescindibles, entre los cuales la educación ocupa uno de los primeros lugares. Ya se mencionó que las condiciones y características de cada sistema han dado a sus políticas y organizaciones rasgos diferenciados, pero en todos ellos ha existido como preocupación común la necesidad de que el sector público atienda a la educación, tanto en la definición de esas políticas como en su ejecución concreta a través de mecanismos adecuados que garanticen su prestación. Por otro lado, en muchos de ellos se ha enfrentado la necesidad de guardar el equilibrio entre las dos grandes metas de la educación, la de atender la preparación profesional y la de formar al individuo con una visión integral que lo incorpore a todas las facetas de la vida y no nada más a la económica. Aunque el bien que se trasmite a través del servicio educativo, en su esencia, posee los rasgos que caracterizan a aquellos que pueden ser apropiados y sometidos a las reglas privadas del intercambio regido por las condiciones que las partes libremente determinen, ha sido apartado artificialmente de esa condición porque de no hacerlo se presentarían efectos perniciosos para la sociedad. A pesar de que organizaciones privadas se ocupan de tareas educativas, se considera que lo hacen de manera complementaria y se someten a los principios y las regulaciones que, en uso de sus atribuciones rectoras, el Estado establece¹⁵.

En el caso específico de México, durante el siglo XIX las condiciones de inestabilidad, más normales que excepcionales, impidieron que realmente se definieran y pusieran en práctica principios y políticas educativas con una repercusión significativa para la población. Es apenas a partir de 1905 que las labores educativas y artísticas comienzan a ser atendidas específicamente por una secretaría, ya que en todo el siglo anterior habían sido materias de cuya atención se encargaron, en diferentes momentos, ministerios y secretarías responsables de otros asuntos públicos, tales como las relaciones exteriores, la industria, la justicia y los negocios eclesiásticos. Después de la revolución de 1910 comienzan a aparecer con mayor frecuencia manifestaciones formales de atención a la educación, con una etapa importante que inicia con la definición de la educación como uno de los derechos consagrados en la Constitución y como función social, lo cual significó el establecimiento de la obligación del Estado de atenderla en su diferentes niveles y la facultad del poder

¹⁵ A título de ejemplo se dan algunos datos que muestran la importancia de la intervención pública en los Estados Unidos de América. "Setenta y ocho por ciento del total de estudiantes universitarios estaba inscrito en universidades y escuelas superiores públicas en 1990, la proporción de estudiantes de primaria y secundaria inscritos en escuelas públicas era mayor: en 1990 menos del 12% del total de estudiantes de primaria y secundaria asistían a escuelas privadas". Case y Fair (1993): *Fundamentos de Economía*. Prentice Hall Hispanoamericana, México. Pág. 74.

Las actividades que se refieren a la defensa nacional, a las labores de investigación y de protección policíacas, a la educación en los diferentes niveles, a la construcción y mantenimiento de carreteras, a la prestación de los servicios de salud y de asistencia social y a muchos otros servicios destinados a beneficiar a todos los ciudadanos, representaba, en la misma época, el empleo por parte del gobierno de una fuerza de trabajo equivalente a la quinta parte del total. Hyman, David (1989): *Economies*, Richard D. Irwin, Editor. Boston. Pág. 391.

legislativo para expedir las normas generales que la regulasen, de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional. Desde el punto de vista de la organización, en los años posteriores al triunfo de la revolución se empiezan a tomar medidas tendientes a darle contenido práctico a las normas constitucionales. En ese sentido, y para los efectos de ir creando las bases para la conformación posterior de un sistema de educación superior, destacan la creación de la Secretaría de Educación Pública, con facultades para organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza en todos los niveles a lo largo del territorio nacional; la redefinición estructural de la Universidad Nacional que culmina con el otorgamiento de un estatus descentralizado a través del reconocimiento de la autonomía y la creación del Instituto Politécnico Nacional¹⁶.

A lo largo de este periodo de creación, desarrollo y consolidación del sistema mexicano de educación superior, se han ido acumulando disposiciones legales alrededor del artículo tercero constitucional, norma suprema que estatuye el carácter público de la educación. En este proceso de conformación del marco jurídico, la propia disposición constitucional ha estado sometida a varias modificaciones, siendo la que más relación guarda con el tema de esta investigación, la correspondiente al año de 1980, que eleva a rango constitucional la definición del estatus autonómico de las instituciones de educación superior y les señala los principios jurídicos que deben regir las relaciones laborales que en su interior se establecen. La ley general de educación, la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional, la ley para la coordinación de la educación superior y las leyes orgánicas de las universidades nacionales, de parte del poder legislativo federal y las de los estados, de parte de cada uno de los poderes legislativos correspondientes, son los principales cuerpos de normas que rigen las funciones educativas en México. En algunos momentos se ha planteado la necesidad de discutir y aprobar una ley que establezca principios destinados a regir la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior y que, en ese sentido, vaya más allá que la ley para la coordinación vigente. Ahora que se piensa en la importancia del establecimiento de un marco de referencia dentro del cual se muevan y desarrollen las instituciones, con base en principios de colaboración e integración, sería conveniente contar con reglas -contenidas en una ley especial de la Educación Superior- que formalicen esa situación y fortalezcan el sistema.

Otro momento importante en el desarrollo de la educación superior mexicana lo constituye seguramente la creación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organismo que ha jugado un papel fundamental en la determinación precisa de las funciones de las entidades que lo integran y en el diseño y el establecimiento de las políticas y estrategias que han tenido como propósito su modernización, para adaptarlas a las necesidades y requerimientos de las circunstancias dentro de las cuales se desenvuelven. En momentos cruciales para el futuro de esas entidades, la ANUIES ha sido, además, un eslabón intermedio entre ellas y la Secretaría de Educación Pública, propiciando la creación de órganos comunes que han contribuido a iniciar una cooperación trascendental para darle sentido a las transformaciones que han ido configurando el sistema de educación superior. Estudiar la ANUIES y su influencia en el

¹⁶ Para una revisión histórica del sistema educativo mexicano y la importancia de la creación de la SEP, ver Ornelas, Carlos (1995): *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE. Nacional Financiera. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 99 a 106.

desarrollo de la oferta educativa de nivel superior en México, equivale a estudiar una serie de medidas puestas en marcha a partir de su creación, desde los años 50 del siglo XX, que han venido dándole forma a un sistema de educación superior, no solamente constituido por las universidades e instituciones que directamente imparten ese nivel educativo, sino que además se ha ido completando con una presencia cada vez más importante de la propia ANUIES y de una serie de organismos encargados de analizar, diseñar, implementar y evaluar medidas relacionadas con los dos grandes pilares sobre los cuales se han montado las transformaciones auspiciadas por la Asociación y las propias entidades: la planeación y la evaluación. A lo largo de este trabajo se han presentado ambos pilares desde sus aspectos formales en cuanto a la creación de unidades internas encargadas de su implantación en cada institución y en lo que se refiere al alcance de su contenido, que, sobre todo en lo que concierne a la evaluación, adquiere una acepción moderna más completa pues, además de la vigilancia del cumplimiento de normas de carácter financiero, comienza a dársele importancia a la confrontación necesaria entre lo que se pretende lograr, definido en la etapa de la planeación, y lo que efectivamente se logra, detectado a través de nuevos mecanismos de supervisión y control.

El proceso de cambio al que son sometidas las universidades e instituciones de educación superior inicia con cierta ventaja en virtud de que no fue necesario proceder, en términos generales, a una adaptación de su estructura organizativa, con el objeto de separarlas del ámbito directo del Estado. En México existe tradición de otorgar autonomía a las Instituciones de Educación Superior, a través de la figura jurídica de la descentralización, que establece una distinción entre ellas y los órganos centrales de la Administración Pública. En ese sentido, el proceso de cambio cumplía con anticipación con uno de los requisitos mencionados como indispensables para la reestructuración del aparato estatal ya que la figura de la descentralización, a través de un régimen autonómico, fue empleada para la organización formal de la UNAM y ha sido empleada para la gran mayoría de las organizaciones universitarias regionales que han venido siendo creadas en los diferentes estados de la unión, en diferentes momentos del devenir histórico reciente. Ella fue, además, la figura utilizada cuando se constituyó la UAM¹⁷. Esta situación si bien no ha sido determinante para las transformaciones, ha jugado un papel importante en todo el proceso porque ha permitido una participación decisiva de los representantes institucionales que, de otra manera, hubiese sido minimizada por el peso de la autoridad gubernamental¹⁸. El IPN representa una excepción pues su figura jurídica lo define como un órgano desconcentrado, dependiente de la SEP. Es ésta, precisamente, una característica del Instituto que, aunque no ha impedido que comparta con el resto de las instituciones la pertenencia a la ANUIES y que haya emprendido importantes cambios estructurales, requiere ser modificada y, con ese propósito, se ha puesto en marcha el proceso de reforma de su ley orgánica.

La planeación fue la primera bandera que enarbó la ANUIES en el camino para fortalecer las entidades que la conforman. A través de ella también se comienzan a crear organismos especializados que, con atribuciones y responsabilidades de carácter general, van a

¹⁷ Sobre la conveniencia de descentralizar organismos y funciones, ver los documentos mencionados en este trabajo, emanados de organismos internacionales.

¹⁸ Ginés Mora, José: *El Gobierno de las Universidades, en búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia*. En *Innovación Educativa*. Publicación bimestral del Instituto Politécnico Nacional, volumen, 1, número 2, mayo junio 2001, págs. 6 a 27.

coadyuvar a su desarrollo. Las acciones emprendidas a finales de los sesenta van a dar algunos frutos importantes en los setenta con la creación del Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la impartición de cursos de planeación universitaria para capacitar al personal destinado a impartirlos a su vez en las propias instituciones. Coincidiendo con la tendencia a reestructurar el aparato estatal y a otorgarles a sus organismos condiciones de gestión diferentes, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, se inicia, bajo los auspicios de la ANUIES y con la estrecha colaboración de la SEP, la etapa de planeación propiamente dicha, una vez que se crean el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPE), la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los Consejos Regionales para la Educación Superior (CORPES) y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), todos ellos con la intención de complementar y coordinar las labores que en el seno de cada una de las instituciones debían realizar las unidades especiales encargadas de la planeación interna¹⁹.

Desde los primeros años de la puesta en marcha del proceso de planeación se hicieron sentir las limitaciones y los obstáculos derivados de la falta de apoyo de las propias autoridades institucionales, la falta de definición interna de objetivos y actividades, planes y programas inadecuados, falta de integración y colaboración entre dependencias internas y de comunicación y coordinación en el manejo de información entre las instituciones, falta de recursos humanos calificados, falta de recursos físicos y financieros. Dentro de lo relevante para este trabajo, las deficiencias que tienen que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones, algunas de las cuales persisten, mencionadas desde un principio, son la desproporción entre los recursos destinados a las labores docentes y administrativas y los que se asignan a las labores de investigación y difusión, la existencia de estructuras administrativas que no corresponden a las necesidades definidas por las funciones, modelos de organización no adaptados a las necesidades de la institución, tendencia a aumentar indiscriminadamente recursos y personal como mecanismo para resolver los problemas. También destacan de aquellos años, el reconocimiento de que no existían criterios para la evaluación periódica de las actividades académicas y administrativas, la pérdida del salario, desinterés por la superación y eficiencia del personal académico y administrativo y actuación sindical perjudicial. En cuanto a las actividades de apoyo se señalaban la tendencia a incrementar el personal administrativo y la presencia de algunos rasgos de su comportamiento que no favorecen las labores académicas, tales como ausentismo e interrupción de labores, escaso grado de compromiso con la institución, falta de supervisión del trabajo, poca productividad y eficiencia.

A partir de los últimos años de la década de los ochenta la ANUIES inicia una ofensiva destinada a fortalecer y completar el proceso de transformación, cerrando el círculo lógico de una adecuada gestión, a través de una serie de acciones que continúan hasta los umbrales del siglo XXI, dedicadas a incluir la evaluación como herramienta fundamental para el buen funcionamiento de las instituciones de educación superior. La necesidad de evaluar

¹⁹ Casillas Muñoz, María de Lourdes (1997): *Los Procesos de Planeación y Evaluación*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, colección Temas de Hoy en la Educación Superior. N° 10. México. Págs. 9 a 38.

las labores desarrolladas en las instituciones de educación superior se ha centrado en la calidad de las actividades que ellas llevan a cabo. La calidad surge, entonces, como la meta a alcanzar y la evaluación aparece como el instrumento escogido para medirla en todas sus manifestaciones²⁰. Pero no se trata de la evaluación ligada tradicionalmente a la educación y referida a la presentación periódica de resultados concretos en el desempeño de los estudiantes, correspondiendo a periodos en los cuales han sido divididos los programas de enseñanza. Se trata de un enfoque amplio, global que abarca el control de los programas de enseñanza y, también, del desempeño institucional, de la capacitación y desarrollo del personal y de las habilidades y destrezas que adquiere el egresado. Por otro lado, en términos económicos la evaluación se había preocupado por constatar el uso de los recursos de acuerdo con reglas generales de ejercicio patrimonial, pero en esta nueva etapa se presenta ligada con resultados derivados del proceso de planeación y con un enfoque diferente de rendición de cuentas. Es de hacer notar que la aprobación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior es anterior a esta etapa que privilegia la evaluación, por ello se explica que cuando dicha ley fue aprobada no se incluyeran en ella reglas generales en esta materia, limitándose a señalar que cuando una institución requiera fondos específicos para determinado proyecto deberá demostrar que en casos anteriores hizo uso de recursos similares de la manera en que se había comprometido a hacerlo y, solamente cuando esto se pruebe, se le asignarán los nuevos recursos²¹.

Con las reformas, que en particular han emprendido las instituciones, se ha intentado modificar la organización y el funcionamiento para adaptarlas a las nuevas necesidades institucionales y del sector, ejercer un mejor control sobre los recursos, no solamente los económicos sino espacios, instalaciones, equipos, y lo más importante, el personal académico y administrativo, implantar mecanismos de planeación y de evaluación, dentro de los lineamientos definidos por la ANUIES y las otras entidades competentes, diseñar y aplicar herramientas de control y supervisión que permitan rendir cuentas claras y oportunas. Todas ellas mencionan la calidad como el objetivo a alcanzar, como el motivo y razón de las modificaciones estructurales y de la implantación de mecanismos novedosos de gestión. La planeación, la evaluación y el seguimiento figuran como indispensables para obtener esa calidad y para involucrar al personal en un mejoramiento del desempeño y en el ofrecimiento de un mejor servicio a los estudiantes. La publicación de informes financieros en periódicos de la localidad, la presentación de programas de trabajo y de informes de resultados, también públicos comienzan a ser comunes. Muchas medidas se implementan y comienzan a dar resultados, a pesar de que muchos de los problemas subsisten. Por otro lado, no todas las acciones anunciadas han sido puestas en práctica²².

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 promete ocuparse de las instituciones de educación superior para apoyarlas en la consolidación de su desarrollo, siempre y cuando se

²⁰ Reséndiz Núñez, Daniel: *El Futuro del Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en México*. En Malo y Velázquez (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México. Una comparación internacional*. Coordinación de Humanidades UNAM. Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial. México, págs. 511 a 521.

²¹ Ley para la Coordinación de la Educación Superior, artículo 26.

²² De Vries, Wietse: *Silencios y Ruidos: las Políticas para la Educación Superior en México*. En *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, volumen XXIX, número 114, abril-junio 2000, págs. 33 a 46.

informe sobre el desempeño institucional y los apoyos solicitados tengan por objeto expandir la matrícula, actualizar programas de estudio, renovar métodos de enseñanza, transformar estructuras académicas, estimular sistemas de enseñanza abierta, formar profesores e investigadores, vincularse con sectores productivos²³. Dentro de los principales planteamientos de dicho programa se encuentra la recomendación de que las instituciones presenten programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) que, según exigencias del propio programa deben ser formulados bajo esquemas de participación interna, con el involucramiento activo de cada dependencia institucional, estableciendo indicadores y metas para cada programa educativo y de manera escalonada para cada dependencia y para toda la institución. Así mismo, es necesario que exista el compromiso de mejorar las condiciones del personal académico y se fortalezca la capacidad para llevar a cabo de manera adecuada funciones administrativas relacionadas con la planeación, la gestión, la vinculación, la información, la evaluación y la rendición de cuentas. Es de hacer notar que cada vez más se hace depender la asignación de recursos del cumplimiento de actividades como la elaboración del PIFI y del seguimiento correspondiente, a pesar de que para los efectos de sus relaciones con organismos y funcionarios gubernamentales no existan normas que obliguen a las instituciones a observar las condiciones que se fijan en el programa nacional de educación. Para algunos autores esto es consecuencia de la aplicación de recursos de poder que el Estado utiliza para provocar cambios en las universidades²⁴.

Las instituciones han reconocido la necesidad de integrar las diversas funciones académicas, principalmente las de docencia y de investigación, que por muchas razones han permanecido alejadas, no solamente en cuanto a los recursos que se les destinan, con perjuicio evidente para la investigación, sino también por la cantidad de maestros que se dedican a una o a otra. Sin embargo, existen dos mecanismos relacionados directamente con las labores de gestión, que en lugar de propiciar ese acercamiento, mantienen las condiciones que las separan. El primero está constituido por la expandida práctica de crear centros exclusivos para la realización de investigación y el segundo se presenta a través de la reciente oferta de estímulos económicos, por separado, a ambos tipos de actividades, desconociendo la necesidad de integrar ambas actividades como componentes de la función académica. Por otro lado, el hacer voluntario el optar por alguno de estos estímulos hace que la evaluación se aplique de manera selectiva, a algunos profesores e investigadores, pero que un gran número del personal docente permanezca sin ser evaluado ya que no existen mecanismos de evaluación que se apliquen de manera general²⁵. Esta falta de aplicación general de mecanismos de evaluación modernos, destinados a medir las labores académicas, lleva a la permanencia de medios de control inadecuados. Es de hacer notar que en las escuelas del Instituto Politécnico Nacional, por ejemplo, todavía existen relojes checadores para el personal académico sin que los funcionarios administrativos, ni los representantes sindicales y a veces ni los propios maestros se den cuenta de que se trata de

²³ SEP (2001): Programa Nacional de Educación, 2001-2006. págs. 186 a 189, 199 a 218.

²⁴ Silva Acosta, Adrian (2000): Estado, Políticas y Universidades en un Periodo de Transición. Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 35.

²⁵ Canales Sánchez, Alejandro: *La Evaluación del Trabajo Académico y el reto de su implementación*. En Muñoz García, Humberto (2002): *Universidad: Política y Cambio Institucional*. Seminario de Educación Superior. UNAM. Centro de Estudios sobre la Universidad. Miguel Ángel Porrúa editor. México, págs. 189 a 219.

un sistema obsoleto de control, sin ningún efecto en cuanto al cumplimiento de las labores académicas, ni ninguna relación positiva con el rendimiento o la calidad de la enseñanza²⁶.

Deben reconocerse los avances en el proceso de descentralización, planteado como importante en los primeros años de la planeación cuando se decía que parte de la problemática a atender en la educación superior tenía que ver con el tamaño, la creación, la localización y el crecimiento de las instituciones. Sin embargo, algunos de los problemas mencionados, desde los primeros años, existen todavía y reaparecen en el apartado dedicado a la educación superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2002. Son de resaltar, según este Programa, las deficiencias que persisten en el acceso, la equidad y la cobertura, en la calidad, en la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior. Se reconoce que los organismos generales integrados para atender aspectos de planeación, tales como la CONPES, han funcionado irregularmente y no terminan de consolidarse las instancias estatales de planeación. Se plantea, entonces, la necesidad de establecer un nuevo esquema de planeación y coordinación de la educación superior. Se asegura que las instituciones siguen orientando su trabajo "hacia ellas mismas, desaprovechando las oportunidades de colaboración con otras instituciones dentro y fuera del país"²⁷. Se acepta que las acciones de evaluación realizadas hasta ahora han sido insuficientes y limitadas, tanto para asegurar la calidad como para dar a conocer a la sociedad la información de los resultados. Se reconoce, también, en el Programa que persiste el rezago en los salarios del personal de las instituciones y que los programas de estímulo no han logrado mecanismos adecuados de dictaminación y persisten en ellos criterios que privilegian resultados cuantitativos individuales sobre el trabajo en grupo.

Si implementar programas y mecanismos de planeación, de evaluación, de rendición de cuentas tropieza con obstáculos derivados de la organización formal, es necesario proceder a la reestructuración correspondiente. El marco legal aplicable a cada institución debe ser objeto de revisión y adecuación para permitir el desarrollo de tales programas y mecanismos. La autonomía tal como ha sido entendida hasta ahora puede ser un elemento que impida los cambios. Por ello es necesario revisar ese concepto y entender que ninguna organización que tenga ese estatus está exenta de responsabilidades por las funciones que cumple ni por los recursos que utiliza. La complementariedad de ámbitos de competencia entre el Estado, la institución y la sociedad, es el esquema adecuado para integrar el sistema de educación superior y cada uno de sus componentes; esa articulación hará más fácil la aplicación de los principios de gestión y el cumplimiento de objetivos. El Estado debe entender que tiene el deber de proporcionar recursos oportuna y suficientemente, la institución debe comprender que está obligada a alcanzar fines para el beneficio de la sociedad y ésta debe adquirir competencia en cuanto a la exigencia de que se le rindan cuentas de los recursos utilizados y de los resultados realmente alcanzados.

En el caso de las organizaciones dedicadas a la evaluación, en las diferentes instancias, seguramente existen también fallas y deficiencias que deberán ser detectadas para

²⁶ En el caso específico del IPN, se recuerda que en la década de los noventa se crea un número importante de centros de investigación en los cuales no se realizan labores docentes. Esto representó un aumento del 76% de sus planteles.

²⁷ PNE 2001-2006, pág. 197.

mejorarlas en su condición de organismos evaluadores, pero también para que las instituciones por un lado y su personal y sus alumnos, por el otro, puedan realmente obtener beneficios de su actuación. Tanto los organismos evaluadores como los programas de incentivos relacionados directamente con ellos, deberán ser sometidos a estudios que los evalúen para ver hasta qué punto han sido efectivos y de qué manera han utilizado los recursos de los que se les ha dotado. Evaluar a los organismos evaluadores es una interesante tarea que vendría a complementar el proceso de formación de la cultura de control y de evaluación que quiere alcanzarse. Dentro de esos organismos evaluadores adquiere mayor importancia para el desarrollo de la educación superior el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del cual dependen programas como el sistema nacional de investigadores, el padrón de postgrados de excelencia, la asignación de becas para estudios superiores y de postgrado a nivel nacional y en el extranjero. En la evaluación correspondiente a los dos primeros programas mencionados, se aplican criterios definidos en programas y sistemas internacionales y se toma muy poco en cuenta la solución de problemas nacionales y los intereses de las propias instituciones en las cuales los investigadores se desenvuelven y los postgrados se ofrecen²⁸.

Uno de los aspectos más relevantes de la problemática del funcionamiento de las instituciones de educación superior, cuya atención es indispensable si realmente se quiere alcanzar buenos resultados, es el que se refiere a los recursos financieros disponibles. El nacimiento mismo de la ANUIES está directamente relacionado con este problema y durante toda su trayectoria ha insistido en que la solución del resto de los problemas de la educación superior depende, en gran medida, de que se cuente con recursos económicos de manera suficiente y oportuna²⁹. Desde los documentos de finales de los años setenta se menciona que la falta de suficientes recursos de esa naturaleza era una de las causas principales de esa problemática. En aquellos momentos se decía con claridad que el financiamiento oportuno y suficiente es una responsabilidad ineludible del Estado, pero también se señalaba que la actitud frente al uso de esos recursos debía cambiar dentro de las instituciones, en el sentido de tomar conciencia de que la responsabilidad por su manejo no se agota en el abstenerse de permitir o realizar desviaciones o actos ilícitos, sino que ella debe suponer una utilización con criterios de eficiencia y eficacia, en cuanto a evitar despilfarros y obtener resultados adecuados de acuerdo con los fines que con la educación superior se persiguen.

Diversas razones, derivadas unas de las propias condiciones económicas adversas y otras de la necesidad de diseñar e implementar buenos mecanismos de evaluación, en todos los sentidos y en todos los niveles, han hecho de esta necesidad de obtener recursos financieros una preocupación constante a la cual hacen referencia, a veces con intención simplemente retórica, funcionarios nacionales y locales, autoridades institucionales y personal académico. Lo cierto es que mientras persista esa situación las instituciones se encontrarán en condiciones desventajosas para su funcionamiento y desarrollo y les será muy difícil el

²⁸ Ibarra Colado, Eduardo: *El Nuevo CONACyT y la Evaluación. Rasgos de la política de ciencia y tecnología*. En Ibarra Colado (coordinador) (1998): *La Universidad ante el Espejo de la Excelencia. Enjuegos Organizacionales*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2ª edición. Págs. 349 a 392.

²⁹ Pallán F., Carlos: *el papel de la ANUIES: una fructífera marcha para el mejoramiento de la educación superior*. En *Revista de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. número 116. volumen XXIX. Octubre-diciembre 2000. págs. 31 a 47.

poner en marcha políticas y estrategias que les permitan atender eficazmente sus funciones. En octubre de 2002 en la asamblea general de la ANUIES celebrada en la ciudad de Mérida, uno de los acuerdos más importantes tiene el mismo contenido, en términos de que se exige al gobierno federal y a las autoridades estatales la asignación oportuna y suficiente de recursos financieros. En este sentido, sin que se ignore la insuficiencia de los recursos, la más sana práctica administrativa aconseja que las instituciones hagan un diagnóstico preciso de los recursos con que cuentan, de la asignación precisa a cada actividad y traten de reestructurar el gasto para hacer un mejor y más eficiente uso del dinero disponible. De igual manera, deben analizar la distribución que se hace a actividades administrativas y a cada una de las actividades académicas, no solamente para detectar algunas de las causas de la atención desequilibrada, sino para analizar la posibilidad de reasignaciones, de reajustes y de reformas estructurales con efectos directos en el ahorro interno.

El nuevo Modelo de Organización de la Educación Superior en México

La transformación de las organizaciones encargadas de la educación superior, aunque no es una garantía por sí misma de cambios reales, debe ser entendida como necesaria para posibilitar el mejoramiento de la educación en este nivel tan importante para el desarrollo del país. En ese sentido, la adopción de principios y técnicas de gestión de uso normal en otro tipo de organizaciones y la profundización del régimen descentralizado dentro del marco del ejercicio de la autonomía, ya existente en numerosas instituciones, han sido medios considerados como los más adecuados para soportar los cambios estructurales destinados a mejorar la realización de las funciones de la educación superior. Dicho régimen ha sido reconocido tradicionalmente como el más conveniente para el ejercicio de la libertad de cátedra y de investigación y el desarrollo integral en cuanto a la formación de los educandos. La reforma universitaria es un signo de los tiempos que corren y para obtener los resultados esperados deberá abarcar, entonces, mucho más que los cambios formales. Esa reforma es una labor de todos los que participan en sus funciones y no responsabilidad exclusiva de las autoridades. En este contexto, además, deberá tenerse presente que las actividades académicas son más importantes que el resto de las que se llevan a cabo en las IES y que alrededor de ellas deberán instrumentarse todos los mecanismos de transformación y en su provecho deben emplearse los recursos disponibles.

El planteamiento reiterado de que debe garantizarse la realización eficiente y eficaz del servicio educativo, a través del mejoramiento organizacional de las instituciones encargadas de su prestación, no debe significar una confusión entre la gerencia privada y la gestión pública. Si bien es necesario reconocer que la aplicación de ciertos principios y técnicas normalmente aplicados en la administración de empresas es positiva para el mejoramiento del servicio público, en el terreno de los fines se deben señalar claramente las diferencias. En ese sentido, una estrategia de adaptación propone el diseño y la implantación de un modelo democrático-participativo de universidad que redefina y fortalezca el concepto de autonomía. Dicho modelo conserva el principio de relación estrecha entre la docencia, la investigación y la difusión, de acuerdo con mecanismos democráticos, legítimos, transparentes y de calidad social en sus relaciones internas, desarrollando seriamente las condiciones que permitan un intercambio con la sociedad para construir la justicia y la pluralidad democrática. "Las instituciones de educación superior deberán implementar mecanismos democráticos de evaluación interna y externa basados en

las condiciones concretas de su trabajo, de su infraestructura y demás dimensiones económicas, sociales y políticas, en el sentido del mejoramiento de sus actividades y de la profundización de sus relaciones con la sociedad a la que sirve y de la que forma parte³⁰.

Las instituciones de educación superior públicas están llamadas a hacer frente a los retos de la nueva situación y a mantener niveles de calidad y excelencia, sin que ello signifique abdicar de las finalidades que sus leyes orgánicas les confieren ni de la autonomía concedida, ni descuidar la responsabilidad que han adquirido con la sociedad mexicana. La oportunidad se presta para hacer una revisión exhaustiva de las relaciones entre las diferentes instancias, de las diversas funciones y de las áreas encargadas de realizarlas y de todos los aspectos que conforman la organización, no solamente en el plano jurídico-administrativo, sino en el más importante que es el académico. El uso adecuado de mecanismos de descentralización entre los órganos internos, un reajuste en el uso de los recursos, la aplicación efectiva de métodos de evaluación del desempeño en sus diversos sectores, la consolidación de un área central reducida y compacta, encargada de realizar labores de coordinación, control y supervisión, son algunos de las más importantes aspectos a tener en cuenta para diseñar instituciones de educación superior públicas modernas, adaptadas a esos retos que ahora enfrentan.

El proceso de transformación de las instituciones públicas mexicanas de educación superior, busca consolidar el sistema de educación superior y presenta características que hacen posible a las instituciones avanzar en el camino que les permita tomar medidas que mejoren los aspectos que se acaban de señalar. En el primer sentido, el proceso ha tenido el efecto de completar un sistema que no está solamente conformado por las instituciones, sino que a él se han venido agregando órganos de diferentes instancias, con competencias claramente delimitadas. Se ha señalado la necesidad de que todos sus integrantes, en sus diversos niveles, asuman la condición de miembros activos del sistema e interactúen y se entrelacen a través de redes de intercambio y colaboración. El pretender articular redes interinstitucionales tropieza con condiciones estructurales de cada institución y con prácticas exclusivas que interrumpen acuerdos e inhiben iniciativas de parte de quienes han querido avanzar en ese proceso integrador. Es muy difícil integrar a las instituciones, unas con otras, antes de que se produzca una integración interna entre sus diferentes departamentos y planteles. Esta situación, propia de la gran mayoría de las instituciones, debido a su tamaño y complejidad, constituye un obstáculo que debe ser superado con la modificación reglamentaria correspondiente y la participación de los diferentes actores. El trabajo coordinado de unidades internas favorecerá la integración del sistema en su totalidad.

Si se observan los diferentes documentos en los cuales varias universidades han definido su nueva organización básica parece que, formalmente hablando, se ha iniciado ese camino de coordinación entre las áreas internas. La organización departamental, similar a la que en la disciplina administrativa empresarial se ha denominado matricial, tiende a sustituir la tradicional división en facultades y escuelas, buscando obtener los beneficios de la

³⁰ Bezerra de Souza, Orlando: *Os modelos institucionais de Universidade no Brasil*. 23ª reunión anual de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación de Brasil. Caxambu, Minas Gerais. Brasil. 24-28 septiembre 2000. pág. 16.

conformación de cuerpos académicos interdisciplinarios. La organización matricial combina dos formas de división, la que se basa en un criterio funcional –en el terreno educativo, la docencia y la investigación– y la que agrupa recursos para la elaboración de un producto –cursos y carreras–. El primer criterio reúne especialistas de la misma rama, reduciendo el número necesario de ellos, pero tiene la desventaja de la dificultad para coordinar las tareas de diversos grupos de especialistas. Por otro lado, el segundo criterio facilita la coordinación entre esos grupos de especialistas para alcanzar los objetivos pues establece con claridad la responsabilidad para todas las actividades relacionadas con un producto, pero con la desventaja de favorecer la duplicación de actividades y costos³¹.

En una institución de educación superior la departamentalización –u organización matricial– supone la existencia de especialistas agrupados por áreas del conocimiento, que están encargados de prestar sus servicios para atender a las necesidades institucionales derivadas de sus diversas funciones, así como a los diferentes programas docentes que ofrece para atender una demanda específica. Para los efectos del proceso de transformación que las envuelve, no hay que olvidar que, tanto el Programa Nacional de Educación, como la ANUIES y las propias instituciones han manifestado reiteradamente la necesidad de romper con la división que se ha producido entre las dos principales funciones académicas, la docencia y la investigación y, en ese sentido, este modelo de organización académica favorece el acercamiento que se busca pues establece nuevas condiciones formales contrarias a las que han provocado su distanciamiento. La existencia de facultades y escuelas, por un lado, con la principal responsabilidad de atender cursos y programas de estudios, impulsa al personal a una dedicación fundamental a labores de docencia. La creación, por otro lado, de centros con la intención de dedicar los esfuerzos de su personal a la realización de investigación, provoca un distanciamiento en el sentido inverso. Los departamentos, con un enfoque diferente, facilita la realización de ambas funciones porque su personal no está adscrito a dependencias destinadas a la realización primordial de alguna de las dos.

La puesta en funcionamiento de esta organización puede significar, también, el rompimiento de las condiciones de un modelo de administración que posee los vicios del modelo burocrático, cuya superación ha sido considerada necesaria para que puedan aplicarse con garantía de éxito las recomendaciones de reforma planteadas al sector. La burocracia se ha caracterizado por ser un método de administración que surte efectos cuando rige sobre operaciones rutinarias que se organizan mediante la especialización, una férrea formalización que se manifiesta en reglas precisas poco flexibles, definición y diseño de tareas específicas, distribución centralizada y jerarquizada de la autoridad que establece una poderosa cadena de mando con exclusivas facultades para la toma de decisiones. Tradicionalmente, las características de la burocracia han permitido un control sobre las labores internas y sobre quienes las realizan, agilidad en la operación e integración de funciones, por el uso de empleados y equipos con similares habilidades y responsabilidades

³¹ Las obras más connotadas dedicadas a la gestión empresarial y a las técnicas de organización ofrecen explicaciones exhaustivas sobre las diferentes formas de departamentalización, insistiendo en que la matricial es la más adecuada para aprovechar mejor los conocimientos y habilidades cuando se requiere la concurrencia de especialistas en diversas áreas. Ver, por ejemplo, Stoner, Freeman & Gilbert (1995): *Management*, Prentice-Hall, New Jersey, Capítulo 12. Ostroff, Frank (1999): *La Organización Horizontal*, Oxford University Press, México, Parte 2: *Cómo funciona la Organización Horizontal*.

acotadas. La posibilidad de discutir, analizar, confrontar alternativas, ensayar soluciones, es sustituida por los diferentes reglamentos que previamente diseñan y limitan marcos de referencia. Esos mismos reglamentos prevén decisiones basadas en los relativos niveles de certidumbre que ofrecen las operaciones estandarizadas. Todo ello conduce a que la estructura de poder que define un selecto y reducido nivel superior de ejecutivos sea suficiente para atender las necesidades de la organización³².

Al lado del concepto de cambio aparece, como constante, la idea de la oposición al cambio, de la resistencia de quienes, dentro o fuera de la organización, intentan mantener las condiciones y características existentes, por considerar que cualquier transformación puede tener efectos negativos en la consecución de los fines organizacionales o, simplemente, porque piensan que individualmente considerados o como miembros de algún grupo, verán disminuidas sus atribuciones o facultades. En el caso de las instituciones educativas, rechazar completamente las reformas planteadas a condiciones y características de la organización, alegando la intención de salvaguardar el derecho social a la educación, o preservar sus nobles fines de interés común, o defender legítimos derechos de sus miembros, es ubicarse en una posición que desconoce la necesidad de ciertos cambios necesarios para evitarles una posición de verdadero peligro, que conlleva inadaptación al contexto y la posibilidad de ser superadas por otras organizaciones, generalmente privadas, que aunque estén dedicadas también a la oferta de servicios educativos, poseen fines e intereses distintos. El modelo tecnoburocrático que subsiste en las instituciones cumplió su ciclo y sus principales aspectos formales deben ser transformados ya que las actuales circunstancias no corresponden a aquellas para las cuales fueron diseñados y puestos en marcha.

Por otro lado, tampoco se trata de que bajo el pretexto de las necesarias transformaciones se pretenda desconocer el derecho a la educación y establecer condiciones de ingreso, de permanencia y de egreso, diferentes a las basadas exclusivamente en conocimientos, capacidad y dedicación. No debe impedirse, además, la integración equitativa de los diferentes órganos colegiados y un funcionamiento de éstos que garantice la participación libre y plural de los diferentes sectores institucionales. El trabajo académico que se realiza en las instituciones de educación superior le otorga a éstas condiciones especiales para que exista una amplia y permanente participación en los asuntos de la institución de quienes los llevan a cabo. Por mucho tiempo se ha pensado que la participación permitida hasta ahora, a través de órganos colegiados de mucha tradición, es insuficiente y ha sido matizada por el control que sobre ellos ejercen las autoridades. Los documentos que auspician la reforma institucional, tanto los emanados de órganos externos como los de origen interno, están de acuerdo en permitir y profundizar la participación del personal, a través de los que se han llamado cuerpos académicos y propician la participación, en los consejos, de representantes de profesores y estudiantiles y, en los de más alto nivel, de sectores de la sociedad interesados en el buen funcionamiento institucional. El diseño de planes y programas, el análisis y la aprobación de métodos y procedimientos de enseñanza, el sometimiento y la aplicación de mecanismos de evaluación, en sus diferentes modalidades, no solamente en

³² Robbins, Stephen (1999): **Comportamiento Organizacional**. Prentice-Hall. México. Capítulo 13. Afuah, Allan (1999): **La Dinámica de la Innovación Organizacional**. Oxford University Press. México. Apéndice 2: algunas estructuras organizacionales.

cuanto a la medición de los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje, sino en lo que concierne a las labores desarrolladas en el cumplimiento de todas las funciones involucradas en las instituciones de educación, son algunas de las más importantes tareas a desarrollar en esos cuerpos colegiados. De igual manera, profesores y estudiantes están mejor ubicados para salvaguardar la supremacía de las labores académicas y recordar que las administrativas se justifican sólo como apoyo y en beneficio de aquellas.

Las condiciones de preparación y capacidad de quienes ejercen labores sustantivas en organizaciones educativas, les otorgan una categoría de expertos y conocedores que les da la facultad técnica de intervenir, de decidir, de discutir, de asumir responsabilidades, con lo cual se facilita el proceso de descentralización que asegure el buen funcionamiento institucional. Por otro lado, la importancia de los servicios prestados y el interés de la comunidad en su prestación otorgan a los ciudadanos, directamente interesados como clientes, o indirectamente como contribuyentes que aportan los recursos para el funcionamiento de la organización de que se trate, el derecho a intervenir, a participar, sea como parte de órganos colegiados encargados de diseñar políticas y definir planes y programas, como de órganos supervisores encargados de la evaluación y el control y, en los casos en que se requiera, de la definición y aplicación de sanciones. La sociedad debe, entonces, jugar un papel importante en el funcionamiento institucional y, en este sentido, la Universidad de Guadalajara ha dado un paso trascendental, ejemplo a seguir, al instaurar la figura del Consejo Social mediante el cual faculta a representantes de numerosos sectores de la sociedad para que participen en labores de control y seguimiento y valoren la calidad y pertinencia de las funciones que sus dependencias cumplen en el plano académico.

El modelo de organización requiere de un replanteamiento de la descentralización y de la figura de la autonomía, en virtud de que la propia complejidad interna de instituciones que están encargadas de la educación media superior, superior y de postgrado, de una oferta múltiple de profesiones y carreras, aconseja trasladar la figura de la descentralización a sus planteles y dependencias. Ello requerirá de una redefinición y reasignación de funciones con la intención de que las labores de diseño y planeación de las funciones sustantivas, así como su efectiva operatividad, se lleven a cabo por aquellos que son sus responsables directos. Las autoridades centrales deberán reservarse las labores de definición de políticas generales, la coordinación de las diferentes áreas y la evaluación, ejerciendo en última instancia un control posterior que no entorpezca el funcionamiento ágil y oportuno de las áreas sustantivas. Esa descentralización, sin embargo, no debe significar desprendimiento ni irresponsabilidades, sino que debe ser un medio de mejor funcionamiento e integración interna, en primer lugar, y de los diferentes niveles del sistema de educación superior, posteriormente.

La descentralización como una herramienta que agiliza el funcionamiento y otorga atribuciones para la toma de decisiones en el nivel en donde realmente se tiene la información de manera directa, se ha ido convirtiendo en el tipo de organización necesaria, no solamente a nivel de la institución, sino que hay que ampliarla reconociéndola a departamentos y dependencias de la propia institución y complementarla con la participación de los miembros de la comunidad académica. Este esquema de organización no debe significar pérdida de poder o desequilibrios organizacionales que pongan en riesgo el cumplimiento de las funciones que a cada sector le corresponda, debe ser aplicado, por el

contrario, tomando en cuenta la definición previa y la asignación de funciones específicas determinadas a cada sector o nivel. En ese sentido, el Estado debe conservar sus atribuciones reguladoras, debe velar porque los grandes problemas nacionales sean atendidos desde la perspectiva que le corresponde a la educación superior y debe seguir siendo fuente fundamental de recursos financieros. La institución debe responder de los recursos que se le asignan y debe emplear procedimientos adecuados para seleccionar, mantener y promover a su personal académico y administrativo, ejerciendo además las labores de planeación general, evaluación y seguimiento, sin que ellas estorben a quienes, en el tercer nivel operativo son los encargados de llevar a cabo las funciones sustantivas. La integración de estos diferentes niveles y la participación debe ser el mecanismo organizacional a poner en marcha para que el esquema funcione.

La descentralización aplicada al interior de las instituciones puede representar un mecanismo de mejoramiento de la gestión relacionada con la educación media superior. En ese sentido, hay que recordar que desde los primeros tiempos de la reforma se mencionaba como uno de los objetivos a alcanzar que ese nivel educativo fuese separado de las universidades. Sin embargo, posteriormente, esa solicitud ha venido diluyéndose y hoy en día se hace poca mención de ella. Al respecto el caso de la UNAM es interesante, por el propio peso de la institución y por tratarse de los últimos comentarios en la materia. En las Mesas de Diálogo, ya citadas en el trabajo, se ha replanteado el problema y se han manifestado dos posiciones contrarias, en cuanto a que, para unos, las preparatorias deben dejar de ser parte de la Universidad y, para otros, deben mantenerse en su seno, después de que se les someta también a un proceso de revisión y de transformación³³. Es posible señalar que el modelo de organización que se ha estado diseñando no es incompatible con la permanencia del nivel medio superior bajo el control de las instituciones de educación superior y que, por otro lado, las instituciones no han manifestado formalmente interés en deshacerse de ese nivel educativo. Al contrario, los diferentes proyectos de modelo académico hechos públicos por algunas de esas instituciones contemplan la incorporación de la educación media superior, con nuevos rasgos formales y a través de un esquema de integración que subsane las deficiencias que hasta ahora han existido³⁴.

La situación que las instituciones enfrentan no es sencilla, ni la simple instauración formal de ciertas innovaciones será suficiente para lograr los objetivos propuestos. La transformación exige la aceptación y el reconocimiento de los miembros de la organización, lo que debe facilitar el cambio de actitudes y de dirección de los esfuerzos y el uso y aplicación diferente de los recursos. Se trata de verdaderos cambios de diseño organizacional para garantizar que el trabajo sea consistente con la nueva estrategia. Las razones del cambio son muchas y en estas circunstancias la alteración está acompañada por la necesidad de conocer y emplear nuevas tecnologías, que no solamente tienden a mejorar el servicio, sino que su análisis y comprensión forma parte esencial del servicio prestado. A esto hay que añadir la calidad y la disponibilidad de los recursos, principalmente humanos y financieros. La conformación de redes informáticas es un buen ejemplo del uso de nuevas

³³ UNAM (2003): Mesas de Diálogo. Versión electrónica. www.unam.mx/mesasdedialogo/resuem.html, págs. 8 y 9.

³⁴ Modelo académico del IPN, mesas de diálogo, documentos rectores de algunas universidades, citados en este trabajo.

tecnologías en el sentido de mejorar las relaciones entre individuos, grupos e instituciones. La superación de los obstáculos representados por el tiempo y el espacio geográfico para la comunicación, el intercambio y la colaboración, que definen el trabajo compartido, representa uno de los efectos más importantes para determinar nuevas estructuras y procesos en la organización³⁵.

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental en el modelo de organización que se intenta consolidar. A ese respecto, está ligada estrechamente a la noción de evaluación, mecanismo que permite conocer y analizar los resultados alcanzados. Los diferentes órganos de evaluación no deben limitarse a obtener datos y a generar informes sin ningún efecto o trascendencia. Así mismo, la posibilidad de involucrar a la mayor parte posible de interesados, en una ampliación del concepto de la participación, debe ser interpretada en el sentido de que el uso de los recursos, el manejo de las actividades, académicas y de apoyo, y el logro de resultados, debe ser de conocimiento público y los diversos sectores de la sociedad deben formar parte de organismos que conozcan y evalúen las acciones institucionales. Ya se ha mencionado al Consejo Social de la Universidad de Guadalajara y la obligación que, cada vez con mayor frecuencia, se va incorporando a los diferentes ordenamientos legales universitarios, en lo que atañe a la presentación y publicación de informes, que constituyen manifestaciones importantes de esta tendencia a mejorar las labores a través del conocimiento y la vigilancia de diversas instancias sociales. Sin embargo, estas manifestaciones deben ser complementadas, a nivel interno, por la comunicación permanente de los responsables de áreas académicas y administrativas con los integrantes de dichas áreas y, a nivel externo, con la publicación de verdaderos "balances sociales" en los cuales conste no solamente el uso apropiado de los recursos económicos, dentro de las normas legales correspondientes, sino que se haga mención expresa de la aplicación detallada de dichos recursos y los efectos directos de su utilización³⁶.

Las características específicas del trabajo académico hacen necesario un replanteamiento de las relaciones entre las autoridades y el personal que desarrolla dicho trabajo. Ya se ha insistido en que la profesionalización es un elemento que se opone a la imposición de la autoridad bajo un esquema vertical de órdenes e instrucciones de obligatorio cumplimiento. La descentralización y la participación están llamadas a sustituir esa práctica administrativa jerarquizada y a integrar las labores en un plano de diálogo y convivencia que posibiliten el funcionamiento institucional. A esto hay que agregar que, en ocasiones, comunes en niveles administrativos intermedios, las autoridades son generalmente académicos de origen que están en los cargos de manera temporal y que piensan regresar a las aulas después de atender la responsabilidad que se les ha encomendado. Cuando el administrador reconoce que no es más que un coordinador, intermediario para la obtención de los recursos y encargado directamente de su cuidado, asignación y seguimiento, las labores se desarrollan

³⁵ Nadler y Tushman (1999): *El Diseño de la Organización como Arma Competitiva*. Oxford University Press, México.

³⁶ El "Balance Social" es una herramienta de evaluación de los efectos que sobre la comunidad ha tenido la actuación de una organización, durante un periodo anual. La Ley de Balance Social, aprobada en Francia en 1977, establece que éste debe ser publicado anualmente de manera obligatoria. Ver *Revue Francaise de Gestion*, números 12 y 13, dedicados a la investigación y experiencias sobre Balance Social y a la presentación de la ley francesa.

en un plano de colaboración. Cuando el administrador intenta imponer decisiones, intervenir en la ejecución de las labores, presionar para alcanzar objetivos ajenos a los meramente académicos, la situación puede provocar desajustes perjudiciales para el funcionamiento institucional.

En algunos casos, y el Instituto Politécnico Nacional es uno de ellos, existen organismos sindicales conformados bajo el modelo industrial y utilizados más para el control y sometimiento de sus agremiados que para la discusión y alcance de mejores condiciones de trabajo. Esta situación requiere un tratamiento especial en virtud de que la transformación a que son sometidas las instituciones no podrá tener los efectos deseados si subsisten actitudes y comportamientos de esos gremios que no han contribuido para nada a mejorar las instituciones, sino que han sido verdaderos obstáculos para su desarrollo. Cuando se dice que las instituciones deben ser reformadas no pueden dejarse de lado los sindicatos porque ellos representan un sector importante y sus atribuciones y funcionamiento inciden en el quehacer cotidiano de aquellas. En ese sentido, debe pensarse en la necesidad de separar empleados administrativos y empleados académicos para proceder a la refundación de sindicatos académicos, otorgarles atribuciones diferentes y que se conviertan en verdaderos instrumentos de apoyo a las labores sustantivas, que no sólo sirvan para presionar con la obtención de ventajas económicas, sino que a través de ellos se participe en el debate educativo, en la reivindicación de la imagen y el prestigio de sus agremiados y que al mismo tiempo acepten las diferencias de su papel, con respecto al que desempeñan asociaciones similares en las empresas, así como las diferencias del trabajo de sus agremiados con el de los funcionarios y los empleados administrativos de la propia institución³⁷.

Más delicado que el tema de los sindicatos en las instituciones de educación superior es el relacionado con el financiamiento. En este momento ha vuelto a ponerse en el tapete de la discusión la necesidad de que se establezca una política de estado para atender ese asunto tan importante. La Asamblea general de la ANUIES ha rechazado una propuesta de financiamiento que le fue presentada por una comisión especial que estudia el problema. El rechazo se fundamenta en que se ha olvidado que la Cámara de Diputados ha insistido en que se destine 8% del PIB a la educación del cual 1.5 debe corresponder a la de nivel superior. Por otro lado se plantea que se ha descuidado el financiamiento del nivel medio superior que es atendido por 26 de 36 instituciones, lo que ha sido considerado como un intento de desestimular la impartición de este nivel de parte de las universidades. Del modelo de financiamiento recientemente presentado, solamente fueron aprobados dos puntos que se refieren, el primero, a la necesidad de diseñar varios modelos de acuerdo con las características y condiciones particulares de cada organización, si atienden principalmente la investigación, la docencia, la licenciatura, el postgrado y el nivel medio superior. El segundo consiste en la aceptación de participar más en las negociaciones que se establecen con la SEP y la SHCP para lograr que los subsidios que se reciben sean

³⁷ el N° 21 de diciembre de 1999, año 10, de la revista **Propuesta Educativa** está dedicado al sindicalismo docente a través de artículos que muestran la problemática derivada de los recientes planteamientos relacionados con la calidad de la educación, la reforma de las instituciones y el rol de los sindicatos en ese proceso.

suficientes. La Subsecretaría de Educación Superior de la SEP se comprometió a continuar pugnando para que se aumenten los recursos federales a las instituciones³⁸.

La última parte del capítulo V de esta investigación está dedicada a hacer un análisis del proyecto de nueva ley para el Instituto Politécnico Nacional que el Consejo General Consultivo discutió y aprobó, durante el mes de agosto de 2002. En esa parte del trabajo se presentan comentarios y observaciones a las principales modificaciones estructurales contenidas en dicho proyecto. Baste recordar aquí que la razón de ser de ese proyecto es el convencimiento de que las modificaciones a que ha estado sometido el Instituto, como parte del sistema nacional de educación superior, no pueden ser lo profundas y efectivas que se quiere mientras no obtenga otro estatus jurídico. El proyecto prevé el cambio en la condición del Consejo General, que de consultivo pasa a ser resolutorio y de órgano de consulta del Director General pasa a ser la máxima autoridad institucional. Este cambio sería un paso trascendental en la conformación de una gestión participativa que otorgaría al personal académico una mayor influencia en el diseño y desarrollo de las labores que desempeña. La otra gran reforma prevista es el otorgamiento de personalidad jurídica y patrimonio propio, características que le definirían el estatus de autonomía. En este sentido, sin embargo, existe, ambigüedad y confusión en el planteamiento, ya que ese reconocimiento de personalidad jurídica y la asignación de un patrimonio propio, no se basan en la constitución de un régimen descentralizado, sino que se le hace depender de una condición de "órgano de estado no sectorizado".

Llama la atención que en la propuesta se conserve el régimen laboral bajo la rectoría del apartado B del artículo 123, lo cual constituye una violación de la fracción VII del artículo tercero constitucional. Sin embargo, esto puede deberse a una interpretación rigorista de dicha fracción, haciendo depender su aplicación del uso o no de las palabras "autonomía" y "descentralización", las cuales se evitan en todo el texto del proyecto, pero tal interpretación será difícil de sostener durante la correspondiente discusión en el Congreso de la Unión. El Instituto tiene la oportunidad, con la aprobación de la nueva ley, de romper los funestos vínculos que lo han atado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), otorgándole a sus trabajadores, académicos y no académicos, la posibilidad de disfrutar de la libertad de asociación que perdieron desde el momento mismo en que empezaron a prestar sus servicios en el IPN. Es lógico pensar, por otro lado, que quienes son actualmente responsables de la administración del instituto y los que apoyaron la permanencia dentro del apartado, están legítimamente y de manera bastante justificada, tratando de evitar confrontaciones con ese sindicato que podrían poner en crisis a la institución. Sin embargo, valdría la pena ver cuánto apoyo tiene realmente entre el personal del Instituto la permanencia en dicho sindicato y si éste estaría dispuesto a jugarse el poco prestigio que tiene en una lucha en contra de la libertad sindical de los trabajadores del Politécnico.

Otra característica del proyecto de ley es que deja de lado aspectos muy importantes de la organización que la técnica jurídica y la práctica de las universidades e instituciones, que ya funcionan bajo un régimen descentralizado, aconsejan conservar como competencia de una

³⁸ Ver La Jornada 25 de mayo de 2003. "Rechaza el Consejo de la ANUIES modelo para financiar enseñanza". José Galán. Pág. 42.

ley de esa naturaleza. En ese sentido, es de hacer notar que las condiciones y requisitos para formar parte del Consejo General y de los otros órganos colegiados previstos, no son expresamente establecidos y se deja a una futura decisión del propio consejo. Si esta norma se aprueba de esa manera se estaría corriendo el riesgo de perder la oportunidad de reestructurar a los consejos sobre la base de integrar a ellos una mayor representación del personal académico y del sector estudiantil, dejando fuera a funcionarios y autoridades que actualmente integran el consejo y cuya permanencia no se justificaría. Así mismo, el proyecto de nueva ley del IPN no legisla sobre la organización básica de sus planteles, no establece derechos y obligaciones de sus autoridades y no prevé mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Si la discusión en el Congreso no enmienda estas deficiencias se estará haciendo un flaco favor a la transformación del Instituto, ya que al no establecerse de manera obligatoria los principios sobre los cuales debe hacerse la reforma organizacional se estaría dejando la puerta abierta a la incertidumbre en una materia tan importante, pues la definición de esos aspectos dependería de acuerdos circunstanciales y estaría sujeta a cambios imprevistos.

Temas Pendientes de Investigación

Al llegar al final de una investigación como ésta queda la sensación de que son más los temas dejados a un lado que aquellos estudiados. Queda también el convencimiento de que es necesario continuar estudios similares para tener una idea clara y completa de la problemática abordada. La necesidad misma de limitar el estudio hizo que se abandonara el planteamiento comparativo de la organización educativa pública y de la privada, de los diferentes tipos de instituciones de educación superior tales como las universidades tecnológicas, los institutos tecnológicos y los centros de investigación. Aparece también como interesante el análisis de las ventajas y desventajas del modelo departamental, en comparación con otros posibles, especialmente con el funcionamiento de las facultades y escuelas, donde ellas continúan siendo la base organizativa de las actividades académicas, y la comparación entre los centros de educación superior en México y en otros países. Algunos temas, aunque fueron mencionados, merecen ser estudiados con más detalle, tales como las relaciones entre los diferentes niveles que conforman la educación superior, desde la media superior hasta el postgrado, así como, dentro de cada uno de ellos, de sus diferentes modalidades educativas.

Otros aspectos que atraen la atención y que merecen ser observados más de cerca se refieren a los que integran la problemática general de la organización y que están más allá de la simple transformación formal a la que se ha hecho referencia en este trabajo, de entre los cuales sobresale el tema del financiamiento. Deberán también plantearse estudios sobre el nuevo tipo de sindicato que reclama un nuevo tipo de organización, revisando sus atribuciones y la posible participación efectiva en el análisis y en las decisiones relacionadas con las labores académicas. De igual manera hay que profundizar en el significado y los requerimientos formales para establecer con efectividad la cooperación entre organizaciones nacionales e internacionales, así como la distinción entre las diferentes funciones de los órganos de evaluación, la obligatoriedad o no de sus decisiones, el empleo de mecanismos de evaluación social que no están todavía arraigados y que merecen ser tomados en cuenta para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, así como la necesaria evaluación de los organismos evaluadores.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, Russell (1984): **Un concepto de Planeación de Empresas**. Limusa México.
- ACLE TOMASINI, Alfredo (1989): **Planeación Estratégica y Control Total de la Calidad**. Economía y Empresa. Editorial Grijalbo. México.
- AFUAH, Allan (1999): **La Dinámica de la Innovación Organizacional**. Oxford University Press. México.
- AGUILAR, Luis (editor) (1996): **El Estudio de las Políticas Públicas**. Miguel Ángel Porrúa. México. Segunda edición.
- AGUILAR, Luis (editor) (2000): **La Implementación de las Políticas**. Miguel Ángel Porrúa. México. Tercera edición.
- AGUILAR, Luis (editor) (2000): **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. Miguel Ángel Porrúa. México. Tercera edición.
- ANUIES (1979): **La Planeación de la Educación Superior en México**. Ponencia aprobada en la XVIII reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Puebla, noviembre. Edición especial de la sección X de la memoria de la XVIII reunión ordinaria. Oficina de publicaciones. ANUIES. Primera edición. México.
- ANUIES (1989): **Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior**. Documento aprobado en la VIII reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Palacio de Minería. México. 11 de abril de 1989.
- ANUIES (1990): **Propuesta de lineamientos para la evaluación de la Educación Superior**. Documento aprobado en la IX reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Tampico, julio 1990.
- ANUIES (1998a): **La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI. Visiones y Proyecciones**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- ANUIES (1998b): **Transformaciones en la Universidad Pública en los noventa**. Biblioteca de la Educación Superior. Serie Memorias.
- ANUIES (2000a): **La ANUIES en la línea del tiempo -50 años de historia -**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- ANUIES (2000b): **La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo**. Una propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Documento aprobado por la Asamblea General en la XXX sesión ordinaria celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 1999 en la Universidad Veracruzana. Publicado en marzo de 2000.
- ANUIES (2000c): **Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas, 1994-1999**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Versión electrónica: "Libros en Línea". www.anuies.mx.
- ANUIES (2002): **Anuario Estadístico 2001. Población Escolar de Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- ANUIES: **Misión de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior**. Versión electrónica www.anuies.mx/quees/mision.html.
- ANUIES: **Objetivos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior**. Versión electrónica www.anuies.mx/quees/objetivos.html.
- ANUIES: **Organización de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior**. Versión electrónica www.anuies.mx/quees/organización.html.
- ANUIES: **Programas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior**. Versión electrónica www.anuies.mx/quees/programas.html.
- APPLEBY, Paul H.: **El gobierno es diferente**. En Waldo Dwight (1980): **Administración Pública**. Editorial Trillas. México. Quinta reimpresión. Págs. 75 a 82.
- ARDANT, Gabriel (1962): **Técnica del Estado. Sobre la Productividad del Sector Público**. Estudios Administrativos. Madrid.

- ARDOINO, Jacques (1980): **Perspectiva Política de la Educación**. Narcea, S.A. de ediciones. Madrid.
- ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coordinadores) (2000): **Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental**. CIDE y Miguel Ángel Porrúa editor. México.
- ARISTÓTELES (1995): **La Política**. Espasa-Calpe Mexicana. Colección Austral. México.
- AZEVEDO, Narciso: *Descentralización Financiera*. En (1992): **Diccionario Jurídico Mexicano**. Editorial Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 5ª edición.
- BARGH, BOCOCK, SCOTT, SMITH (2000): **University Leadership. The Role of the Chief Executive**. The Society for Research into Higher Education & Open University Press. London.
- BAUMAN, Zygmunt (1998): **Globalization. The Human Consequences**. Columbia University Press. New York.
- BEDEIAN, Arthur (1984): **Organization: Theorie and Analysis**. Driden Press. New York.
- BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (2002): **Informe del Rector de la Universidad**. Versión electrónica. www.buap.mx.
- BENNER, Dietrich: *Tesis Acerca del Significado de la Religión para la Formación*. En **Propuesta Educativa**, Año 10, nº 22, junio 2000. Buenos Aires.
- BERNAL, John (1979): **La Ciencia en la Historia**. Edición de la UNAM y Editorial Nueva Imagen. México.
- BEZERRA DE SOUZA, Orlando (2000): **Os Modelos institucionais de Universidade no Brasil**. 23ª reunión anual de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación de Brasil. Caxambu, Minas Gerais. Brasil. 24-28 septiembre 2000.
- BIELSA, Rafael (1960): **La Función Pública. Caracteres Jurídicos y Políticos. La Moralidad Administrativa**. Roque de Palma. Editor. Buenos Aires.
- BOBBIO, Norberto (1989): **Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política**. Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios. México.
- BODIN, Jean (1993): **Les six livres de la République**. Librairie Générale Française. Paris.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo (1996): **El Derecho a la Educación**. Colección *Temas de Hoy en la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- BOLAÑOS, Raúl: *Orígenes de la Educación Pública en México*. En Solana et al (1997): **Historia de la Educación Pública en México**. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Educación Pública. México. Págs. 11 a 40.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo (1998): **Historia de México Contemporáneo**. Publicación del Instituto Politécnico Nacional. México.
- BOYER, Ernest (1997): **Una Propuesta para la Educación Superior del Futuro**. Universidad Autónoma Metropolitana. Fondo de Cultura Económica. México.
- BOZEMAN, Barry (1998): **Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. México.
- BRACHET, Viviane (1976): **El Componente Administrativo. Sus Determinantes Estructurales e Institucionales**. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. México.
- BRAVO C., Ángel (1998): *Arribo a la crisis y nuevas exigencias a la Educación Superior*, en Ensayos ANUIES (1998) **La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI, Visiones y Proyecciones**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- BRENNAN, J.: *Panorama General del Aseguramiento de la Calidad*, en MALO y VELÁZQUEZ, coordinadores (1998): **La Calidad en la Educación Superior en México**. Miguel Ángel Porrúa. Coordinación de Humanidades UNAM. México. págs 13 a 30.
- BRESSER PEREIRA y CUNNIL GRAU (organizadores) (1999): **O Público nao-estatal na reforma do Estado**. CLAD y Fundacao Getulio Vargas editora. Río de Janeiro.
- BREWER-CARIAS, Allan (1979): **Política, Estado y Administración Pública**. Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

**FALTA
LAS
PAGINAS**

306 A **307**

- ENGELS, F. (1975): *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. En "Marx y Engels. Obras escogidas". Editorial Progreso. Moscú.
- ETZIONI, Amitai (1964): *Modern Organizations*. Prentice Hall. New Jersey.
- FISHER, DORNBUSCH, SCHMALEUSSE (1988): *Economics*. Mc Graw-Hill. Second Edition. New York.
- FOURNIER, Jacques: *L'Etat dans un monde en évolution. À propos du rapport de la Banque Mondiale*. En *Revue Française d'Administration Publique*. Institut International d'Administration Publique. Paris. N° 84. Octubre-diciembre 1997.
- FRAGA, Gabino (1973): *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 15ª edición.
- FULMER, Robert (1980): *Administración Moderna*. Editorial Diana. México. 1ª edición 1974.
- GAGO, Antonio y MERCADO, Ricardo: *La Evaluación en la Educación Superior Mexicana*. En *Revista de la Educación Superior*. Volumen XXIV (4), número 96, octubre-diciembre de 1995, págs 61 a 86.
- GALBRAITH, John K. (1986): *Anatomía del Poder*. Coedición Editorial Diana y Compañía Editorial S.A. México.
- GALPIN, Timothy (1996): *The Human Side of Change*. Jossey-bass Publishers. Business and Management Series. San Francisco.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón (1988): *Historia en voz alta*. La Universidad. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo (1964): *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México. 12ª edición.
- GARCÍA STAHL, Consuelo (1975): *Síntesis histórica de la Universidad de México*. UNAM. Secretaría de Rectoría. Dirección General de Orientación Vocacional. México.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1974): *Burocracia y Tecnoocracia*. Alianza Editorial. Madrid.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1977): *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1973): *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.
- GEORGE, Claude (1974): *Historia del Pensamiento Administrativo*. Prentice Hall. México.
- GIBSON, IVANCEVICH y DONNELLY (1997): *Las Organizaciones*. Mc Graw-Hill. Bogotá. Octava edición.
- GINÉS MORA, José: *El gobierno de las Universidades, en búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia*. En *Innovación Educativa*. Publicación Bimestral del Instituto Politécnico Nacional. Volumen 1. n° 2. mayo-junio 2001.
- GOLEMBIEWSKI, Robert: *El Comportamiento y la teoría de la Organización en el sector público*. En Lynn y Wildavsky (compiladores) (1999): *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- GONZÁLEZ S., Raúl: *El Federalismo Educativo*, en Varios autores (1999): *Comentarios a la Ley General de Educación*. Centro de Estudios Educativos. México.
- GREDIAGA KURI, Rocio (2000): *Profesión Académica, Disciplinas y Organizaciones. Procesos de Socialización Académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. Premio ANUIES 1999, mejor tesis de doctorado. Biblioteca de la Educación Superior. Serie *Investigaciones*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- GUERRERO, Omar (1980): *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- GUERRERO, Omar (1982): *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el modo de Producción Asiático*. Ediciones INAP. México.
- GUERRERO, Omar (1985): *Introducción a la Administración Pública*. Editorial HARLA. México.
- GUERRERO, Omar (2000): *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford University Press. México.

- GUERRERO, Omar: *El Management Público, una torre de Babel*. En **Convergencia**. Revista de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Año 5, nº 17, septiembre-diciembre 1998.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto (1998): **Democracia y Educación**. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Nº 16, primera edición.
- GULICK, Luther: *Política, Administración y Nuevo Trato*. En **Revista de Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. Nº 44, octubre-noviembre-diciembre 1980. México.
- HALL, Richard (1991): **Organization. Structures, processes and outcomes**. Prentice Hall. 1991.
- HALLIDAY, John (1995): **Educación, Gerencialismo y Mercado**. Ediciones Morata. Madrid.
- HAMMER, M. y CHAMPY, J. (1994): **Reingeniería**. Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- HAMPTON, David (1983): **Administración Contemporánea**. Mc Graw-Hill. México.
- HARMON, M. y MAYER, R. (1999): **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- HATCH, Mary (1997): **Organization Theory**. Oxford University Press. New York.
- HEGEL, G.F. (1975): **Filosofía del Derecho**. Universidad Nacional Autónoma de México. Colección Nuestros Clásicos. México.
- HELLER (1974): **Teoría del Estado**. Fondo de Cultura Económica. México.
- HOBBS, Thomas (1980): **Leviatan**. Fondo de Cultura Económica. México.
- HURTADO M., Eugenio (1976): **La Universidad Autónoma. 1929-1944**. Documentos y Textos Legislativos. UNAM. México.
- HYMAN, David (1989): **Economics**. Richard D. Irwin, editor. Boston.
- IBARRA COLADO, Eduardo: *El Nuevo CONACyT y la Evaluación. Rasgos de la Política de Ciencia y Tecnología*. En Ibarra Colado, Eduardo (coordinador) (1998): **La Universidad ante el Espejo de la Excelencia. Enjuagues Organizacionales**. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2ª edición. Págs. 349-392.
- INAP (1999): **La Organización de la Administración Pública en México**. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada. México.
- IPN (1981): **Polinoticias**. Publicación de la Dirección de Difusión. 14 de septiembre de 1981.
- IPN (1986-87, 1990-91, 1991-92, 2000-01, 2001-02): **Memorias**. Dirección de Publicaciones. México.
- IPN (1993): **Politécnico: Historia y Perspectivas de su Proyecto Educativo**. Publicación de la Dirección de Bibliotecas y Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional. México.
- IPN (1993): **Sistema Institucional de Evaluación, Modelo de Evaluación del IPN**. Dirección de Evaluación del Instituto Politécnico Nacional. México.
- IPN (1995): **Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000**. Secretaría Técnica. México.
- IPN (2000): **Informe de Avances 1995-2000**. Secretaría Técnica. México.
- IPN (2001): **Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006**. Secretaría Técnica. México.
- IPN (2002): **Programa Institucional de Mediano Plazo. 2002-2003**. Secretaría Técnica. México.
- IPN (2003): **Un Nuevo Modelo Educativo para el Instituto Politécnico Nacional**. Documento interno de trabajo disponible en versión electrónica.
- ISHIKAWA, Kaoru (1986): **¿Qué es Control Total de la Calidad? La modalidad japonesa**. Editorial NORMA. Bogotá.
- JACQUARD, Albert (1995): **J'Accuse L'Economie Triomphante**. Calman-Levy. Paris.
- JARVIS, Peter (2001): **Universities and Corporate Universities**. Kogan Page Limited. London.
- JEPPEPERSON, R. y MEYER, John: *El orden público y la construcción de organizaciones formales*, en Powell y Dimaggio (compiladores) (1999): **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. Fondo de Cultura Económica. México.

- JEPPERSON, Ronald: *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo*, en POWELL y DIMAGGIO (compiladores) (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg (1975): *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición.
- JONES, L., THOMPSON, F: *Un Modelo para la nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado*. En *Reforma y Democracia CLAD*. Caracas, octubre 1999. N° 15.
- JOSPIN, Lionel (1998): *Discours á l'Ouverture de la Conference Mondiale sur l'Enseignement Supérieur de l'UNESCO*. Paris.
- JURAN, J. M. (1990): *Juran y el Liderazgo para la Calidad. Un Manual para Directivos*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. Madrid.
- KAPLAN, Marcos (1996): *Universidad Nacional, Sociedad y Desarrollo*. Colección *Biblioteca de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- KAST, F. y KAHN, R. (1981): *Psicología Social de las Organizaciones*. Editorial Trillas. México.
- KAST, F. y ROSENZWEIG, J. (1985): *Organization and Management. A Systems and Contingency Approach*. Mc Graw-Hill. New York.
- KELSEN, Hans (1963): *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba. Buenos Aires.
- KENT, Rollin (1997): *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Fondo de Cultura Económica. Volumen 2. México.
- KLIKSBERG, B. y MADRID, J. (1975): *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*. Ediciones de la biblioteca. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- KLIKSBERG, Bernardo (1978): *El pensamiento organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- KLIKSBERG, Bernardo (2001): *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- KLIKSBERG, Bernardo: *El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una agenda estratégica para la discusión*, en KLIKSBERG, B (compilador) (1994): *El Rediseño del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- KOONTZ y O'DONNELL (1973): *Curso de Administración Moderna*. McGraw-Hill. México.
- KOONTZ y O'DONNELL (1979): *Curso de Administración Moderna*. McGraw-hill. México.
- KOONTZ y WEHRICH (1990): *Elementos de Administración*. Mc Graw-Hill. México.
- KOONTZ, H. y WEHRICH, H. (1998): *Administración. Una perspectiva global*. Mc Graw-Hill. México. 11ª edición.
- KRIEGER, Martin: *El Estado y la Burocracia en el crecimiento de un concepto*. En Karenka et al. (1981): *La Burocracia. Trayectoria de un Concepto*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México. págs.
- LE GOFF, Jean Pierre (1995): *Le Mithe de l'Entreprise*. Edition La Decouverte. Paris.
- LE MOUËL, Jacques (1992): *Crítica de la Eficacia*. Paidós. Buenos Aires.
- LEÓN LÓPEZ, Enrique (1986): *El Instituto Politécnico Nacional. Origen y Evolución Histórica*. Edición del Instituto Politécnico Nacional. México. 2ª edición.
- L'HÉRISSEON, Hugues: *Estudio Introductorio*, en LYNN y WILDAVSKY (compiladores) (1999): *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- LOCKE, John (1980): *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Aguilar S.A. de ediciones. Madrid.
- LÓPEZ ZÁRATE, GONZÁLEZ CUEVAS y CASILLAS ALVARADO (2000): *Una Historia de la UAM. Sus primeros 25 años*. Grupo Noriega editores/editorial Limusa. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- LUTHANS, Fred (1995): *Organizational Behavior*. McGraw-Hill. International Edition.

- LYNN y WILDAVSKY (compiladores) (1999): **Administración Pública. El estado actual de la disciplina.** Fondo de Cultura Económica. México.
- MALO, Salvador: *La Experiencia Mexicana de Evaluación de la Calidad*, en MALO y VELÁZQUEZ, coordinadores (1998): **La Calidad en la Educación Superior en México.** Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs 113 a 130.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1999). **El Príncipe.** Ediciones Clásicos Universales. Madrid. Edición original de 1532.
- MARCH, James; SIMON, Herbert (1977): **Teoría de la Organización.** Editorial Ariel. Barcelona.
- MARIN et al (1998): **La Universidad Mexicana en el Umbral del Siglo XXI.** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- MARITAIN, Jacques (1965): **L'Homme et L'État.** Presses Universitaires de France. Paris.
- MARX, C. (1977): **Crítica de la Filosofía del Estado y del Derecho de Hegel.** Ediciones de Cultura Popular. México.
- MAYNTZ, Renate (1996): **Sociología de la Organización.** Alianza Editorial. Madrid.
- McGREGOR, Douglas (1994): **El Lado Humano de las Organizaciones.** McGraw-Hill. México.
- McINNIS, Craig (2001): *Promoting Academic Expertise and Authority in an Entrepreneurial Culture.* **Higher Education Management.** Vol. 13, Nº 2. OECD. Paris. Págs. 45 a 55.
- MENDOZA ROJAS, Javier (1997) *Evaluación, Acreditación, Certificación: Instituciones y Mecanismos de Operación*, en MUNGARAY et al. (1997): **Políticas Públicas y Educación Superior.** Colección Biblioteca de la Educación Superior. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). México.
- MENDOZA, Eusebio (1997) *La Educación Tecnológica en México.* En SOLANA et al: **Historia de la Educación Pública en México.** Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Educación Pública. México.
- MERCADO, Ricardo: *La Experiencia de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior.* En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): **La Calidad en la Educación Superior en México.** Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs 159 a 169.
- MERINO, Mauricio (2001): **La Participación Ciudadana en la Democracia.** Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Nº 4. Cuarta edición.
- MERRILL, Harwood (1975): **Clásicos en Administración.** Editorial Limusa. México.
- MERTON, (1980): **Teoría y Estructura Sociales.** Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición.
- MINTZBERG, Henry (1993): **Designing Effective Organizations.** Prentice Hall. New Jersey. 1ª 1983.
- MOLLIS, M., BENSIMON, E.: *Crisis, Calidad y Evaluación de la Educación Superior desde una perspectiva Comparada: Argentina y Estados Unidos*, en CASANOVA, H. y RODRÍGUEZ, R. (1999): **Universidad Contemporánea. Política y Gobierno.** Miguel Ángel Porrúa, Centro de Estudios sobre la Universidad UNAM. México. Págs. 493 a 526.
- MONTESQUIEU (1989): **Del Espíritu de las Leyes.** Editorial Porrúa. Duodécima edición. Edición original de 1748.
- MORA y VILLARREAL (2001): *Breaking down Structural Barriers to innovation in Traditional Universities.* **Higher Education Management.** Vol.13, Nº 2. OECD. Paris. 57 a 66.
- MORALES, Carlos: *Provisao de serviços sociais a través de organizações públicas nao-estatais: aspectos gerais.* En Bresser y Cunnill (organizadores) (1999): **O Público nao-estatal na reforma do Estado.** CLAD y Fundação Getulio Vargas editora. Río de Janeiro. Págs.
- MORINEAU, M., IGLESIAS, R. (1992): **Derecho Romano.** Edit. HARLA. México. 2ª edición.
- MORO, Tomás (1986): **Utopía.** Espasa-Calpe mexicana. Colección Austral, Nº 1153. sexta edición. México. Edición original de 1516.
- MOTO SALAZAR, Efraín (1998): **Elementos de Derecho.** Editorial Porrúa. México.
- MOUZEILIS, Nicos (1975): **Organización y Burocracia.** Ediciones Península. Barcelona.

- MUÑOZ AMATO, Pedro (1973): **Introducción a la Administración Pública**. Fondo de cultura Económica. México.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto (coordinador) (2002): **Universidad. Política y Cambio Institucional**. Seminario de Educación Superior. Centro de Estudios Sobre la Universidad. UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México.
- NADLER y TUSHMAN (1999): **El Diseño de la Organización como Arma Competitiva**. Oxford University Press. México.
- NAVA NEGRETE, Alfonso: *Descentralización*. En (1992): **Diccionario Jurídico Mexicano**. Editorial Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 5ª edición.
- NAVA NEGRETE, Alfonso: *Desconcentración*. En (1992): **Diccionario Jurídico Mexicano**. Editorial Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 5ª edición.
- NEWMAN et al. (1972): **La Dinámica Administrativa**. Editorial Diana. México.
- OCDE (1997): **Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación**. México, Educación Superior. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris.
- OCDE (1997): **La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE**. Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de la Presidencia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Madrid.
- OCDE (1998): **Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo**. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris.
- OECD (2001): **Public Sector Leadership for the 21st Century**. Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris.
- OHMAE, Kenichi (1990): **El poder de la tríada**. McGraw-hill. México.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL (1948): **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Office of the High Commissioner for Human Rights. Publicación electrónica. <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/spn.htm>.
- ONU. PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FINANZAS (2000): **Globalization and Economic Governance**. Informe presentado por el Secretariado de la Organización de Naciones Unidas.
- ORNELAS, Carlos (1995): **El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de Fin de Siglo**. CIDE. Nacional Financiera. Fondo de Cultura Económica. México.
- OROZCO H., José (1993): **Régimen de las Relaciones Colectivas de Trabajo en las Universidades Públicas Autónomas**. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- ORTEGA y GASSET, José (1981): **España Invertebrada**. Revista de Occidente en Alianza editorial. Primera edición 1922.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994): **Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público**. Ediciones Gernika. México.
- OSTROFF, Frank (1999): **La Organización Horizontal**. Oxford University Press. México.
- OSZLAK, Oscar: *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*. En KLISKBERG, Bernardo (compilador) (1994): **El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. Fondo de Cultura Económica. México.
- OUCHI, William (1982): **Teoría Z**. Editorial Norma y Fondo Educativo Interamericano. México.
- PALLÁN F., Carlos: *El Papel de la ANUIES: Una Fructífera Marcha para el Mejoramiento de la Educación Superior*. en Revista de la Educación Superior. ANUIES. N° 116. Vol. XXIX. Octubre-diciembre 2000.
- PALOM y TORT (1991): **Management en Organizaciones al Servicio del Progreso Humano**. Espasa Calpe. Madrid.
- PARSONS, Talcott (1970): **The Social System**. Rout, Ledge and Kegan, Paul editors. London (1951).
- PARSONS, Talcott (1974): **El Sistema de las Sociedades Modernas**. Editorial Trillas. México.
- PASCALÉ, R., ATHOS, A. (1984): **El Secreto de la Técnica Empresarial Japonesa**. Editorial Grijalbo. México.
- PÉREZ CORREA y STEGER (1981): **La Universidad del Futuro**. Ediciones UNAM. México.

- PÉREZ CORREA, Fernando: *La Universidad: Contradicciones y Perspectivas*. En *Foro Internacional*, Vol. XIV, nº 3, 1974. El Colegio de México.
- PÉREZ, Manuel: *La experiencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México*. Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs 181 a 196.
- PETERS, T. y WATERMAN, R. (1984): *En Busca de la Excelencia*. Lasser Press Mexicana. México.
- PLATÓN (1985): *La República*. Editores mexicanos unidos. México.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995): *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
- POOLE, Wendy (2000) *The Construction of Teachers Paradoxical Interests by Teacher Union Leaders*. En *American Educational Research Journal*. Volume 37, number 1. Spring 2000. Pags. 94-119.
- PRUD'HOMME, Jean Francois (2001): *Consulta Popular y Democracia Directa*. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Popular. Nº 14. Segunda edición.
- RABOTNIKOF, Nora (1997): *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. Colección Temas de la Democracia. Serie Ensayos. Nº 1. Instituto Federal Electoral. México.
- RAMÍREZ, Clara: *La Real Universidad de México en los Siglos XVI y XVII*. En Menegus y González (coordinadores) (1995): *Historia de las Universidades Modernas en Hispanoamérica. Métodos y Fuentes*. Coordinación de Humanidades. Centro de Estudios sobre la Universidad. UNAM. México. págs 269 a 296.
- REDDIN, William (1970): *Managerial Effectiveness*. McGraw-Hill. Kogakusha Ltd. Tokyo.
- RESÉNDIZ NUÑEZ, Daniel: *El Futuro del Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en México*. En Malo y Velázquez (coordinadores) (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México. Una Comp...*
- REVISTA ACADÉMICA Programa de Desarrollo Institucional del IPN. Año 1, números 2 y 3, marzo-abril y mayo-junio. 1995.
- REVUE FRANCAISE DE GESTION: *Le Dossier et la Loi du Bilan Social*. Nº 12 y 13. Paris. 1977.
- REYES PONCE, Agustín (1982): *Administración por Objetivos*. Limusa. México. 1ª edición 1971.
- REYES PONCE, Agustín (1984): *Administración de Empresas*. Limusa. México.
- ROBBINS, Stephen. (1999): *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall. México. Octava edición.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y KRONGOL PELZERMAN (coordinadores) (1988): *50 Años en la Historia de la Educación Tecnológica*. Dirección de Bibliotecas y Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional. México.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio: *Desarrollo, dependencia y Administración Pública en México*. Franken et al. (1973): *Política y Administración Pública*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Serie Estudios Nº 30. México. Págs.
- RODRÍGUEZ PEREGO, Nicolás: *Experiencias en la Aplicación de un Programa de Control de Calidad en una Institución de Educación Superior*. En *Acta Mexicana de Ciencia y Tecnología*. Órgano Oficial de Difusión Científica y Tecnológica del IPN. Vol. XI. Nº 41. Marzo 1993. págs. 103-113.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael (1964): *Compendio de Derecho Civil*. Antigua Librería Robledo de José Porrúa e hijos. 2ª edición. Tomo I: Introducción, personas y familia.
- ROJO, SECO, MALO y MARTÍNEZ: *La Experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México*. Miguel Ángel Porrúa. Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs. 265 a 332.
- RONDON DE SANSO, Hildegard (1995): *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Librería Álvaro Nora. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1971): *Discours sur l'origine et les fondements de l'inegalité parmi les hommes*. GF-Flammarion. Paris. Edición original de 1750.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1992): *Du Contrat Social*. GF-Flammarion. Paris. Edición original de 1762.
- RUSSELL, Bertrand (1982) : *La Perspectiva Científica*. Editorial Ariel. Barcelona.

- SALINAS, Alberto (1975): **La Reforma Administrativa**. Fondo de Cultura Económica. México.
- SALLENAVE, Jean-Paul (1994): **La Gerencia Integral**. Grupo Editorial Norma. Bogotá.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (1998): **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2001): **La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio**. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdés editores. México.
- SANCHEZ HIDALGO, Joaquín (2000): **Trazos y Mitos de una Utopía: la Institución Politécnica**. Sociedad de Arquitectos del Instituto Politécnico Nacional. México.
- SÁNCHEZ, María Dolores: *La experiencia de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): **La Calidad en la Educación Superior en México**. Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs 197 a 212.
- SCHERMERHORN, John (1996): **Management and Organizational Behavior**. John Wiley & Sons. New York.
- SCHUMPETER, Joseph (1971): **Historia del Análisis Económico**. Fondo de Cultura Económica. México.
- SEP (2001): **Programa Nacional de Educación 2001-2006**. Producción editorial de la Comisión nacional de Libros de Texto Gratuitos de la SEP. México.
- SEP-ANUIES (1982): **Documentos Básicos del Plan Nacional de Educación Superior**. Dirección General de Educación Superior de la SEP. Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES. CONPES. México. 5 tomos.
- SEP-ANUIES (1983): **Programa Nacional de Educación Superior**. Dirección General de Educación Superior. Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES. CONPES. México.
- SEP-ANUIES (1985): **Programa Nacional de Educación Superior**. Subsecretaría de Educación Superior de la SEP y Secretaría Ejecutiva de la ANUIES, México.
- SERRA ROJAS, Andrés (1964): **Teoría General del Estado**. Librería de Manuel Porrúa. México.
- SHARKANSKY, Ira (1977): **Administración Pública**. Editores Asociados. México.
- SILVA ACOSTA, Adrián (2000): **Estado, Políticas y Universidades en un Periodo de Transición**. Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura Económica. México.
- SILVA, Jorge (1998): **Developement et Qualité de l'Enseignement Superieur dans la Transition du Millénaire**. Conference Mondiale sur L'Enseignement Superieur. UNESCO. Paris.
- SIMON, Herbert (1982): **El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa**. Editorial Aguilar. Colección Economía de la Empresa. Cuarta edición argentina. Buenos Aires.
- SMITH, Adam (1994): **Una Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones**. Alianza Editorial. Madrid. Edición original 1776.
- STAROPOLI, André: *El Sistema Francés de Aseguramiento de la Calidad*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): **La Calidad en la Educación Superior en México**. Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs 95 a 111.
- STEINER, George (1996): **Planación Estratégica**. Compañía Editorial Continental. México.
- STONER, FREEMAN and GILBERT (1995): **Management**. Prentice Hall. New Jersey. Sixth edition.
- SUITS, Daniel (1970): **Principles of Economics**. Harper International Edition. New York.
- TABORGA, H., HANEL, J.(1995): **Elementos Analíticos de la Evaluación del Sistema de Educación Superior en México**. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- TAPSCOTT, D. y CASTON, A. (1995): **Cambio de Paradigmas Empresariales**. McGraw-Hill Interamericana. Bogotá.
- TIRAMONTI, Guillermina (1999): *Notas para el Análisis de la relación entre Sindicalismo y Reforma Educativa en América Latina*. Revista Propuesta Educativa. Año 10. N° 21. Diciembre 1999. Buenos Aires.
- TODD, Emmanuel (1998): **L'illusion économique**. Éditions Gallimard. Paris.
- TORRES MEJÍA, David (2001): **Proteccionismo Político en México**. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

- TOUCHARD, Jean (1967): *Histoire des Idées Politiques*. Presses Universitaires de France, Paris.
- TRIGO, José (1992): *La Sociedad Posmoderna*. Claves latinoamericanas. Instituto Politécnico Nacional, México.
- UAA (2002): *Informe Anual del Rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. Versión electrónica.
- UABC (1999): *Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad Autónoma de Baja California 1999-2002*. Versión electrónica.
- UAC (2001): *Plan de Trabajo del Rector de la Universidad Autónoma de Coahuila, 2001-2004*. versión www.uadec.mx/hub.cfm?fuseaction=rectoria.plandetrabajo.
- UADY (2002): *Modelo Educativo y Académico*. Universidad Autónoma de Yucatán. Dirección General de Desarrollo Académico. www.uady.mx.
- UAEM (2002): *Informe del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México*. Versión electrónica. www.uaem.mx.
- UAM: *Evolución de la Estructura*. Dirección de Planeación y Desarrollo Institucional. Versión electrónica www.uam.mx/organizacion/evolucion/documentos/plan0r00.htm.
- UAN (2003): *Documento Rector para la Reforma Académica en la Universidad Autónoma de Nayarit*. Comisión de gestión y Organización Académica. www.ceddi2.ceddi.uan.mx/reforma/director.htm.
- UAQ (2000): *Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro, 2000-2010*. www.uaq.mx/inf_eral/graficar/plan/pide2000-2010/anexos/html.
- UAQ (2002): *Informe del Rector de la Universidad, 2001*. Versión electrónica. www.uaq.mx.
- UAQ (2003): *Tercer Informe de rectoría, 2002*. Universidad Autónoma de Querétaro. Versión electrónica. www.uaq.mx.
- UGALDE, Luis Carlos (2002): *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. N° 21. Primera edición.
- UNAM (1998): *Compilación de Legislación Universitaria 1910-1997*. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomos I y II.
- UNAM (2003): *Mesas de Diálogo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Presentación y resumen publicado en versión electrónica. www.unam.mx/mesasdedialogo/resumen.html.
- UNESCO (1992): *Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial. El caso de América Latina y el Caribe*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.
- UNESCO (1998): *De lo Tradicional a lo Virtual: Las Nuevas Tecnologías de la Información*. Debate Temático. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. Paris.
- UNESCO (1998): *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. UNESCO. Paris.
- UNESCO (1998): *Projet de Déclaration Mondiale sur l'Enseignement Supérieur pour le XXe Siècle: Vision et Action*. Paris.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1982): *La Formación de la Administración Pública Capitalista. Diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada*. Cuaderno 5 del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1984): *El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- UVALLE BERRONES, Ricardo: *La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador de la Sociedad, el Ciudadano y el Estado*. En Uvalle B. (coordinador) (2001): *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- VALADÉS, Diego: *La Educación Universitaria*. En Solana et al. (1997): *Historia de la Educación Pública en México*. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Educación Pública. México. Págs.538 a.

- VALENTI, G., VARELA, G.: *La Experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): *La Calidad en la Educación Superior en México*. Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades UNAM. México. Págs. 367 a 386.
- VARELA, Gonzalo: *Universidad y Desarrollo: El Vínculo Crítico*. En Rodríguez y Gardiel (coordinadores) (1998): *Universidad Contemporánea*. Centro de Estudios sobre la Universidad. Miguel Ángel Porrúa. México.
- VASCONI et al (1977): *Estado y Tecnología Administrativa en América Latina*. Monte Ávila Editores. Caracas.
- VERDIER, Jean-Maurice: *La Greve dans les Services Publics*. En VILLALOBOS, Patricia, coordinadora (2000): *Relaciones Laborales en el Siglo XXI*. STPS y UNAM. México.
- VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo (1988): *Estado y Universidad. 1976-1982*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. México.
- WALDO, Dwight (1980): *Administración Pública*. Editorial Trillas. México. Quinta reimpresión.
- WEBER, Max (1977): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. Tercera reimpresión de la segunda edición en español de 1964.
- WEBER, Max (1998): *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Colofón S.A. México. Tercera edición en español.
- WILSON, Woodrow: *El Estudio de la Administración*. En Shafritz y Hyde, compiladores (1999): *Clásicos de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Campeche. Fondo de Cultura Económica. México. Págs.
- WILSON, Woodrow: *El Gobierno Congresional y la Administración Pública*. Reproducción del cap. VI de la obra *Congressional Government*. En *Revista de Administración Pública*. Ediciones INAP. México, N° 43. Julio-septiembre 1980.
- ZORRILLA, Juan y CETINA, Eugenio (1998) *Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en México*. En Malo y Velázquez, coordinadores (1998): *La Calidad de la Educación Superior en México*. Coordinación de Humanidades. UNAM y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México. Págs.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1990.
- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2000. 68ª edición.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO (2002): Ediciones Delma. Colección laboral. Compendio de leyes, reglamentos y disposiciones legales sobre materia laboral.
- Ley General de Educación. Publicación de Ediciones Delma. México. 2001.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Publicación de Ediciones Delma. México. 2001.
- 1ª Ley Orgánica de la UNAM (1929). UNAM (1998): *Compilación de Legislación Universitaria 1910-1997*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. Edición del Instituto Politécnico Nacional. México. 2000.
- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana. <http://www.uam.mx/legislación>.
- Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara. www.segural.udg.mx/interfase/normatividad/ley
- Ley Orgánica de la Benemérita Universidad de Puebla. www.comunicacion.buap.mx/gaceta/2001/
- Ley Orgánica de la Universidad de Sinaloa. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Estatutos de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Ver. Elec. Of. Ab. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Veracruzana. Versión electr. Ofic. Abog. Gen. IPN.
Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Versión electrónica.
Estatutos de la Universidad Iberoamericana. www.uia.mx/ibero/marco/default/htm.
Estatutos del Tecnológico de Monterrey. www.tecdemonterrey.edu.mx/sistema/cqofrec.htm.
Estatuto Orgánico de la BUAP. www.comunicacion.buap.mx/gaceta/2001/get37/pag.9.htm.
Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.dgclu.unam.mx>.
Estatuto General de la UNAM. <http://www.dgclu.unam.mx>.
Reglamento Orgánico del IPN. Edición del Instituto Politécnico Nacional. México. 2000.
Reglamento Interno del IPN. Edición del Instituto Politécnico Nacional. México. 2000.
Reglamento Orgánico de la UAM. <http://www.uam.mx/legislación>.
Estatuto General de la Universidad de Guadalajara. www.secgral.udg.mx/interfase/normatividad/estatuto
Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.dgclu.unam.mx/
Estatuto General de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Leyes y Reglamentos de la UANL. 2003.
Estatuto General del Instituto tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Versión electrónica revisada en www.tecdemonterrey.edu.mx/sistema/cqfrec/htm.
Estatuto General de la Universidad Iberoamericana. www.uia.mx/ibero/marco/default/htm.
ACUERDO de creación de la Secretaría de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu4.htm.
ACUERDO que reorganiza la estructura administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu1.htm.
ACUERDO que reestructura la Organización Central de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu43.htm.
ACUERDO que transfiere al Patronato la Dirección General de Programación Presupuestal y ACUERDO por el que se establece la Dirección General de Presupuesto Universitario. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu0101.htm.
ACUERDO para la instalación del Consejo de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu0111.htm.
ACUERDO que reforma la Secretaría Técnica del Consejo de Planeación y la Coordinación General de Reforma Universitaria. Versión electrónica www.dgclu.unam.mx/acuerdos/acu0303.htm.

ANEXO I

NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI).

Fondo de Inversión de Universidades Públicas
Estatales con Evaluación de la ANUIES

CONSIDERANDO

- Que es necesario continuar promoviendo el desarrollo y la consolidación del actual sistema de educación superior para que éste responda con oportunidad, equidad, eficiencia y niveles crecientes de calidad al conjunto de demandas que le plantean tanto la sociedad mexicana como las transformaciones de los entornos nacional e internacional;
- Que en el marco del objetivo estratégico "Educación de Buena Calidad", el Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece el objetivo particular de "Fortalecer las instituciones públicas de educación superior", para lo cual la SEP se ha propuesto impulsar en todas ellas la formulación de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, PIFI, en las IES públicas, mismos que tienen como objetivo la mejora continua y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen y de los procesos más importantes de gestión académico-administrativa;
- Que en 2001, 41 IES públicas formularon su Programa Integral de Fortalecimiento Institucional en su versión 1.0, en el que se establece su Misión, Visión a 2006 y un conjunto de objetivos estratégicos, líneas de acción y metas expresadas en valores a 2006 de un grupo selecto de indicadores en el ámbito cada uno de los programas educativos, PE, que ofrece la institución, de sus Dependencias de Educación Superior, DES, y para el conjunto de la misma. Los valores a 2006 de los indicadores expresan la voluntad y el compromiso institucional por un proceso de mejora continua de la calidad que le permitirá a la institución asegurar la acreditación de sus PE y la certificación de sus más importantes procesos de gestión por normas internacionales ISO 9000:2000;
- Que en 2002, 41 IES públicas actualizaron la primera versión de su PIFI, generando la versión 2.0, con el propósito de mejorar, y enriquecer su contenido y con ello fortalecer los procesos de mejora continua en marcha. Otras 10 Universidades públicas y 22 Universidades tecnológicas formularon su PIFI, en su primera versión con lo cual se incrementó el número de IES públicas que ya cuentan con el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI;
- Que en estos dos primeros años de operación del Programa, los PIFI y sus proyectos asociados fueron rigurosamente evaluados por comités formados por académicos ampliamente reconocidos a nivel nacional. Esta escrupulosa evaluación y dictaminación permitió apoyar 68 PIFI y 922 proyectos asociados. De ellos, 207 contribuyen a la mejora continua y al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen en IES públicas con una inversión total de 250,000,000 pesos;
- Que es de interés del Gobierno Federal apoyar con recursos extraordinarios los esfuerzos que realicen las instituciones de educación superior públicas, enmarcados en sus respectivos PIFI, orientados a asegurar la buena calidad de los programas educativos que ofrecen, y así conservar su acreditación por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior,

COPAES, o el nivel 1 de los CIEES, así como aquellos esfuerzos orientados a conservar la certificación de los servicios y procesos más importantes de la gestión académico-administrativa;

- Que el Gobierno Federal reconoce el esfuerzo que las IES públicas realizan en el marco del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-CONACyT, y es de su interés apoyar, a través del Programa Integral del Fortalecimiento del Posgrado, PIFOP, a los programas de posgrado que cuentan con estrategias institucionales evaluados favorablemente por comités de expertos para alcanzar su registro en el Padrón Nacional de Posgrado en el periodo 2002-2006;
- Que el Fondo de Inversión para las Universidades Públicas que cuenten con Programas Evaluados y Acreditados constituye un medio estratégico para financiar la mejora continua de la oferta educativa y servicios de las IES públicas y el aseguramiento de la calidad de sus programas educativos acreditados o de nivel 1 de los CIEES, en el marco de sus PIFI;

En tal virtud, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP

CONVOCA

a las instituciones de educación superior públicas enlistadas en las Reglas de Operación del Fondo de Inversión para las Universidades Públicas que cuenten con Programas Evaluados y Acreditados, a participar en la actualización de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (versión 3.0) para el ejercicio 2003, conforme a las siguientes :

B A S E S

I. Para la actualización y presentación de su PIFI en su versión correspondiente las IES públicas se sujetarán a las disposiciones que aparecen en los siguientes instrumentos:

- i. Lineamientos para la actualización y presentación del PIFI.
- ii. Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y gestión del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES.
- iii. La actualización de los PIFI deberá ser el resultado de un proceso de mejoramiento y de autoevaluación académica institucional que permita la actualización del proceso de planeación estratégica participativa, que genere una propuesta de aseguramiento de la calidad de los PE que hayan sido acreditados o de nivel 1 por los CIEES, así como de desarrollo de los diferentes PE, CA y DES, cuyos resultados deben ser integrados a nivel institucional a fin de buscar alcanzar su visión al 2006.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II. El proceso PIFI 2003 se sujetará al siguiente calendario:

Acciones	Fechas
Recepción de proyectos	8 al 13 de septiembre 2003
Dictaminación de proyectos	12 al 18 de octubre 2003
Firma de convenios y entrega de recursos	A partir del 2 de diciembre 2003

Para mayor información sobre esta convocatoria, favor de consultar la página: <http://www.sesic.sep.gob.mx> o directamente a la Coordinación PIFI en la Dirección General Educación Superior, sita en Av. San Fernando No. 1 Col. Toriello Guerra C. P. 14050 Delegación Tlalpan, Ciudad de México, o bien comunicarse a los números telefónicos: (015) 5723-6738 y (015) 5723-6739 o a la dirección electrónica: pifi@sep.gob.mx.

México, D. F., a 15 de febrero del 2003
Atentamente

Dirección General de Educación Superior

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

- 0. Considerando
- 1. Presentación
- 2. Antecedentes
- 3. Objetivos
- 4. Lineamientos generales
 - 4.1 Cobertura
 - 4.2 Población objetivo
 - 4.3 Características de los apoyos
 - 4.3.1 Tipo
 - 4.3.2 Monto
 - 4.4 Beneficiarios
 - 4.4.1 Criterios de selección
 - 4.4.1.1 Elegibilidad
 - 4.4.1.2 Transparencia
 - 4.4.2 Derechos y obligaciones
 - 4.4.3 Causas de incumplimiento
- 5. Lineamientos específicos
- 6. Mecánica de operación
- 7. Informes programático-presupuestarios
- 8. Evaluación
- 9. Indicadores de resultados
- 10. Seguimiento, control y auditoría
- 11. Quejas y denuncias
- 12. TRANSITORIO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

REGLAS DE OPERACION E INDICADORES DE EVALUACION Y GESTION DEL FONDO PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 9o. de la Ley General de Educación, 23o. y 26o. de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 54o. del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, y

CONSIDERANDO

- Que es necesario continuar promoviendo el desarrollo y la consolidación del actual sistema de educación superior para que éste responda con oportunidad, equidad, eficiencia y niveles crecientes de calidad al conjunto de demandas que le plantean tanto la sociedad mexicana como las transformaciones de los entornos nacional e internacional;
- Que el valor estratégico del conocimiento y de la información para las sociedades contemporáneas refuerza el papel que deben desempeñar las Instituciones de Educación Superior. IES, públicas, las cuales deberán proporcionar una formación de buena calidad a una población estudiantil en constante crecimiento como resultado de la dinámica demográfica del país y de la expansión de los niveles básico y medio superior;
- Que el crecimiento de la oferta en el conjunto del sistema de educación superior y su mejoramiento cualitativo requieren superar los esquemas convencionales y explorar nuevos enfoques educativos que, sustentados en cuerpos académicos, CA, consolidados sean más flexibles y centrados en el aprendizaje de los alumnos;
- Que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece políticas educativas, estrategias, objetivos particulares, líneas de acción y metas con la finalidad de lograr tres objetivos estratégicos correspondientes al tipo educativo superior, a saber: ampliación de la cobertura con equidad; educación superior de buena calidad; e integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior;
- Que en el marco del objetivo estratégico de "Educación de Buena Calidad", el Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece que el Gobierno Federal:
 - o Promoverá una educación superior de buena calidad que forme profesionistas, especialistas, científicos, humanistas, tecnólogos y profesores capaces de aplicar, innovar y transmitir conocimientos actuales, académicamente pertinentes y socialmente relevantes en las distintas áreas y disciplinas;
 - o Impulsará la consolidación y el desarrollo de las instituciones públicas de educación superior;
 - o Propiciará la ampliación y el fortalecimiento de los CA en las dependencias de educación superior para incrementar la capacidad institucional de generar y aplicar conocimiento, y así poder responder con mayor oportunidad y niveles crecientes de calidad a las exigencias del desarrollo nacional;
- Que una línea de acción del objetivo estratégico anterior consiste en impulsar la formulación de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, PIFI, en las IES públicas, mismos que tienen como objetivo la mejora continua de la calidad de los programas educativos que ofrecen y de los procesos más importantes de gestión académico-administrativa;
- Que los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, CIEES, han evaluado más de 2000 programas educativos y emitido dictámenes que contienen recomendaciones para mejorar la calidad de los programas académicos que ofrecen las IES

públicas. Dichas recomendaciones están siendo atendidas por las instituciones en el marco de sus PIFI;

- Que la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios de las IES públicas tiene implicaciones ineludibles en cuanto a la consolidación de CA, la atención individual y en grupo de estudiantes, la mejora continua de los esquemas e instrumentos para medir aprendizajes, la actualización de planes y programas de estudio, y la incorporación de enfoques educativos centrados en el estudiante o en el aprendizaje;
- Que es de interés del Gobierno Federal apoyar con recursos extraordinarios los esfuerzos que realicen las instituciones de educación superior públicas, enmarcados en sus respectivos PIFI, orientados a la mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen, para lograr su acreditación por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, así como aquellos esfuerzos orientados a alcanzar la certificación de los servicios y procesos más importantes de la gestión académico-administrativa;
- Que el Gobierno Federal reconoce el esfuerzo que las instituciones de educación superior públicas realizan en el marco del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional SEP-CONACyT, y es de su interés apoyar, a través del Programa Integrado de Fortalecimiento del Posgrado, PIFOP, a los programas que cuentan con estrategias institucionales evaluados favorablemente por comités de expertos para alcanzar su registro en el Padrón Nacional de Posgrado, PNP, SEP-CONACyT, en el periodo 2002-2006;
- Que el Fondo para la Modernización de la Educación Superior constituye un medio estratégico para financiar la mejora integral de la oferta educativa y servicios de las IES públicas en el marco de sus PIFI;
- Que los apoyos extraordinarios no regularizables que la SEP ha otorgado en los últimos dos años con base en fondos concursables y en la calidad de los proyectos presentados por las instituciones, en el marco de sus PIFI, han sido importantes para que las IES públicas alcancen niveles superiores de desarrollo y consolidación.

En virtud de lo anterior, se ha tenido ha bien expedir el siguiente:

DOCUMENTO QUE ESTABLECE LAS REGLAS DE OPERACION DEL FONDO PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Presentación

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece como uno de sus tres objetivos estratégicos: "La educación superior de buena calidad" y como objetivo particular: "Fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional". Una de las líneas de acción para alcanzar este objetivo consiste en fomentar que las instituciones públicas de educación superior formulen Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Por ello, a partir del año 2001, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública ha impulsado en las IES públicas la formulación de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, PIFI, que tienen como objetivos la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen las instituciones, así como, en su caso, el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido acreditados por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, o reconocidos como de nivel 1 por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, CIEES, o que estén registrados en el Padrón Nacional de Posgrado, PNP, SEP-CONACyT, así como los procesos de gestión que hayan sido certificados por normas internacionales ISO-9000:2000.

El Fondo para la Modernización de la Educación Superior es un programa estratégico que permite financiar con recursos extraordinarios no regularizables el desarrollo de proyectos de los PIFI de las IES públicas que hayan sido dictaminados favorablemente por comités de expertos convocados para tal efecto y cuyo objetivo sea la mejora de la calidad de los programas educativos y de los más importantes procesos de gestión y con ello, lograr su acreditación por organismos reconocidos por el COPAES, o transitoriamente el nivel 1 por los CIEES, y la certificación por normas ISO-9000:2000, respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

325

2. Antecedentes

En 2001, 41 IES públicas formularon su PIFI en su versión 1.0, en el que se establece su Misión, Visión a 2006 y un conjunto de objetivos estratégicos, líneas de acción y metas expresadas en valores a 2006 de un grupo selecto de indicadores en el ámbito de cada uno de los programas educativos, PE, que ofrece la institución, de sus Dependencias de Educación Superior, DES, y para el conjunto de la misma. Los valores a 2006 de los indicadores expresan la voluntad y el compromiso institucional por un proceso de mejora continua de la calidad que le permitirá a la IES públicas lograr la acreditación de sus PE y la certificación de sus más importantes procesos de gestión por normas internacionales ISO 9000:2000;

En 2002, las 41 IES públicas actualizaron la primera versión de su PIFI, generando la versión 2.0, con el propósito de mejorar y enriquecer su contenido y con ello fortalecer los procesos de mejora continua en marcha. Otras 10 universidades públicas y 22 universidades tecnológicas formularon su PIFI en su primera versión, con lo cual se incrementó el número de IES públicas que ya cuentan con su Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI.

En estos dos primeros años de operación del Programa, los PIFI y sus proyectos asociados fueron rigurosamente evaluados por comités formados por académicos ampliamente reconocidos a nivel nacional. Esta escrupulosa evaluación y dictaminación permitió apoyar 68 PIFI y 922 proyectos asociados. De ellos, 715 contribuyen a la mejora de la calidad de los servicios académicos institucionales a través de la solución de problemas claramente identificados por las mismas IES públicas, con una inversión total de 2,289.875.04 miles de pesos. De esta cantidad, en 2002, 972.7 millones de pesos provinieron de los recursos asignados al FOMES en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En 2003 se han asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el FOMES 1008.6 millones de pesos para financiar proyectos asociados a la mejora de la calidad de los programas educativos en el marco del PIFI en su versión 3.0.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. Objetivos

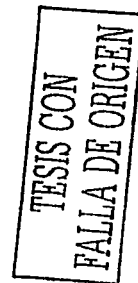
3.1 Generales:

1. Promover una educación superior de buena calidad que forme profesionistas, especialistas y profesores-investigadores capaces de aplicar, innovar y transmitir conocimientos actuales, académicamente pertinentes y socialmente relevantes en las distintas áreas y disciplinas.
2. Impulsar el desarrollo y la consolidación de las instituciones públicas de educación superior mediante procesos de planeación estratégica participativa que den lugar a esquemas de mejora continua de la calidad de sus PE y de sus más importantes procesos de gestión.
3. Fomentar que la actividad educativa en las instituciones de educación superior esté centrada en el aprendizaje efectivo de los estudiantes y en el desarrollo de su capacidad de aprender a lo largo de la vida.
4. Fomentar los procesos de autoevaluación institucional y de evaluación externa, y alentar la acreditación de programas educativos a nivel de Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado y Licenciatura por organismos especializados reconocidos por el COPAES y el registro de programas educativos a nivel posgrado en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACyT, así como la certificación de procesos estratégicos de gestión por normas internacionales ISO-9000:2000 con el fin de propiciar la mejora continua y el aseguramiento de su calidad, así como la rendición de cuentas a la sociedad sobre su funcionamiento.

3.2 Específicos:

Apoyar el desarrollo de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional de cada una de las IES públicas, que permitan, entre otros aspectos:

- a) Adecuar la normativa para el mejor funcionamiento de la institución;
- b) Desarrollar y consolidar los cuerpos académicos en cada una de las DES de la institución e impulsar el fortalecimiento de sus líneas de generación o de aplicación innovadora del conocimiento, LGAC, que incidan en la mejora de la calidad de los programas educativos;
- c) Realizar reformas de carácter estructural que incidan en un mejor funcionamiento y viabilidad institucional;
- d) Atender las recomendaciones académicas que los CIEES han formulado a las IES públicas para la mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen, así como para mejorar su gestión y administración en congruencia con las políticas públicas que forman parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006;
- e) Coadyuvar con la institución en el logro de la visión y metas a 2006 que ha fijado en su PIFI;



- f) Actualizar los planes y programas de estudio, y fomentar la flexibilización curricular;
- g) Incorporar en los programas educativos nuevos enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje;
- h) Mejorar integralmente el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- i) Mejorar los sistemas e instrumentos para la evaluación de los aprendizajes alcanzados por lo estudiantes;
- j) Fortalecer los programas institucionales de tutoría individual o en grupo de estudiantes y de seguimiento de egresados, mediante la metodología elaborada por la ANUIES; así como los de retención, orientación educativa y titulación oportuna de estudios, entre otros, que propicien una mejor atención y seguimiento de los alumnos por parte de las IES públicas;
- k) Mejorar los resultados educativos de la institución;
- l) Desarrollar y consolidar los sistemas integrales de información que apoyen los procesos de planeación, autoevaluación, acreditación de programas y certificación de los procesos estratégicos de gestión institucionales;
- m) Ampliar y modernizar la infraestructura académica de laboratorios, aulas, talleres, plantas piloto, centros de lenguas extranjeras, cómputo y bibliotecas, para que los cuerpos académicos de las DES y sus alumnos cuenten con mejores condiciones para su trabajo académico;
- n) Impulsar soluciones integrales que respondan a problemas institucionales o específicos.

TFCIS CON
FALLA DE ORIGEN

1328

4. Lineamientos generales

4.1 Cobertura

La cobertura de atención del presente programa se extiende a 81 instituciones de educación superior públicas en el país, que se enlistan a continuación.

4.2 Población objetivo

La población objetivo está conformada por las instituciones de educación superior públicas siguientes:	
<p>Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes Universidad Tecnológica de Aguascalientes Universidad Politécnica de Aguascalientes</p>	
<p>Baja California: Universidad Autónoma de Baja California Universidad Tecnológica de Tijuana</p>	<p>Nayarit: Universidad Autónoma de Nayarit</p>
<p>Baja California Sur: Universidad Autónoma de Baja California Sur</p>	<p>Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León Universidad Tecnológica de Santa Catarina</p>
<p>Campeche: Universidad Autónoma de Campeche Universidad Autónoma del Carmen Universidad Tecnológica de Campeche</p>	<p>Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca Universidad del Mar Universidad del Istmo Universidad del Papaloapan Universidad de la Sierra Sur Universidad Tecnológica de la Mixteca</p>
<p>Coahuila: Universidad Autónoma de Coahuila Universidad Tecnológica de Coahuila Universidad Tecnológica de Torreón</p>	<p>Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Universidad Tecnológica de Puebla Universidad Tecnológica de Huejotzingo Universidad Tecnológica de Tecamachalco</p>
<p>Colima: Universidad de Colima</p>	
<p>Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas</p>	<p>Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro Universidad Tecnológica de Querétaro Universidad Tecnológica de San Juan</p>
<p>Chihuahua:</p>	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Distrito Federal:

Universidad Autónoma Metropolitana
El Colegio de México

Durango:

Universidad Juárez del Estado de Durango

Guanajuato:

Universidad de Guanajuato
Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato
Universidad Tecnológica de León
Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato

Guerrero:

Universidad Autónoma de Guerrero
Universidad Tecnológica de la Costa Grande de Guerrero

Hidalgo:

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji
Universidad Tecnológica de Tulancingo
Universidad Politécnica de Hidalgo
Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital
Universidad Tecnológica de la Huasteca Hidalguense

Jalisco:

Universidad de Guadalajara

Edo. de México:

Universidad Autónoma del Estado de México
Universidad Tecnológica de Tecámac
Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
Universidad Tecnológica Fidel Velázquez
Universidad Tecnológica del Sur del Estado de México

del Río

Quintana Roo:

Universidad de Quintana Roo
Universidad del Caribe
Universidad Tecnológica de Cancún

San Luis Potosí:

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Universidad Politécnica de San Luis Potosí
Universidad Tecnológica de San Luis Potosí

Sinaloa:

Universidad Autónoma de Sinaloa
Universidad de Occidente

Sonora:

Universidad de Sonora
Instituto Tecnológico de Sonora
Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora
Universidad Tecnológica de Hermosillo
Universidad Tecnológica de Nogales
Universidad de la Sierra

Tabasco:

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Universidad Tecnológica de Tabasco
Universidad Popular de la Chontalpa

Tamaulipas:

Universidad Autónoma de Tamaulipas

Tlaxcala:

Universidad Autónoma de Tlaxcala
Universidad Tecnológica de Tlaxcala

Veracruz:

Universidad Veracruzana

Yucatán:

Universidad Autónoma de Yucatán

Universidad Tecnológica Regional del S

Zacatecas:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Universidad Politécnica de Zacatecas
Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos	

Las IES públicas interesadas en participar en este Programa pueden dirigirse a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SESIC, la cual podrá, en su caso, autorizar su participación en el mismo, debiéndose entonces cumplir con lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

4.3 Características de los apoyos

4.3.1 Tipo

La Secretaría de Educación Pública, SEP, otorgará a las instituciones participantes apoyo técnico para la actualización, o en su caso, para la formulación de su PIFI, a través de reuniones de trabajo, seminarios o talleres específicos. Además, en función de su disponibilidad presupuestal, asignará un monto de apoyo financiero no regularizable para la realización de los Programas de Fortalecimiento de sus DES, ProDES, y de la Gestión, ProGES, que en el contexto de su PIFI hayan sido dictaminados favorablemente por los comités de evaluación que para tal efecto se conformen. Los recursos que sean otorgados a las instituciones públicas en el marco de este Programa no podrán ser utilizados para el pago de sueldos, sobresueldos, estímulos o compensaciones del personal académico y administrativo que labora en la institución.

Tendrán prioridad en el otorgamiento de apoyos las instituciones participantes que demuestren haber realizado una planeación a 2006 participativa, rigurosa, objetiva, coherente entre los diferentes ámbitos institucionales y orientada a "cerrar brechas" de calidad y desarrollo entre sus DES, y en consecuencia podrán recibir mayor apoyo por parte de la SEP.

4.3.2 Monto

La SESIC podrá otorgar hasta un máximo de 70 millones de pesos por institución en el marco de este Fondo para impulsar su Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, en una exhibición única durante los meses de noviembre o diciembre de este año.

La asignación de los recursos se hará con base en:

- a) El techo presupuestal anual establecido para la operación del Programa.
- b) El resultado del dictamen integral de evaluación del PIFI y de sus ProDES y ProGES y proyectos asociados, cuyo objetivo sea la mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen para lograr su acreditación por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES o su registro en el PNP SEP-CONACyT, así como aquellos esfuerzos orientados a alcanzar la certificación de los servicios y procesos más importantes de la gestión

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

académico-administrativa con normas internacionales tipo ISO 9000:2000.

- c) Las calendarización institucional de los proyectos específicos en el marco de los ProDES y ProGES.
- d) La evaluación del cumplimiento de metas establecidas en su PIFI y en los proyectos apoyados en años anteriores.

4.4 Beneficiarios

Serán beneficiarios del Programa las IES públicas y sus DES en las que están adscritos los profesores integrantes de los CA consolidados o en vías de consolidación, así como los programas educativos y los estudiantes que en ellos se encuentren inscritos, para lo cual es necesario que cuenten con mecanismos y estrategias institucionales para la mejora de su calidad o estén cercanos a la acreditación, y aquellos procesos de gestión académico-administrativa que estén en vías de certificación.

4.4.1 Criterios de selección

El Programa se rige por los criterios básicos de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

4.4.1.1 Elegibilidad (Requisitos y restricciones)

- a) Sólo se recibirán solicitudes de las instituciones que aparecen en el apartado 4.2, o los que en su caso autorice la SESIC.
- b) La institución postulante presentará a la Dirección General de Educación Superior, DGES, su solicitud con su respectivo Programa Integral de Fortalecimiento Institucional en cuatro tantos impresos y encuadernados individualmente, conforme a los Lineamientos para la actualización y presentación del PIFI, dados a conocer por la SESIC, en febrero de 2003, en su página web con clave www.sesic.sep.gob.mx, y en el plazo fijado en la respectiva convocatoria. Asimismo la acompañará con 4 CD's conteniendo los archivos electrónicos, claramente ordenados bajo un índice y con nombres que permitan su rápida ubicación.
- c) El contenido del PIFI deberá ser:
 - I. Descripción del proceso llevado a cabo en la actualización del PIFI
 - II. Autoevaluación institucional
 - III. Políticas de la institución para actualizar el PIFI y formular los ProDES y el ProGES
 - IV. Planeación en el ámbito institucional
 - V. Autoevaluación institucional de los ProDES
 - VI. Contextualización de los Programas de Fortalecimiento de cada una de las DES (ProDES) en el PIFI
 - VII. Contextualización del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES) en el PIFI
 - VIII. Valores de los indicadores institucionales a 2003, 2004, 2005 y 2006
 - IX. Consistencia interna del PIFI
 - X. Conclusiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los proyectos que formen parte de los ProDES y ProGES en el marco del PIFI y que tengan como objetivo la mejora de la calidad deben tener una duración de un año fiscal. En casos plenamente justificados éstos podrán continuar más allá de este límite, recibiendo financiamiento para periodos subsecuentes previa dictaminación de la solicitud de la etapa correspondiente y evaluación del cumplimiento de las metas de la etapa anterior, y en función de la disponibilidad de recursos.

4.4.1.2 Transparencia (Métodos y procesos)

Para garantizar imparcialidad, objetividad, calidad y transparencia en la selección de los proyectos beneficiados que forman parte de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las instituciones, la DGES integrará comités dictaminadores que evaluarán integralmente la calidad del PIFI, su grado de consistencia interna, la factibilidad de sus metas, así como los ProDES y ProGES y proyectos asociados para mejorar la calidad considerando, entre otros aspectos, su contenido, precisión de objetivos, estrategias y metas a alcanzar, incidencia sobre la mejora de la calidad de los programas educativos y en el cumplimiento de los compromisos de las DES y de la institución, así como la consistencia y el grado de articulación de los mismos con el PIFI. Estos comités estarán integrados por personalidades académicas de prestigio y solvencia moral.

Cada comité asentará en actas el resultado de la evaluación, que podrá ser una recomendación aprobatoria, total o parcialmente, o no aprobatoria; las metas autorizadas, así como las observaciones que sustenten su dictamen, con el nombre y la firma de cada uno de ellos.

La SESIC fomentará que no se dupliquen apoyos federales equivalentes dirigidos a la misma población beneficiaria.

4.4.2 Derechos y obligaciones

Las instituciones participantes conocerán el resultado de la evaluación integral de su PIFI y de cada uno de los ProDES y ProGES y proyectos asociados en los meses de noviembre y diciembre próximos, así como, en el caso de proyectos aprobados, el monto asignado a los mismos.

Adicionalmente, y a petición de parte, las instituciones podrán conocer los comentarios, las observaciones o las sugerencias que sustenten los dictámenes formulados por los comités evaluadores.

La SEP otorgará oportunamente los recursos para el desarrollo de los proyectos de los ProDES y ProGES del PIFI que hayan sido dictaminados favorablemente por los comités evaluadores, atendiendo al techo presupuestal con que se cuenta.

La institución podrá solicitar la aplicación de recursos remanentes y productos financieros a proyectos contenidos en el PIFI y aprobados en el marco de este mismo Programa, siempre y cuando la institución demuestre haber cumplido al 100% las metas convenidas de los proyectos que recibieron aportaciones federales.

Las obligaciones de las IES públicas participantes ante la SEP, en el marco de este Programa, son las siguientes:

- a) Aceptar las disposiciones establecidas en las presentes Reglas de Operación y en la convocatoria correspondiente.
- b) Establecer una sub-cuenta en el "Fideicomiso PIFI", contratado con una institución de crédito autorizada para la inversión y administración de los recursos aportados por la SEP

en el marco de este Programa.

e) Designar el comité técnico del fideicomiso formado por tres personas de la institución, el cual será responsable de:

- Vigilar el efectivo cumplimiento de todos y cada uno de los fines del fideicomiso;
- Autorizar el ejercicio de recursos para llevar a cabo los fines del fideicomiso, de acuerdo con los programas y las instrucciones que el mismo establezca y en cumplimiento de lo convenido entre la SEP y la institución en el marco de este Programa;
- Autorizar la celebración de actos y contratos de los cuales se deriven derechos y obligaciones para el patrimonio del fideicomiso;
- Solicitar a la DGES su autorización por escrito para emplear los productos financieros generados en el Fideicomiso, los cuales sólo podrán ser aplicados al cumplimiento de metas de proyectos consistentes con sus programas establecidos en el marco del PIFI;
- Instruir a la fiduciaria respecto a la política de inversión del patrimonio del fideicomiso, y
- Cualesquiera otras obligaciones derivadas de la ley.

d) Entregar a la DGES los informes de avance respecto de las metas-compromiso que asumen las IES públicas y las DES (para 2003, 2004, 2005, 2006) en el marco de los ProDES y ProGES del PIFI, conforme se indica en el apartado 7 de estas Reglas de Operación.

4.4.3 Causas de incumplimiento, retención, suspensión de recursos y, en su caso, reducción de la ministración de recursos.

La aplicación, por parte de las instituciones participantes en este Programa, de recursos aportados por la SEP para proyectos y metas no convenidos por ambas partes en el marco del PIFI, o el incumplimiento de las obligaciones contenidas en este instrumento y las establecidas en los convenios de colaboración, podrá resultar en la suspensión del derecho de participación de la institución en convocatorias posteriores o, en su caso, la devolución de las cantidades no justificadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Lineamientos específicos

5.1 Coordinación institucional

5.1.1 Instancia(s) ejecutora(s)

La DGES fungirá como la instancia ejecutora del Programa, y como responsable de presentar los informes de avance del mismo.

5.1.2 Instancia(s) normativa(s)

La DGES, con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP, fungirá como la instancia normativa de este Programa, para lo cual emitirá las presentes Reglas de Operación, la convocatoria respectiva y elaborará los convenios de colaboración SEP-IES.

5.1.3 Instancia(s) de control y vigilancia

Éstas serán las instancias de contraloría interna de cada una de las instituciones beneficiadas en el marco de este Programa. Asimismo, la SEP podrá aplicar mecanismos de seguimiento y contraloría cuando lo considere necesario.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6. Mecánica de operación

6.1 Difusión

La DGES publicará oportunamente en la página electrónica de la SESIC, <http://www.sesic.sep.gob.mx>, la Convocatoria del Programa. Ésta se remitirá adicionalmente a los titulares de las instituciones participantes y a la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES.

Cada una de las IES públicas participantes será la encargada de difundir la convocatoria entre los directores de sus dependencias de educación superior y entre su profesorado, con el propósito de garantizar que el proceso de planeación institucional, que dé como resultado la actualización del PIFI en su versión respectiva, sea ampliamente participativo.

Las Reglas de Operación y la convocatoria pueden ser consultadas en las oficinas del responsable institucional de este Programa en cada IES pública participante, o en las oficinas de la DGES o en la página electrónica de la SESIC, <http://www.sesic.sep.gob.mx>.

6.2 Promoción

La SESIC promoverá este Programa en las instituciones participantes, entre sus autoridades y comunidad, a través de reuniones, seminarios y talleres institucionales o regionales.

INDICE

6.3 Ejecución

6.3.1 Contraloría social (Participación social)

El proceso de planeación participativa de las comunidades académicas en las instituciones participantes, en el que se fundamenta este Programa, se traduce como un mecanismo de contraloría social, que impulsará una importante participación de los cuerpos académicos en el seguimiento y la evaluación del desarrollo del Programa.

6.3.2 Acta de entrega-recepción

La DGES formalizará la entrega de los recursos a las IES públicas mediante un convenio en el que se establecen los compromisos asumidos por la institución y sus DES en el marco de su PIFI, los proyectos aprobados de sus ProDES y ProGES, sus responsables, los montos asignados a cada proyecto, así como las metas académicas de los mismos.

Estos documentos se entregarán en cuatro tantos originales en las oficinas de la DGES, en la fecha establecida por esta instancia.

La institución deberá formalizar la recepción de los recursos a través de la entrega de un recibo por la cantidad asignada por la DGES, con el membrete institucional y la firma del funcionario facultado para ello.

6.3.3 Operación y mantenimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de los 10 días siguientes a la recepción de los recursos, las IES públicas establecerán la apertura de una sub-cuenta en el "Fideicomiso PIFI" del año en vigor, conforme al convenio de colaboración, dando evidencia del mismo y quedando obligada a remitir a la DGES los estados de cuenta cuando ella así se lo solicite.

La institución beneficiada, a través de los titulares de cada proyecto aprobado, será responsable de ejecutar las acciones que conduzcan al cumplimiento de las metas acordadas en el marco del presente Programa.

La institución beneficiada y la DGES serán responsables del cabal cumplimiento de las presentes Reglas y del convenio de colaboración respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. Informes programático-presupuestarios

7.1 Avances físico-financieros

Los seguimientos académico y financiero los realizará la DGES en cuatro etapas, concluidas cada una mediante un informe trimestral. Estas etapas se cumplen mediante las acciones siguientes:

Al término del primer semestre de ejecución de los ProDES y ProGES del PIFI que hayan sido financiados, contando a partir de la fecha de la firma del convenio, las IES públicas habrán presentado en la DGES los dos primeros informes del seguimiento intermedio, con los avances académico y financiero de los proyectos, anexando los documentos probatorios del ejercicio presupuestal, que deben cumplir los requisitos fiscales vigentes. Se espera que en este semestre las IES públicas den muestra de la aplicación de la mayor parte del recurso financiero asignado por la SEP.

La DGES realizará el análisis del informe de seguimiento intermedio para conocer el grado de avance y la consistencia de los datos en función del convenio signado. En caso de detectarse retrasos notorios o irregularidades en el uso de los recursos en alguna de las IES financiadas, la DGES le solicitará informe sobre las causas de ello, así como de las estrategias y las acciones correctivas necesarias para cumplir con las metas acordadas en el convenio correspondiente.

Durante el segundo semestre de ejecución de los proyectos, las IES públicas habrán presentado en la DGES un informe trimestral más y el informe de seguimiento final, dando evidencia del cumplimiento de las metas académicas de los proyectos, así como los documentos comprobatorios del ejercicio presupuestal restante, en su caso.

Asimismo, la SEP reportará a la H. Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la SHCP y a la SECODAM, sobre los informes en comento, de conformidad con el artículo 54 del Decreto de Egresos de la Federación 2003.

7.2 Cierre de ejercicio

Los proyectos tienen una duración de un año. Cuando se hayan cumplido las metas académicas según el convenio, y comprobado el uso adecuado de los recursos, la DGES remitirá a las IES públicas participantes el oficio de liberación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8. Evaluación

8.1 Interna

La evaluación de los resultados académicos la llevará a cabo la DGES y se realizará una vez por año. Para ello la DGES solicitará a las IES públicas participantes una autoevaluación de los resultados de los proyectos apoyados, así como de su impacto académico en el marco de la actualización anual de su PIFI. La DGES empleará dicha evaluación para retroalimentar los criterios de asignación y las políticas de operación del Programa.

8.2 Externa

Los CIEES darán cuenta de los impactos generados por la ejecución del Programa, a través del seguimiento y la evaluación de los programas educativos de las IES públicas participantes; asimismo la Secretaría informará a la H. Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sobre las instancias en comento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. Indicadores de resultados

Con la finalidad de evaluar cuantitativa y cualitativamente los resultados académicos de los proyectos apoyados por el Programa, se utilizarán, entre otros, los siguientes indicadores de evaluación que se aplicarán a cada IES pública participante:

- a) Número de proyectos para mejorar la calidad presentados en los ProDES y ProGES del PIFI y evaluados favorablemente;
- b) Número de proyectos para mejorar la calidad evaluados favorablemente y apoyados;
- c) Número de informes académicos e informes financieros entregados satisfactoriamente en relación con el total de informes por recibir;

La evaluación del impacto se realizará anualmente, como parte del dictamen del PIFI del año siguiente, analizando el avance de consecución de las metas-compromiso establecidos por la propia institución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10. Seguimiento, control y auditoría

10.1 Atribuciones

Será atribución de las instancias de contraloría de cada institución participante el realizar acciones de seguimiento, control y auditoría interna de la ejecución y desarrollo de los proyectos aprobados en el marco de este Programa. Estos mismos podrán ser sujeto de auditoría externa por la SEP utilizando esquemas apropiados y por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de su Órgano de Fiscalización y Control, empleando para ello sus propios mecanismos.

10.2 Objetivo

Fomentar la mejora de la calidad de los programas educativos y de los más importantes procesos de gestión en las instituciones participantes para lograr su acreditación o certificación, respectivamente, así como asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos asignados al Programa.

10.3 Resultados y seguimiento

Como resultado de los ejercicios de control y auditoría se contará con el respectivo informe o dictamen, que contendrá observaciones o sugerencias, las cuales deberán ser atendidas en el corto plazo por los responsables de los proyectos aprobados.

10.4 Consideraciones

a) Los recursos asignados para la operación del Programa no pierden su carácter de federal, por lo que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias realizarán actividades de fiscalización y auditoría.

b) Se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

11. Quejas y denuncias

11.1 Mecanismos, instancias y canales

La SEP ha dispuesto la dirección electrónica: pifi@sep.gob.mx, con objeto de facilitar a los miembros de las comunidades universitarias emitir sugerencias o, en su caso inconformidades, sobre el planteamiento y el desarrollo de los proyectos apoyados en el marco de este Programa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

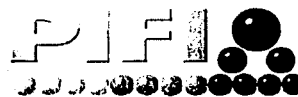
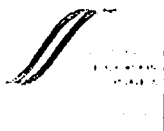
TRANSITORIO

UNICO.- Las presentes Reglas de Operación entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación** y estarán vigentes hasta el año 2004, en tanto no se emitan las respectivas al ejercicio fiscal de dicho año, ni se opongan a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de marzo de dos mil tres.-

El Director General de Educación Superior, **Eugenio Cetina Vadillo.-** Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Por la mejora y el aseguramiento de la calidad de la educación superior

Segundo proceso para actualizar el PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

GUÍA PIFI 3.0

**Lineamientos para su
actualización, formulación y
presentación**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA

Marzo de 2003

PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Lineamientos para su actualización, formulación y presentación
Índice

Tema	Pág.
1. Introducción.	2
2. Proceso de actualización del PIFI 2.0 y formulación de su versión 3.0.	8
2.1. Insumos para la planeación.	10
2.2. Ámbito institucional.	11
2.2.1 Tercer proceso de autoevaluación académica y de gestión.	11
2.2.2 Actualización de la planeación del PIFI 2.0.	18
2.2.3 Políticas institucionales que orienten las acciones de planeación de las DES.	21
2.3. Ámbito de la DES.	21
2.3.1 Tercer proceso de autoevaluación de cada DES.	21
2.3.2 Actualización de la planeación en el ámbito de la DES.	27
2.3.3 Políticas institucionales y de la DES que orienten las acciones de los profesores, CA y coordinadores de los Programas Educativos (PE) para la evaluación de PE y cuerpos académicos (CA) de la DES.	30
2.3.4 Evaluación interna de los programas educativos y CA de cada DES.	30
2.3.5 Actualización de la planeación de PE y CA del PIFI 2.0 y propuestas de acciones para fortalecerlos en cada DES.	32
2.3.6 Fase de integración y priorización de acciones en el ámbito de cada DES.	38
2.3.7 Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES).	39
2.3.8 Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES).	44
2.3.9 Contextualización de los ProDES y ProGES en el ámbito institucional y en el marco del PIFI 3.0.	50
2.4 Programa Integral de Fortalecimiento Institucional versión 3.0.	50
3. Fecha de recepción del PIFI 3.0.	55
Anexos	
I. Descripción de los principales conceptos.	56
II. Indicadores básicos de la institución.	61
III. Análisis de la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de la DES.	78
IV. Paradigma de un programa educativo de buena calidad.	87
V. Elementos mínimos que definen un proyecto.	88
VI. Paradigma de un Cuerpo Académico consolidado.	89
VII. Organismos acreditadores reconocidos por el COPAES.	90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Introducción.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) establece tres objetivos estratégicos: aumentar la cobertura con equidad, contar con una educación de buena calidad, y fortalecer la gestión, planeación y coordinación del sistema educativo nacional en el contexto del federalismo. Estos tres objetivos son válidos para todos los tipos educativos (básico, medio superior y superior) y constituyen una estrategia integral para el desarrollo del sistema educativo nacional.

En el nivel de educación superior, al objetivo estratégico de contar con una educación de buena calidad, está asociado el objetivo particular de "fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional". Asimismo establece que una línea de acción para alcanzar este objetivo particular es fomentar en las universidades públicas la formulación de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) cuyo objetivo general es la mejora continua de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen.

El PIFI es una estrategia que impulsa y apoya el gobierno federal, para fortalecer la capacidad de planeación estratégica y participativa de las instituciones de educación superior públicas y mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión. Con ello se busca también cerrar las brechas de calidad que pudieran existir dentro de las dependencias de educación superior (DES) y entre las diferentes DES de una institución (ver anexo I).

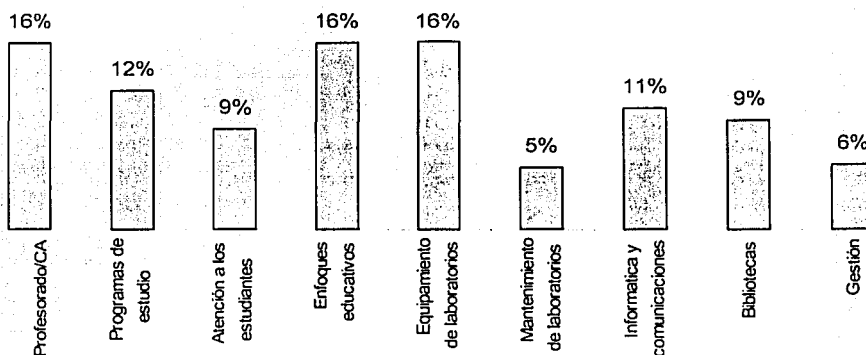
El primer ejercicio de planeación para la formulación del PIFI 1.0 tuvo lugar en 2001 y en él participaron 41 universidades públicas e instituciones afines. En él establecieron su misión, visión a 2006, así como un conjunto de objetivos estratégicos, líneas de acción y metas; estas últimas expresadas en un grupo selecto de indicadores (ver anexo II) y valores asociados a 2006 a cada uno de los programas educativos (PE), de las DES, y de la propia institución. Estos valores de los indicadores a 2006 expresan la voluntad y el compromiso institucionales para desarrollar un proceso de mejora continua que permita a las IES públicas lograr la acreditación de sus PE (TSU/PA y LIC) (ver anexo IV) por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de Educación Superior (COPAES) (ver anexo VII), o el registro de los PE de posgrado en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP) SEP-CONACYT, así como mantener, en su caso, la acreditación de sus PE y obtener o conservar la certificación internacional ISO 9000:2000, de sus procesos de gestión más importantes.

En 2002 las 41 universidades públicas actualizaron la primera versión de su PIFI generando la versión 2.0 cuyo propósito fue fortalecer los procesos de mejora continua en marcha. Adicionalmente, otras 10 universidades públicas y 48 universidades tecnológicas formularon la primera versión de su PIFI, con lo cual el universo de instituciones que cuentan con su PIFI ascendió a 99.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como resultado de este último ejercicio, y después de un proceso de evaluación llevado a cabo por académicos convocados para tal efecto, se concluyó que: 62% de las instituciones presentaron evidencia de haber elaborado su PIFI mediante un proceso de planeación participativo; 40% realizaron la evaluación y el seguimiento académico de su PIFI 1.0; 29% de los PIFI 2.0 de las universidades presentaron problemas en algunas de sus partes, que no fueron identificados en el capítulo de autoevaluación institucional; 60% presentaron un análisis de la evolución de sus indicadores básicos en el periodo 2000-2002 y 41% presentaron proyectos y estrategias congruentes con su visión a 2006.

Asimismo, en el marco del PIFI 2.0 se dictaminaron favorablemente 391 proyectos cuyo objetivo es la mejora de la calidad de los programas educativos o procesos de gestión, y 129 cuyo objetivo es el aseguramiento de la calidad de programas educativos acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o, transitoriamente, en el nivel 1 por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). El total de proyectos atienden diferentes aspectos en los rubros de la gráfica siguiente:



El PIFI 3.0 debe ser el resultado de un proceso de planeación participativa que dé lugar a la actualización del PIFI 2.0, manteniendo el propósito de promover la buena calidad de los servicios que ofrecen las universidades públicas, en el marco del PRONAE. En 2001 el proceso se centró en el fortalecimiento de la capacidad de planeación estratégica de las universidades teniendo como punto de partida la revisión de la misión institucional y un ejercicio de autoevaluación académica en los diferentes ámbitos del funcionamiento de la universidad, para después proyectar una visión a 2006 con metas y acciones precisas para hacerla realidad.

La formulación del PIFI en su segunda versión (2.0) permitió, el año pasado, actualizar el ejercicio de planeación del PIFI 1.0 y precisar metas y compromisos. Hizo énfasis en la identificación de problemas comunes a diferentes dependencias de educación superior (DES), promoviendo la generación de proyectos transversales para superar más eficazmente los obstáculos al mejoramiento de la calidad. Simultáneamente agrupó los proyectos de acuerdo con el nivel de calidad

alcanzado por sus programas educativos (PE) (ver anexo IV), cuerpos académicos (CA) y gestión universitaria.

Un primer conjunto de proyectos se agrupó bajo el objetivo de mejora de la calidad y estaba dirigido a aquellos PE no acreditados o que hubiesen sido agrupados en el nivel 2 o 3 por parte de los CIEES, lo que significaba que la institución requería realizar un esfuerzo de mejora en algunas áreas para alcanzar un nivel superior de desarrollo y consolidación de su calidad. Tanto en el PIFI 1.0 como en su actualización, el PIFI 2.0, los proyectos fueron priorizados de acuerdo con la importancia estratégica que la institución asignara a cada uno de ellos dentro del ejercicio de planeación (ver anexo V).

Además, cada institución, en su caso, identificó un segundo conjunto de proyectos orientados al aseguramiento de la calidad de aquellos PE que hubieran alcanzado niveles reconocidos de calidad al haber obtenido la acreditación por parte de un organismo reconocido por el COPAES, o bien transitoriamente el nivel 1 por parte de los CIEES.

La comparación de los resultados generales de las dos etapas del PIFI (2001 y 2002) permitió inferir las conclusiones siguientes que dan cuenta del proceso de mejora en marcha: el número de universidades públicas o instituciones afines que presentaron su PIFI se incrementó de 41 a 99; los programas de técnico superior universitario y licenciatura que cuentan con un nivel de calidad apreciable (nivel 1 de los CIEES), pasaron de 473 en 2001 a 720, a finales de 2002, y los de nivel 2 de los CIEES aumentaron de 578 a 883 en el mismo periodo. Además, el total de programas acreditados por los organismos reconocidos por el COPAES asciende a 247 en la actualidad. El número de proyectos aprobados creció de 402 a 578. Por su parte, con el propósito de mejorar o asegurar la calidad de los programas educativos y procesos de gestión de la institución, el gobierno federal incrementó los recursos extraordinarios asignados a las universidades públicas de 2,079.6 millones de pesos en 2001, a 2;766.1 millones de pesos en 2002. Estos montos incluyen los recursos asignados para la construcción de nuevas instalaciones en el marco del PIFI.

Como se puede observar, el PIFI está incidiendo favorablemente en la mejora de la calidad de la educación superior, en el arraigo de la cultura de la planeación y la evaluación interna y externa de las universidades públicas, al mismo tiempo que el gobierno federal ha contribuido a ello aportando recursos extraordinarios crecientes, en cumplimiento de una las metas del PRONAE.

Las dos primeras etapas del PIFI constituyeron la fase de transición entre los diferentes programas de apoyo a las universidades públicas que se crearon en la década de los 90, y el PIFI 3.0 que busca consolidar la planeación participativa e integral en sus tres niveles (institucional, DES y CA-PE) poniendo énfasis en la planeación del desarrollo de las DES y sus protagonistas principales, los cuerpos académicos (CA), así como en el cumplimiento de los compromisos adquiridos (ver anexo VI)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El proceso de actualización del PIFI 2.0 que da lugar al PIFI 3.0 debe concentrar su atención en el fortalecimiento académico de las DES. En la medida en que los ejercicios anteriores contribuyeron a mejorar el ambiente general en que se desarrollan las actividades de la institución, es necesario ahora concentrarse en un ejercicio de Planeación Estratégica del desarrollo de las dependencias de Educación Superior de las Universidades, las cuales se componen por PE y CA.

Estos lineamientos correspondientes a la formulación del PIFI en su versión 3.0, buscan orientar a las universidades públicas en el proceso de actualización de su PIFI 2.0 de tal forma que el Programa, en su tercera versión, sea el resultado de un ejercicio de planeación integral y participativo en los tres niveles de la institución. Se busca que en el proceso de actualización del PIFI 2.0 se formulen programas de fortalecimiento de cada una de las DES de la institución, así como de la gestión, con el propósito de focalizar los esfuerzos para mejorar la calidad de los PE, desarrollar y fortalecer los CA y sus LGAC y mejorar los servicios y procesos estratégicos de gestión institucional.

Este segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional permitirá a la institución revisar el contenido de su PIFI 2.0 a la luz de sus resultados y desempeño institucional. Para ello se deben repasar y actualizar, en su caso, los objetivos generales y particulares, sus estrategias y proyectos que permitirán a la institución y a sus DES alcanzar su visión a 2006. Al mismo tiempo se analizarán los indicadores (ver anexo II) de desempeño institucional y se establecerán metas-compromiso en los diferentes ámbitos (institución y DES).

En el marco de esta introducción conviene recordar los objetivos generales del PIFI:

- Coadyuvar al cumplimiento del Plan de Desarrollo Institucional (PDI).
- Mejorar la calidad de los programas educativos que ofrece la institución y lograr su acreditación por organismos especializados reconocidos por el COPAES o transitoriamente el nivel 1 de los CIEES.
- Asegurar la calidad (mantener la acreditación) de los PE que hayan alcanzado la acreditación por organismos especializados reconocidos por el COPAES o transitoriamente el nivel 1 de los CIEES.
- Cerrar brechas de calidad al interior de las DES y entre DES de la institución.
- Mejorar la gestión institucional y la calidad de los procesos estratégicos de gestión, así como lograr su certificación por normas ISO 9000:2000.
- Asegurar la calidad (recertificación) de los procesos estratégicos de gestión que hayan logrado la certificación por normas ISO 9000:2000.
- Mejorar y asegurar el buen funcionamiento de los servicios que ofrece la institución.

Una característica relevante del PIFI es su integralidad. Mediante ella se busca que los tres niveles mencionados compartan una misma visión y misión, que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

armonicen sus estrategias de desarrollo académico e institucional, que hagan un mejor uso de sus recursos, y que orienten sus esfuerzos en una misma dirección. Debido a la importancia del papel del profesorado agrupado en CA, en este programa de mejora institucional, en particular en el mejoramiento de la calidad de los planes y programas de estudio y de los procesos académicos asociados a ellos, es necesario incorporar en el PIFI las propuestas de la institución para mejorar la habilitación de su personal académico y para desarrollar y consolidar los CA de las DES. Asimismo, por la importancia de profundizar en los niveles de fortalecimiento institucional, el PIFI 3.0 se concentra ahora en la planeación estratégica en el ámbito de las DES. Se busca así, que las instituciones protejan sus fortalezas y enfrenten de forma integral los problemas que limitan la mejora y el aseguramiento de la calidad de sus PE (ver anexo IV) tomando como unidad de acción a la DES con los diferentes PE que imparte.

Como esta actualización del PIFI hace énfasis en la planeación del desarrollo de la DES, el PIFI 3.0 contendrá contextualizadamente los Programas de Fortalecimiento de cada una de ellas (ProDES) y el de Fortalecimiento de la Gestión institucional (ProGES).

En virtud de las experiencias de las versiones anteriores, en esta etapa de actualización del PIFI, se deberán perfeccionar las estrategias institucionales para mejorar la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de la institución en su conjunto y de cada una de sus DES, y lograr cumplir los compromisos (metas) en el período 2003-2006, que se establezcan en los ProDES y ProGES del PIFI. En el marco general de la institución, es importante que los esfuerzos se centren, en su caso, en la actualización de la normativa institucional, el desarrollo, implantación y explotación de sistemas de información en el marco del PRONAD, la revisión y adecuación de la estructura organizacional, la certificación de los procesos estratégicos de gestión, y en aquellos problemas estructurales que están afectando su funcionamiento adecuado y ponen en riesgo la viabilidad institucional.

El PIFI debe hacer explícitas las estrategias que la institución plantea para su fortalecimiento en cada uno de los niveles mencionados (institucional, DES y CA-PE).

En relación con el posgrado, el asunto de mayor relevancia a atender para lograr el registro de los PE de este nivel en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACyT (PNP), consiste básicamente en mejorar la calidad de la planta académica y consolidar los CA que apoyan su impartición. Por ello, el proceso de planeación en la DES deberá considerar y contextualizar no sólo la oferta educativa de técnico superior universitario o profesional asociado y licenciatura, sino también la de posgrado y definir acciones para mejorar el perfil de su profesorado y el desarrollo de sus CA.

En resumen, el segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (que da como resultado el PIFI 3.0) hace énfasis en los aspectos siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El proceso de actualización debe partir de la planeación y de los resultados obtenidos de la formulación y desarrollo del PIFI 1.0 y su actualización (2.0).
- El PIFI 2.0 se actualiza mediante un proceso de planeación participativa que integra los tres niveles: institucional, dependencias de educación superior y cuerpos académicos - programas educativos.
- La actualización del PIFI 2.0 debe permitir enriquecer y, en su caso, adecuar las estrategias institucionales y de las DES para mejorar su capacidad y competitividad (rendimiento) académicas, así como lograr los valores (metas) de los indicadores de desempeño institucional a 2006 (ver anexo II).
- El proceso de planeación está centrado en las DES y debe dar lugar a la formulación de un Programa de Fortalecimiento para cada una de ellas (ProDES).
- La actualización del PIFI 2.0 debe incorporar en el ProDES, como resultado del proceso de planeación en la DES, acciones para el desarrollo y fortalecimiento de los cuerpos académicos (consolidados, en proceso de consolidación y en formación).
- El proceso de planeación institucional en los espacios de la gestión debe dar lugar a un Programa de Fortalecimiento de la Gestión (ProGES).
- El PIFI (3.0) debe establecer como resultado del proceso de planeación metas-compromiso a 2003, 2004, 2005 y 2006 en el nivel institucional y de las DES.
- El PIFI actualizado (3.0) debe contener proyectos cuidadosamente calendarizados en el marco de sus ProDES y ProGES cuyos objetivos y estrategias deben permitir: lograr las visiones a 2006 de la institución y las de sus DES; mejorar y, en su caso, asegurar la calidad de la oferta educativa y de la gestión; cerrar brechas de calidad al interior de las DES y entre las DES y; cumplir con las metas-compromiso en los ámbitos institucional y de las DES, en los tiempos previstos.

Se busca, así, que las universidades atiendan en forma integral los problemas que limitan la mejora y el aseguramiento de la calidad de los PE en todos sus niveles. En este proceso de actualización del PIFI, se requiere hacer un proceso de autoevaluación más profundo y participativo en los tres niveles (institucional, DES y CA-PE). En el proceso de planeación se evaluarán los PE y los CA de cada una de las DES y, establecerán las acciones para fortalecerlos que, priorizadas e integradas, resultarán en el conjunto de acciones de los PE y CA de cada DES, que serán, junto con los resultados de la autoevaluación, los insumos fundamentales para formular los Programas de Fortalecimiento de cada DES y proyectos asociados. Además se establecerán los compromisos que asume la institución (metas-compromiso) tanto en el ámbito institucional como en el de cada una de sus DES.

Para aquellos PE que tengan un nivel deficiente de desarrollo o que hayan acumulado rezagos considerables que impidan su buen funcionamiento, la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

institución deberá tomar las decisiones internas más pertinentes para lograr, en su caso, eliminar las brechas de calidad entre los PE que ofrece.

Como se expresó en los años anteriores, el proceso de planeación, sustento básico para formular y actualizar el PIFI, es permanente. El ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación tiene que realizarse en forma periódica para alcanzar las metas a 2006 que la institución se propuso en el PIFI 2.0 de acuerdo con su misión y visión, aprovechando los resultados y la experiencia de los ciclos anteriores. Además, la institución deberá definir con precisión las estrategias para cumplir con las metas-compromiso dentro del marco del PIFI 3.0, así como perfeccionar, en su caso, aquellas para lograr las metas que estableció previamente en el PIFI 2.0.

2. Proceso de actualización del PIFI 2.0 y formulación de su versión 3.0.

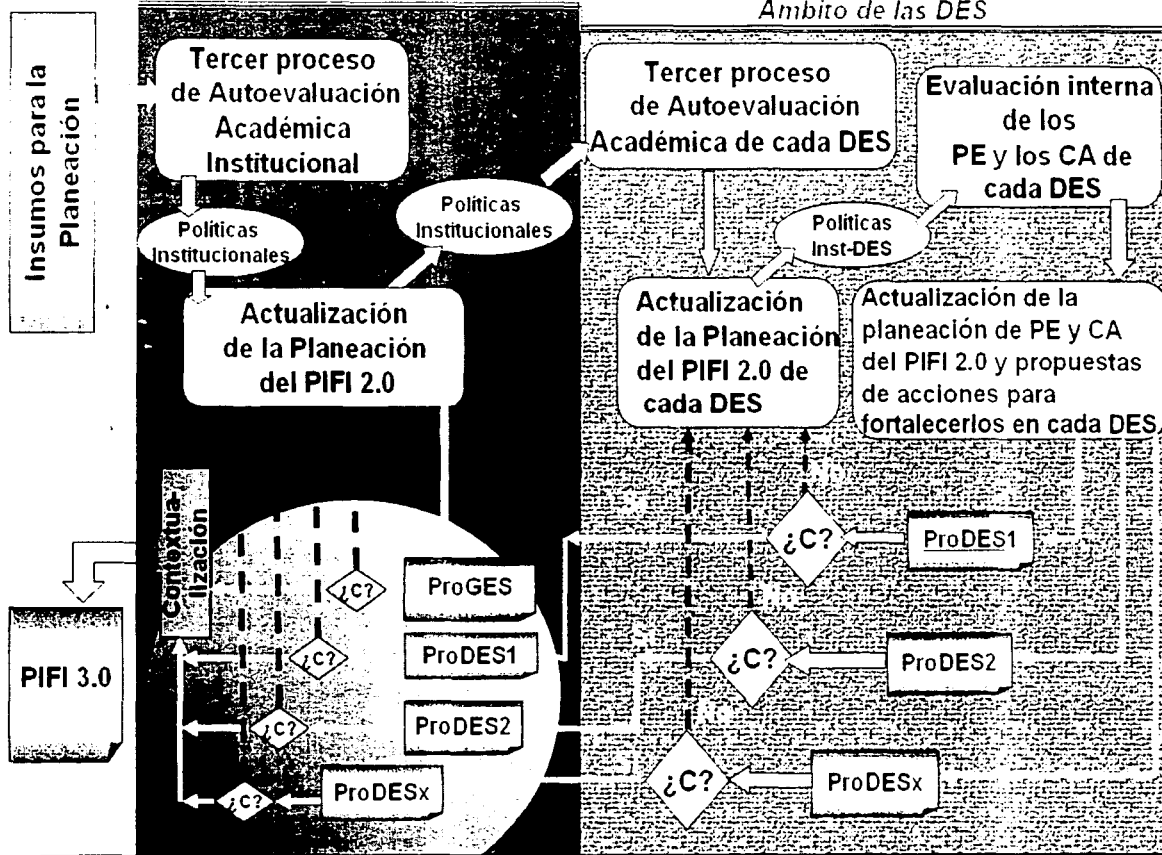
Esta sección tiene como propósito orientar a las instituciones en el proceso de actualización del PIFI 2.0 que debe dar como resultado la formulación del PIFI 3.0. Para ello se sugiere una serie de pasos que, según la experiencia obtenida en la elaboración del PIFI-1.0 y su actualización, el PIFI-2.0, es conveniente tomar en cuenta en cada uno de los niveles de análisis de una institución.

La formulación del PIFI 3.0 debe tener como antecedentes las versiones anteriores PIFI (1.0 y 2.0). La planeación debe realizarse en dos ámbitos: el institucional y el de las DES y en tres niveles (institución, DES y CA-PE), tal como se muestra en la **figura 1**. Además, dentro de los ámbitos anteriores debe realizarse en tres fases: autoevaluación, actualización de la planeación, e integración y formulación de acciones.

Adicionalmente se recomienda realizar el proceso con un enfoque de sistemas tomando en consideración los insumos, el proceso y los resultados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Segundo proceso para actualizar el PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Ambito Institucional



C= consistente con las políticas institucionales y de la DES, con la autoevaluación y la planeación

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.1 Insumos para la planeación.

Los insumos para la planeación son fundamentales para un buen ejercicio de actualización de la autoevaluación en los tres niveles (institucional, DES y CA - PE). Además de la información básica de la propia institución, se recomienda tomar en consideración las recomendaciones externas siguientes:

- De la SESIC.
 - En relación con el PIFI 2.0.
 - En relación con el PROMEP.
 - En relación con el PRONAD.
- De los CIEES.
- De organismos acreditadores reconocidos por el COPAES.
- De organismos certificadores de procesos de gestión por normas ISO 9000:2000.
- De otros organismos nacionales e internacionales.
- Otras.

Adicionalmente se recomienda analizar y verificar la información de la institución que aporta la SESIC en relación con:

- Programas educativos (PE) y su matrícula.
- DES registradas en el PROMEP-SESIK.
- Profesores TC con perfil deseable registrados en el PROMEP-SESIK.
- PTC en el SNI o en el SNC.
- CA registrados en el PROMEP-SESIK y su grado de consolidación.
- LGAC por CA de la DES.
- PTC becarios PROMEP-SESIK (1997-2002).
- Plazas nuevas PTC otórgadas por la SESIC (1997-2002).
- Nivel otorgado por los CIEES a los PE evaluados (TSU/PA y licenciatura).
- PE (TSU/PA y licenciatura) acreditados por organismos reconocidos por el COPAES.
- PE de posgrado registrados en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP) SEP-CONACyT.
- PE de posgrado apoyados en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) SEP-CONACyT.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Resultados obtenidos en la aplicación del EGEL a estudiantes o egresados de los PE.
- Valores de los indicadores institucionales en 2000 y 2001 en el marco del PIFI 2.0.
- Valores a 2006 de los indicadores a nivel institución, DES y PE x.
- Procesos certificados por normas ISO 9000:2000.
- Proyectos financiados en el marco del PIFI 1.0 y 2.0.
- Proyectos financiados en 2001, 2002 y 2003 para la ampliación, modernización y construcción de instalaciones en el marco del PIFI.
- Recursos otorgados en el período 1997-2002 en el marco del PRONAD-SESIK.
- Grado de avance en el diseño e implantación del SIIA.

2.2 Ámbito institucional.

2.2.1 Tercer proceso de autoevaluación académica y de gestión.

El proceso de actualización del PIFI 2.0 y de la planeación institucional inicia con una autoevaluación, proceso en el cual la participación de los mandos medios y superiores de la institución es fundamental. Se deberán documentar y analizar los avances logrados en el período 2001-2003, así como el impacto logrado en la mejora y aseguramiento de la calidad de los PE y de los procesos de gestión. Además es importante identificar con precisión las fortalezas institucionales para protegerlas con esmero, a la vez que detectar los principales problemas que afectan el desarrollo de la institución.

Elementos a considerar en la autoevaluación institucional:

- **Avances en el cumplimiento del Plan de Desarrollo Institucional (PDI).**
 - ¿Cuáles son los logros más importantes?
 - ¿Cuáles son los obstáculos más significativos en el desarrollo y cumplimiento de sus metas?
 - ¿Cuáles de los proyectos financiados en el marco del PIFI están permitiendo avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas del PDI?
- **Análisis de la planeación y evaluación institucional.**
 - ¿Se aplica un modelo apropiado de planeación, programación, presupuestación y evaluación que promueva la participación de la comunidad? ¿En qué consiste el modelo? ¿Cuáles son los beneficios?

- ¿Los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación están estrechamente relacionados? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿El Plan de Desarrollo Institucional fue elaborado mediante un proceso de planeación participativa? ¿Es conocido por la comunidad universitaria? ¿Se emplea en la toma de decisiones? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿El Plan de Desarrollo Institucional se sustenta en estudios e investigaciones y en un sistema de información confiable?
- **Contenido de la visión institucional a 2006 e identificación de los elementos que se han fortalecido en el marco del PIFI.**
 - ¿Es clara y precisa la visión institucional a 2006 para orientar el proceso de actualización de la planeación?
 - ¿Qué proyectos y acciones institucionales se han puesto en operación en el transcurso de los dos últimos años para lograr la visión a 2006?
 - ¿Con las acciones que se han emprendido y aquéllas en proceso será posible lograr la visión?
 - ¿Cuáles son los elementos de la visión que se han fortalecido? ¿Cuáles son las evidencias?
- **Análisis de la normativa institucional vigente:**
 - ¿La normativa contribuye al buen funcionamiento de la universidad? ¿Por qué?
 - ¿La normativa relativa al ingreso, promoción y permanencia del personal académico es adecuada para garantizar el desarrollo y consolidación de Cuerpos Académicos (CA) del más alto nivel? ¿Cuál es el contenido de la normativa?
 - ¿La normativa permite la movilidad de profesores y estudiantes entre PE de una DES, entre PE de las DES, y entre instituciones?
 - ¿Existen políticas para el ingreso, promoción y egreso de estudiantes que contribuyan a su formación de calidad y a incrementar la eficiencia terminal? ¿Cuáles son las políticas?
 - ¿La normativa establece claramente los derechos, obligaciones y, en su caso, sanciones para los estudiantes, personal académico y directivo?
 - ¿La normativa es respetada por la comunidad universitaria?
 - ¿Cuáles elementos de la normativa institucional deben ser actualizados, abrogados, creados o derogados para mejorar la

gestión y el funcionamiento de la institución y cuáles son las razones?

• **Estrategias institucionales para mejorar el perfil del profesorado y lograr la consolidación de los CA y sus LGAC.**

- ¿Cuáles son las estrategias institucionales más relevantes para:
 - mejorar el perfil del profesorado de TC y de asignatura;
 - mantener, en su caso, el nivel de consolidación alcanzado por los CA;
 - propiciar la consolidación de los CA en formación;
 - transformar grupos disciplinares en CA en formación?
- ¿En qué medida se ha mejorado el nivel de habilitación del profesorado y cuál es su impacto en la impartición de los PE? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿Cuáles CA han mejorado su conformación, integración y grado de consolidación, y cuál es su impacto en el funcionamiento de la institución? ¿Cuáles son las evidencias?

• **Estrategias institucionales para lograr el buen funcionamiento e integración académica de las DES registradas en el PROMEP-SESI.**

- ¿Cuáles son las estrategias institucionales más relevantes?
- ¿Cuáles DES registradas están bien integradas y funcionando apropiadamente? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿En cuáles DES los valores de sus indicadores están evolucionando favorablemente para lograr las metas a 2006 establecidas en el PIFI 2.0? (ver anexo II).
- ¿Cuáles son las DES registradas que no han logrado una apropiada integración y tienen problemas de funcionamiento?
- ¿Cuáles son, en su caso, los obstáculos más significativos para lograr la integración y el buen funcionamiento de las DES?

• **Estrategias institucionales orientadas a la mejora y al aseguramiento de la calidad de los PE.**

- ¿Cuáles son las estrategias más relevantes?
- ¿Cuáles son los logros? ¿Cuáles son las evidencias?

• **Funcionamiento y cobertura del programa de tutorías.**

- ¿Cuál es la cobertura del programa en el nivel institucional y su forma de operación?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿Cuáles son las políticas y estrategias institucionales para fomentar su implantación y procurar su buen funcionamiento?
 - ¿En qué medida los funcionarios, profesores y personal de apoyo que participa en el programa han sido capacitado para asegurar el cumplimiento de sus fines? ¿En qué consiste el programa de capacitación?
 - ¿En cuáles PE y en qué magnitud han mejorado las tasas de aprobación como resultado del programa de tutorías?
 - ¿En cuáles PE y en qué magnitud han mejorado las tasas de egreso y graduación oportuna como resultado del programa de tutorías?
 - ¿En qué otros aspectos ha incidido favorablemente el programa?
- **Evolución de la calidad de los Programas Educativos (TSU, LIC y Posgrado).**
 - ¿Cuáles PE de TSU/PA y LIC fueron evaluados por primera vez por los CIEES en el transcurso de los últimos dos años? ¿Cuáles son las recomendaciones relevantes? ¿Cómo fueron clasificados (1, 2, 3)?
 - ¿Cuáles de los PE de TSU/PA y LIC del nivel 3 de los CIEES lograron pasar al nivel 2 ó al 1, o del nivel 2 al 1 en los últimos dos años? ¿En qué consistieron las acciones de mejora?
 - ¿En cuáles PE de TSU/PA y LIC han mejorado los resultados obtenidos de la aplicación del EGEL? ¿A qué se debe la mejora?
 - ¿Cuáles PE de TSU/PA y LIC lograron su acreditación por organismos reconocidos por el COPAES en los últimos dos años?
 - **Impactos de la formulación y desarrollo del PIFI (1.0) y su actualización (2.0) en:**
 - Identificación de fortalezas y problemáticas institucionales.
 - La adecuación de la normativa institucional.
 - La adecuación de la estructura orgánica de la universidad.
 - La integración y funcionamiento de las DES.
 - La mejora del perfil del profesorado.
 - El desarrollo y consolidación de CA y de sus LGAC en cada DES.
 - La actualización de planes y programas de estudio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- La incorporación en los PE de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje.
 - El incremento en las tasas de aprobación y graduación oportuna de estudiantes de los PE.
 - La mejora de los resultados obtenidos en la aplicación del EGEL a estudiantes / egresados de los PE.
 - % de testimonios de alto rendimiento.
 - % de testimonios de rendimiento satisfactorio.
 - La mejora de la clasificación otorgada por los CIEES a los PE evaluados de TSU/PA y LIC.
 - La acreditación de PE (TSU/PA y LIC) por organismos reconocidos por el COPAES.
 - La mejora de los PE de posgrado y su registro en el PNP SEP-CONACyT.
 - La certificación de procesos estratégicos de gestión por normas ISO 9000: 2000.
 - Otros.
- **Resultados académicos de los proyectos financiados en el marco del PIFI 1.0 y 2.0 (Análisis de cada proyecto):**
 - ¿Cuáles son los resultados más relevantes hasta ahora obtenidos?
 - ¿En qué medida se han cumplido sus objetivos y metas?
 - ¿En qué medida los proyectos han incidido en el logro de la acreditación de PE (TSU/PA y LIC) por organismos reconocidos por el COPAES o en una mejor clasificación de los PE por los CIEES, o en su registro en el PNP SEP - CONACyT?
 - ¿En qué medida los proyectos en el espacio de la gestión han incidido en su mejora?
 - ¿En qué medida los proyectos han incidido en la certificación de los procesos estratégicos de gestión por normas ISO 9000:2000?
- **Resultados de los estudios de seguimiento de egresados, de estudiantes y de empleadores, financiados en el marco del PIFI.**
 - ¿Cuál fue la metodología utilizada?
 - ¿Cuáles son los resultados más relevantes de los estudios?
 - ¿En qué medida los resultados de los estudios se han utilizado para actualizar los planes y programas de estudio?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿En qué otros aspectos han sido utilizados?
- **Grado de atención a las recomendaciones relevantes de los CIEES en el espacio de la gestión** (descripción de las recomendaciones y la forma en que han sido o están siendo atendidas).
- **Avance en la construcción de los espacios físicos financiados en el marco del PIFI.**
 - ¿Cuáles instalaciones cuya construcción fue financiada en 2001 se encuentran funcionando?
 - ¿Cuáles instalaciones cuya construcción fue financiada en 2002 se encuentran funcionando?
 - ¿Cuál es su impacto en la mejora de las condiciones para la impartición de los PE y para el trabajo académico de profesores y alumnos?
- **Análisis de procesos administrativos:**
 - ¿En qué medida los procesos administrativos apoyan convenientemente el desarrollo de los programas educativos?
 - ¿Cuáles procesos deberían mejorarse? ¿Por qué?
 - ¿Cuáles procesos deberían simplificarse? ¿Por qué?
- **Análisis del clima organizacional institucional**
 - ¿Cuenta la institución con estudios de clima organizacional?
 - ¿Es adecuado el clima organizacional para el desarrollo de la institución y la consecución de su misión, visión y fines?
 - ¿Cuenta la institución con un código de ética? ¿Cuál es su contenido?
 - ¿Los miembros de la comunidad:
 - están identificados y contribuyen a la consecución de la misión, filosofía, fines y objetivos institucionales;
 - tienen el orgullo de pertenencia;
 - reconocen el liderazgo de los órganos de gobierno y están satisfechos con su ejercicio;
 - respetan los valores institucionales y;
 - toleran los valores de los demás individuos y grupos?

TECNOLOGIA
FALLA DE ORIGEN

- ¿El personal directivo, académico y administrativo tiene una actitud proactiva para realizar su trabajo con eficiencia y eficacia, con responsabilidad, iniciativa, creatividad y capacidad?
- ¿Los alumnos están satisfechos con su formación, con sus profesores y los servicios de apoyo académico? ¿Cuáles son las evidencias?
- **Avances e impacto del desarrollo, implantación y explotación del SIIA (PRONAD).**
 - ¿Cuál es la estrategia institucional para el diseño, implantación y explotación del SIIA?
 - ¿Cuáles de los 3 módulos están operando?
 - ¿Cuáles módulos están operando en forma integrada?
 - ¿Qué tipo de información se procesa con el SIIA?
 - ¿Cuáles son los beneficios hasta ahora obtenidos con el funcionamiento del SIIA?
- **Estrategias institucionales orientadas a la certificación de procesos estratégicos de gestión por normas ISO 9000:2000.**
 - ¿Cuáles son las estrategias institucionales más relevantes?
 - ¿Cuáles son los procesos estratégicos de gestión en vías de certificación?
 - ¿Cuáles son los logros hasta ahora obtenidos?
 - ¿Cuáles son los obstáculos más relevantes para lograr la certificación de los procesos?
- **Evolución de los valores de los indicadores institucionales a 2000, 2001 y 2002.**
 - ¿Con base en la evolución será posible alcanzar los valores de los indicadores (metas) a 2006? ¿Cuáles de las metas se alcanzarán y cuáles no? En este último caso deberán perfeccionarse las estrategias institucionales en la fase de planeación para lograr las metas establecidas en el PIFI 2.0.
- **Identificación de aquellos problemas estructurales que afectan el buen desarrollo de la institución tales como estructura organizacional pesada e ineficiente, sistemas de admisión y promoción del personal académico laxos y sin criterios académicos, entre otros, así como las estrategias de atención para los mismos.**
- **Políticas, normas y esquemas para la autorregulación institucional.**
 - ¿Cuáles son las políticas, normas y esquemas para la autorregulación institucional? ¿Cuál es su grado de efectividad?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿En qué medida los CA coadyuvan a la autorregulación institucional?

- **Otros.**

- **Identificación de las principales fortalezas y problemas de la institución.**

(Deberán ser identificados como resultado del proceso de autoevaluación de la institución)

- Fortalezas (ver anexo 1).
- Problemas.

2.2.2 Actualización de la planeación del PIFI 2.0.

Una vez que se cuenta con la autoevaluación descrita anteriormente, se elaborarán políticas institucionales (ver anexo1) que orienten el proceso de actualización de la planeación en el ámbito institucional. En esta fase de formulación del PIFI-3.0 se deberá revisar y, en su caso, precisar y/o actualizar, la visión institucional a 2006 y la conformación de las DES (preservando el principio académico-organizativo de una DES con base en los lineamientos del PROMEP), objetivos estratégicos y estrategias generales y particulares para lograr las metas a 2006 establecidas por la institución en el PIFI 2.0. Además, se deberán establecer las metas-compromiso que asume la institución en el periodo 2003-2006, para mejorar y, en su caso, asegurar la calidad de los servicios educativos que ofrece y de sus más importantes procesos de gestión.

En esta fase se deberán fortalecer la planeación y la evaluación institucionales y revisar, y en su caso actualizar:

- **La visión institucional a 2006** (ver anexo1).
- **La conformación de las DES** (ver anexo1).
- **Los objetivos estratégicos** (ver anexo1).
- **Las estrategias** (ver anexo1) **para:**
 - fortalecer la planeación y evaluación institucional;
 - desarrollar oportunamente y con niveles crecientes de calidad las funciones universitarias;
 - fomentar la vinculación con los sectores sociales y productivos;
 - fortalecer las DES y formular su Programa de Fortalecimiento (ProDES);
 - desarrollar y consolidar los CA de las DES y sus LGAC;
 - vincular en las DES las actividades de generación y aplicación del conocimiento con las de transmisión y difusión del mismo;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- brindar atención a los estudiantes y dar seguimiento a sus trayectorias escolares;
- estudiar el perfil, prácticas sociales y hábitos de los estudiantes;
- mejorar la calidad de los PE (TSU/PA y LIC) no acreditados o clasificados en los niveles 2 y 3 por los CIEES;
- mejorar la calidad de los PE de posgrado que no están registrados en el PNP SEP-CONACyT (Atención particular a la mejora del nivel de habilitación del profesorado y consolidación de los CA);
- mejorar la calidad de los PE de posgrado que están apoyados por el PIFOP;
- asegurar la calidad de los PE (TSU/PA y LIC) que han logrado la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES o transitoriamente el nivel 1 de los CIEES;
- mantener, en su caso, el registro de los PE de posgrado en el PNP SEP-CONACyT;
- impulsar y desarrollar proyectos de servicio social comunitario de buena calidad;
- mejorar la gestión institucional y formular el Programa de Fortalecimiento de la Gestión (ProGES);
- la rendición de cuentas (académica y administrativa);
- mantener actualizada la normativa institucional;
- contar con una estructura orgánica flexible y eficiente;
- asegurar el buen funcionamiento de los órganos colegiados;
- mejorar el clima organizacional;
- diseñar, implantar y explotar el SIIA;
- lograr la certificación de los procesos estratégicos de gestión por normas ISO 9000:2000 y;
- otros.

Un aspecto que sobresale en esta fase de actualización del PIFI 2.0 y formulación del PIFI 3.0 es el relativo a las metas-compromiso que establece la institución a 2003, 2004, 2005 y 2006 como los expuestos en la tabla 1. El seguimiento del desarrollo del PIFI-3.0 y el cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos, será fundamental en las próximas etapas de actualización del PIFI (3.1, 3.2, ...) pues de ello dependerá, en gran medida, el resultado de sus evaluaciones futuras y los recursos extraordinarios que, en su caso, sean asignados para el desarrollo del Programa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tabla 1. Compromisos que asume la IES en el marco del PIFI

Indicadores Institucionales	Metas-compromiso de la IES			
	2003	2004	2005	2006
Número y % de PTC:				
<ul style="list-style-type: none"> con perfil deseable que obtendrán su registro en el <i>PROMEP-SESIC</i> 				
<ul style="list-style-type: none"> que obtendrán su registro en el SNI/SNC 				
<ul style="list-style-type: none"> que participarán en el programa de tutorías 				
Cuerpos académicos que:				
<ul style="list-style-type: none"> se consolidarán (Especificar el nombre del CA) 				
<ul style="list-style-type: none"> mejorarán su grado de desarrollo y consolidación (Especificar el nombre del CA en proceso de consolidación, formación o grupo disciplinario) 				
PE de TSU/PA y LIC:				
<ul style="list-style-type: none"> que se actualizarán 				
<ul style="list-style-type: none"> que se actualizarán incorporando elementos de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje (Especificar los nombres de los programas) 				
PE de TSU/PA y LIC con tasas de titulación:				
<ul style="list-style-type: none"> Mayores al 70 %. 				
<ul style="list-style-type: none"> Menores al 30%. 				
(Especificar los nombres de los programas)				
PE de TSU/PA y LIC que pasarán del nivel 2 al 1 de los CIEES				
(Especificar los nombres de los programas)				
PE de TSU/PA y LIC que pasarán del nivel 3 al 1 de los CIEES				
(Especificar los nombres de los programas)				
PE de TSU/PA y LIC que lograrán la acreditación por organismos especializados reconocidos por el COPAES				
(Especificar los nombres de los programas)				
Procesos estratégicos de gestión que serán certificados por la norma ISO 9000:2000				
(Especificar los nombres de los procesos)				
Diseño, integración y explotación del SIIA:				
<ul style="list-style-type: none"> módulos básicos que estarán operando (administración escolar, recursos humanos y finanzas) 				
<ul style="list-style-type: none"> módulos del SIIA que operarán relacionados entre sí 				
Otras metas académicas o de gestión definidas por la institución:				
<ul style="list-style-type: none"> Meta A 				
<ul style="list-style-type: none"> Meta B 				

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.2.3 Políticas institucionales que orienten las acciones de planeación de las DES.

A partir de los resultados de la actualización de la planeación institucional del PIFI 2.0, se deben formular las políticas institucionales que orienten las acciones de planeación de las DES. Dichas políticas orientarán a los procesos de actualización de la autoevaluación, planeación y programación de cada DES, que den lugar a sus Programas de Fortalecimiento (ProDES).

- **Políticas institucionales que orienten las acciones de las DES para:**
 - Fomentar la participación de los profesores y CA en el proceso de formulación del Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES) en el marco del proceso de actualización del PIFI.
 - Formular e integrar el ProDES.
 - Formular proyectos cuidadosamente calendarizados (2004-2006) en el marco del ProDES.
 - Otros aspectos.

2.3 Ámbito de la DES.

Una vez que se cuente con las fases de autoevaluación y planeación institucionales deberá iniciar un proceso de planeación participativa más amplio en el ámbito de las DES, donde se revisarán la autoevaluación y la planeación del desarrollo de cada una de ellas. Los insumos iniciales de dicho ejercicio son los resultados de la actualización en el ámbito institucional de la autoevaluación de la actualización y planeación del PIFI 2.0, y de las políticas institucionales respectivas. A la luz de estos elementos se deberán actualizar la autoevaluación y planeación del PIFI 2.0 de cada DES.

2.3.1 Tercer proceso de autoevaluación de cada DES.

Con los documentos de autoevaluación y planeación institucional, se analizarán los avances académicos alcanzados en el periodo 2001-2003, así como el impacto logrado en la mejora y aseguramiento de la calidad los programas educativos y de los procesos de gestión de cada DES.

Elementos a considerar en la autoevaluación de la DES para la actualización del PIFI:

- **Análisis de la planeación y evaluación de la DES**
 - ¿Se aplica un modelo apropiado de planeación, programación, presupuestación y evaluación que promueva la participación de la comunidad de la DES? ¿En qué consiste el modelo? ¿Cuáles son los beneficios?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿Los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación están estrechamente relacionados? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿El Plan de Desarrollo de la DES fue elaborado mediante un proceso de planeación participativa? ¿Es conocido por la comunidad de la DES? ¿Se emplea en la toma de decisiones? ¿Cuáles son las evidencias?
- ¿El Plan de Desarrollo de la DES se sustenta en estudios e investigaciones y en un sistema de información confiable?
- **Contenido de la visión de la DES a 2006 e identificación de los elementos que se han fortalecido en el marco del PIFI.**
 - ¿Es clara y precisa la visión de la DES para orientar el proceso de actualización de la planeación?
 - ¿Está alineada la visión de la DES con la visión institucional? (Elaborar matriz que relacione los elementos de ambas visiones).
 - ¿Qué proyectos y acciones de la DES se han puesto en operación en el transcurso de los dos últimos años para lograr su visión a 2006?
 - ¿Cuáles son los elementos de la visión de la DES a 2006 que se han fortalecido? ¿Cuáles son las evidencias?
 - ¿Con las acciones que se han emprendido y aquéllas en proceso, será posible lograr la visión de la DES a 2006?
- **Estrategias de la DES para mejorar el perfil de su profesorado y lograr la consolidación de sus CA y LGAC.**
 - ¿Cuáles son las estrategias más relevantes para:
 - mejorar el perfil del profesorado de apoyo a la impartición de los programas educativos de TSU/PA, LIC y posgrado;
 - mantener, en su caso, el nivel de consolidación alcanzado por los CA;
 - propiciar la consolidación de los CA en formación y;
 - transformar grupos disciplinares en CA en formación?
 - ¿En qué medida se ha mejorado el perfil del profesorado y cuál es su impacto en la impartición de los PE de la DES? ¿Cuáles son las evidencias?
 - ¿Cuáles CA han mejorado su conformación, integración y grado de consolidación? ¿Cuáles son las evidencias? ¿Cuál es

su impacto en el funcionamiento de la DES? ¿Cuáles son las evidencias?

• **Estrategias más relevantes de la DES para lograr su integración y su buen funcionamiento:**

- ¿Cuáles son las estrategias más relevantes?
- ¿Cuál es el grado de integración académica de la DES? ¿cómo se mide? ¿cuáles son las evidencias?
- ¿Cuáles son los resultados más relevantes de su funcionamiento?
- ¿Cuáles son, en su caso, los obstáculos más importantes para lograr su integración y funcionamiento apropiado?

• **Esquemas e instrumentos para la evaluación del desempeño de los profesores.**

- ¿Cuáles son los esquemas e instrumentos que utiliza la DES para evaluar el desempeño de los profesores? ¿Con qué periodicidad se actualizan?
- ¿En qué medida los esquemas inciden favorablemente en la permanencia de los profesores y CA del más alto nivel?
- ¿En qué medida los resultados inciden en la mejora continua de los PE y la gestión de la DES?

• **Impacto de la incorporación en los PE de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje y su comparación con los enfoques tradicionales.**

- ¿En cuáles PE de la DES se han incorporado elementos de estos enfoques?
- ¿En qué medida y cuáles han sido los elementos incorporados?
- ¿En qué medida los profesores de la DES han modificado sus prácticas?
- ¿En qué medida se han tenido que modificar, en su caso, los esquemas para evaluar el desempeño de los profesores?
- ¿En qué medida se ha tenido que modificar, en su caso, la gestión de la DES?
- ¿Qué impactos ha generado la incorporación, en su caso, de estos enfoques?
- ¿Se perciben mejoras en el funcionamiento de los PE en comparación con aquellos que operan bajo enfoques tradicionales? ¿Cuáles son las evidencias?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Funcionamiento y cobertura del programa de tutorías en la DES.**
 - ¿Cuál es la cobertura del programa en la DES y cómo opera?
 - ¿Cuáles son las estrategias de la DES para implantar el programa y procurar su buen funcionamiento?
 - ¿En qué medida el personal que participa en el programa ha sido capacitado? ¿En qué consiste el programa de capacitación?
 - ¿En cuáles PE de la DES han mejorado las tasas de aprobación como resultado del programa y en qué magnitud?
 - ¿En cuáles PE de la DES han mejorado las tasas de egreso y graduación oportuna como resultado del programa y en qué magnitud?
 - ¿Qué otros aspectos favorables ha generado el programa?
- **Resultados de los estudios de seguimiento de egresados, de estudiantes y de empleadores.**
 - ¿Qué metodología se utilizó para llevar a cabo los estudios?
 - ¿Cuáles son los resultados más relevantes de los estudios en el ámbito de la DES?
 - ¿En qué medida los resultados de los estudios se han utilizado para actualizar los planes y programas de estudio de la DES?
 - ¿En qué otros aspectos han sido utilizados por la DES?
- **Evolución de la calidad de los Programas Educativos (TSU/PA, LIC y Posgrado).**
 - ¿Cuáles de los PE de TSU/PA y LIC de la DES clasificados en el nivel 3 por los CIEES lograron pasar al nivel 2 ó al 1, y cuáles pasaron del nivel 2 al 1 en los últimos dos años? ¿En qué consisten las acciones realizadas para lograrlo?
 - ¿En cuáles PE de TSU/PA y LIC de la DES han mejorado los resultados obtenidos de la aplicación del EGEL? ¿A qué se debe la mejora?
 - ¿Cuáles PE de TSU/PA y de LIC de la DES lograron su acreditación por organismos reconocidos por el COPAES en los últimos dos años?
 - ¿Cuáles PE de posgrado de la DES lograron su registro en el PNP SEP-CONACYT? ¿Cuáles son los esquemas de apoyo institucional y de la DES para mantener el registro?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿Cuáles PE de posgrado de la DES están siendo apoyados en el marco del PIFOP? ¿Cuáles son los avances en el proceso de fortalecimiento y los esquemas de apoyo institucional?
- ¿En cuáles PE los valores de los indicadores de desempeño están evolucionando favorablemente para alcanzar las metas a 2006 fijadas en el PIFI 2.0? (ver anexo II).
- ¿En cuáles PE los valores de los indicadores de desempeño están evolucionando desfavorablemente en detrimento de alcanzar las metas a 2006 fijadas en el PIFI 2.0? ¿Cuáles de las estrategias están fallando? ¿Qué obstáculos no se han podido superar? (ver anexo II).
- **Impactos de la formulación y desarrollo del PIFI (1.0) y su actualización (2.0) en el funcionamiento de la DES, en particular en los siguientes aspectos:**
 - La identificación de fortalezas y problemáticas de la DES.
 - La adecuación de su estructura orgánica.
 - La integración de la DES.
 - La mejora del perfil de su profesorado.
 - El desarrollo y consolidación de sus CA y de las LGAC que cultivan.
 - La actualización de sus planes y programas de estudio.
 - El incremento en las tasas de aprobación y graduación oportuna de estudiantes en los PE que imparte.
 - La mejora de los resultados obtenidos de la aplicación del EGEL en los PE que imparte.
 - % de testimonios de alto rendimiento.
 - % de testimonios de rendimiento satisfactorio.
 - La mejora de la clasificación otorgada por los CIEES a los PE evaluados de TSU/PA y LIC de la DES.
 - La acreditación de PE de TSU//PA y LIC de la DES por organismos reconocidos por el COPAES.
 - La mejora de los PE de posgrado de la DES y su registro en el PNP SEP-CONACyT.
 - Otros.
- **Análisis de la normativa institucional vigente:**
 - ¿La normativa contribuye al buen funcionamiento de la DES?
¿Por qué?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿La normativa relativa al ingreso, promoción y permanencia del personal académico es adecuada para garantizar el desarrollo y consolidación de CA del más alto nivel en la DES? ¿Por qué?
- ¿La normativa permite la movilidad de profesores y estudiantes entre los PE de la DES, entre PE de la DES con otras DES de la institución, así como con otras instituciones?
- ¿Existen políticas para el ingreso, promoción y egreso de estudiantes que contribuyan a su formación de calidad y a incrementar la eficiencia terminal? ¿Cuáles son las políticas?
- ¿La normativa establece claramente los derechos, obligaciones y, en su caso, sanciones para los estudiantes, personal académico y directivo?
- ¿La normativa es respetada por la comunidad de la DES?
- ¿En qué medida las políticas, normas y procedimientos institucionales coadyuvan a la gestión oportuna y eficiente de la DES?
- ¿Cuáles elementos de la normativa institucional deberán actualizarse, abrogarse, crearse o derogarse para mejorar la gestión de la DES y por qué?
- **Análisis de la gestión de la DES**
 - ¿Cuenta la DES con políticas de gestión para propiciar la vinculación entre las actividades de generación y aplicación del conocimiento, con las de transmisión y difusión del mismo? ¿Cuál es el contenido de las políticas? ¿Qué resultados se han obtenido?
 - ¿En qué medida las políticas de gestión de la DES propician la vinculación de la DES con otras DES de la institución, con otras instituciones, y con los sectores sociales y productivos? ¿En qué consisten las políticas?
 - ¿Cuáles son las estrategias para optimizar el uso de los recursos humanos y materiales de la DES? (funcionamiento departamental, matricial, programación académica, apertura de grupos, troncos comunes, entre otros). ¿Cuáles son los beneficios que se han obtenido?
 - ¿Cuenta la DES con estudios de clima organizacional? ¿Cuáles son los resultados más relevantes?
- **Análisis de la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de la DES (ver anexo III).**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ¿Cuál es la capacidad académica de la DES? (Alta, medianamente alta, regular, regular baja, baja).
- ¿Cuál es la competitividad (rendimiento) académica de la DES? (Alta, medianamente alta, regular, regular baja, baja).
 - En el nivel de TSU/PA y LIC.
 - En el nivel posgrado.
- ¿Son consistentes los resultados? (Presente diagramas de análisis utilizando la metodología descrita en el anexo III).
- **Otros.**
- **Identificación de las principales fortalezas y problemas de la DES.**
(Deberán ser identificados como resultado del proceso de autoevaluación de la DES)
 - Fortalezas (ver anexo 1).
 - Problemas.

2.3.2 Actualización de la planeación en el ámbito de la DES.

Una vez realizadas la autoevaluación y planeación institucional, así como la autoevaluación de cada DES, se procede a la actualización de la planeación de cada DES del PIFI 2.0.

En esta fase de formulación del PIFI 3.0 se deberán revisar y, en su caso, actualizar:

- La visión de la DES a 2006.
- La conformación de la DES.
- Los objetivos estratégicos de la DES.
- Las estrategias para:
 - formular el Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES);
 - mejorar la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de la DES:
 - fortalecer la planta académica (nivel de habilitación, composición, etc.) de apoyo a la impartición de los PE de TSU/PA, LIC y Posgrado como un elemento estratégico para la mejora, o el aseguramiento de la calidad de los PE;
 - desarrollar y consolidar sus CA, y las LGAC que cultivan;
 - vincular las actividades de generación y aplicación del conocimiento, con las de transmisión y difusión del mismo;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- brindar atención a sus estudiantes y dar seguimiento a las trayectorias escolares;
 - atender estudiantes con rezago o con probabilidades de deserción;
 - mejorar la calidad de los PE (TSU/PA y LIC) clasificados en los niveles 2 y 3 por los CIEES o los PE no acreditados;
 - mejorar la calidad de los PE de posgrado (fortalecimiento de la planta académica de apoyo a su impartición);
 - asegurar la calidad de los PE (TSU/PA y LIC) que han logrado la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES o transitoriamente el nivel 1 de los CIEES;
 - mantener, en su caso, el registro de los PE de posgrado en el PNP SEP-CONACyT y;
 - fomentar la vinculación de la DES con los sectores sociales y productivos.
- impulsar y desarrollar proyectos de servicio social comunitario de buena calidad;
 - mejorar el clima organizacional de la DES;
 - mejorar la gestión de la DES y;
 - otros.

Un aspecto sobresaliente en esta fase de planeación en el ámbito de la DES es el establecimiento de metas-compromiso a 2003, 2004, 2005 y 2006 como se aprecia en la **tabla 2**. El seguimiento del desarrollo del Programa de Fortalecimiento de la DES y el grado de cumplimiento de las metas-compromiso, será fundamental en las próximas etapas de actualización del PIFI pues de ello dependerá, en gran medida, el resultado de sus evaluaciones futuras, de cada uno de los ProDES que integran el PIFI y, en su caso, la asignación de recursos extraordinarios para el desarrollo de los Programas.

En la asignación de recursos extraordinarios para el desarrollo del ProDES, se tomarán en cuenta la evaluación del comité dictaminador y el esfuerzo que la DES se compromete a realizar en el periodo 2003-2006 para mejorar y, en su caso, asegurar la calidad de su oferta educativa en los diferentes niveles.

Indicadores de la DES	Metas-compromiso de la DES			
	2003	2004	2005	2006
Nombre, número y % de PTC de la DES:*				
• con perfil deseable que se registrarán en la <i>PROMEPE- SESIC</i>				
• que obtendrán su registro en el SNI/SNC				
• que participarán en el programa de tutorías				
Cuerpos Académicos que:				
• se consolidarán (Especificar el nombre del CA).				
• mejorarán su grado de consolidación (Especificar el nombre del CA en proceso de consolidación, formación o grupo disciplinario)				
PE de TSU/PA y LIC de la DES: (Especificar los nombres de los programas)				
• que se actualizarán				
• que se actualizarán incorporando elementos de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje				
PE de TSU/PA y LIC de la DES con tasas de titulación:				
• mayores al 70 %.				
• menores al 30%. (Especificar el nombre de los programas)				
% de estudiantes de la DES que participarán en el programa de tutorías				
PE de TSU/PA y LIC de la DES que pasarán del nivel 3 al 1 de los CIEES (Especificar los nombres de los programas)				
PE de TSU/PA y LIC de la DES que pasarán del nivel 2 al 1 de los CIEES (Especificar los nombres de los programas)				
PE de TSU/PA y LIC de la DES que alcanzarán la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES (Especificar los nombres de los programas)				
Otras metas académicas de la DES				
• Meta A				
• Meta B				

*Especificar los nombres de los profesores en relación aparte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.3 Políticas institucionales y de la DES que orientan las acciones de los profesores, CA y coordinadores de los PE para la evaluación de PE y CA de la DES.

Se deberán definir las políticas en el nivel de la DES que orientarán las acciones de los CA y de los PE para:

- evaluar el funcionamiento y desempeño de los CA;
- evaluar los PE de TSU/PA y LIC de la DES;
- actualizar la planeación del desarrollo de los CA de la DES y formular y priorizar acciones para su fortalecimiento en el marco del proceso de actualización del PIFI;
- actualizar la planeación del desarrollo de los PE de TSU/PA y LIC de la DES y formular y priorizar acciones para su fortalecimiento en el marco del proceso de actualización del PIFI;
- optimizar el uso de los recursos disponibles y;
- otros aspectos.

2.3.4 Evaluación interna de los programas educativos y CA de cada DES.

Después realizar la autoevaluación y la planeación en el ámbito institucional y de cada DES, se llevará a cabo la evaluación interna y planeación del desarrollo de cada PE y CA de cada DES formulando las propuestas de acciones para el fortalecimiento de cada uno de ellos. Para ello es necesario tomar en consideración los elementos siguientes:

A) Evaluación interna de los PE de TSU/PA y LIC de cada DES.

- Pertinencia y factibilidad académica del PE.
- Aportaciones del PE al logro de la visión institucional y de la DES.
- Condiciones para la impartición del PE.
- Nivel otorgado al PE, en su caso, por los CIEES. Recomendaciones relevantes de los Comités para mejorar o, en su caso, asegurar la calidad del PE y grado de atención.
- Análisis del perfil, composición y tiempo de dedicación del profesorado que participa en el PE, según el tipo del programa (B, I, CP, P, PI de la tipología PROMEP) (ver anexo I).
- Impacto, en su caso, de la incorporación en el PE de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje.
- Esquemas de atención de estudiantes.
- Esquemas e instrumentos utilizados en el PE para evaluar aprendizajes (exámenes departamentales, de trayecto, egreso, etc.).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Tasas de deserción (particularmente del 1o. al 2o. año del plan de estudios) y de titulación por cohorte generacional en los tiempos previstos.**
- **Análisis de los resultados obtenidos de la aplicación del EGEL a estudiantes / egresados del PE.**
- **Factibilidad de lograr la acreditación del PE por organismos reconocidos por el COPAES (o el nivel 1 de los CIEES) a más tardar en 2006.**
 - En caso de serlo, ¿qué aspectos habría que fortalecer? ¿En qué año podría lograrse la acreditación o el nivel 1 de los CIEES?
 - En caso contrario, ¿qué obstáculos habría que superar?
- **Elementos del PE acordes con el paradigma de un "PE de buena calidad".**
 - ¿Cuáles son esos elementos?
 - ¿Acciones para lograr otros elementos que actualmente no tiene el PE?
- **Análisis de la evolución de los valores de los indicadores a 2000, 2001 y 2002 del PE.**
 - ¿Permitirá la evolución observada alcanzar los valores de los indicadores (metas) a 2006 del PIFI (2.0)?
- **Otros.**
- **Principales fortalezas y problemas del PE.**

B) Evaluación interna de cada uno de los cuerpos académicos de la DES.

- **Análisis de la conformación y operación del CA.**
 - Área.
 - Disciplina.
 - Nivel de habilitación de cada integrante.
 - Programas educativos que atienden los integrantes del CA.
 - Reconocimiento de perfil deseable por el PROMEP-SESIK a los integrantes del CA.
 - LGAC que cultiva el CA y participación de cada integrante en cada línea.
 - Pertenencia de los integrantes del CA al SNI o al SNC.
 - Producción científica, humanística, artística, tecnológica, etc. en la que figuren más de uno de los integrantes del CA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Colaboración con otros CA de la DES, de otras DES, IES o centros de investigación, expresada ésta por la producción académica conjunta.
- **Análisis del nivel de consolidación del CA (usar como referencia el anexo VI). Justificar la respuesta.**
- **Otros.**
- **Principales fortalezas y problemas del CA.**

2.3.5 Actualización de la planeación de PE y CA del PIFI 2.0 y propuestas de acciones para fortalecerlos en cada DES.

A) Actualización de la planeación de cada PE (impulso a la mejora continua de la calidad).

Se recomienda actualizar la planeación del desarrollo de cada PE en el marco del PIFI 2.0 y formular:

- **propuestas de acciones para:**
 - lograr los valores de los indicadores (metas) a 2006 del PE;
 - resolver los problemas/obstáculos para lograr que el PE cuente con los elementos distintivos de un PE de buena calidad;
 - pasar del nivel 3 al 1 de los CIEES (atención a recomendaciones);
 - pasar del nivel 2 al 1 de los CIEES (atención a recomendaciones);
 - lograr la acreditación por organismos acreditadores reconocidos por el COPAES (cumplir con los requisitos de acreditación) y;
 - mantener, en su caso, la acreditación otorgada por organismos acreditadores reconocidos por el COPAES.
- **una matriz de relación entre problemas y acciones propuestas para, en su caso, superar las deficiencias y así lograr el reconocimiento como un PE de buena calidad, o mantener la acreditación por un organismo reconocido por el COPAES o transitoriamente el nivel 1 de los CIEES.**

B) Actualización de la planeación de cada CA (impulso a la mejora continua de la calidad).

Se recomienda actualizar la planeación del desarrollo y consolidación de cada CA de la DES en el marco del PIFI 2.0 y formular:

- **Propuestas de acciones para desarrollar y consolidar CA:**
 - Mejorar el nivel de habilitación del personal académico que conforma el CA.
 - Obtener el registro de perfil deseable en el PROMEP-SEIC por parte de sus integrantes.
 - Participar en la mejora de la calidad de los PE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Definir y, en su caso, fortalecer sus LGAC (prioritarias y pertinentes).
- Mejorar las actividades de generación y aplicación del conocimiento y producción académica conjunta entre los miembros del CA.
- Ingresar, permanecer y ascender en el SNI.
- Participar en redes académicas nacionales e internacionales.
- Otras.

Como resultado de los procesos de planeación de cada PE y CA de cada DES, resulta un conjunto de acciones para fortalecer los PE y CA de la DES (ver figuras 2, 3, 4 y 5). Estas deberán sistematizarse y priorizarse, y, conjuntamente con los resultados de la autoevaluación académica de la DES, serán los insumos fundamentales para la formulación de del Programa de Fortalecimiento de cada DES y proyectos asociados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura 2

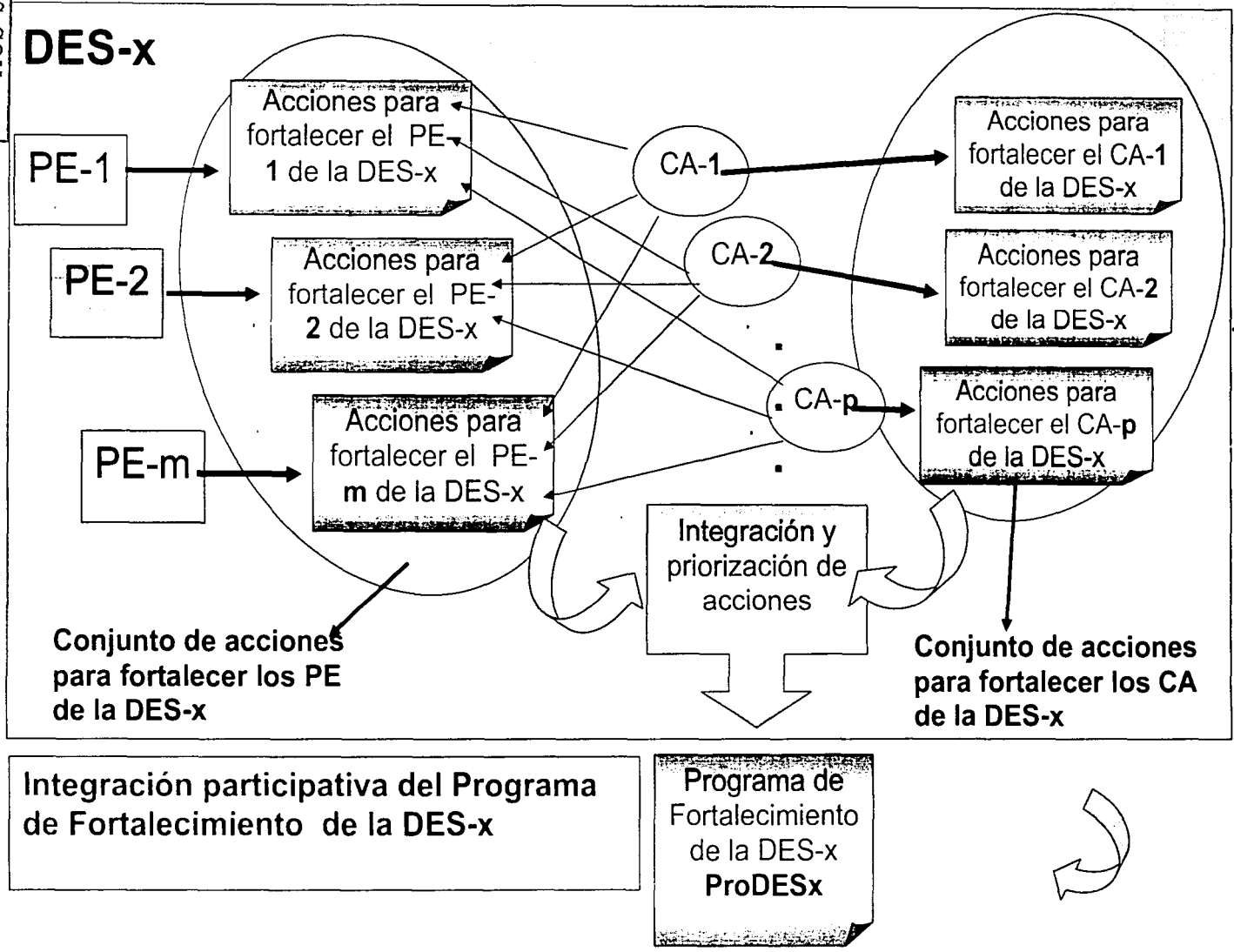


Figura 3

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

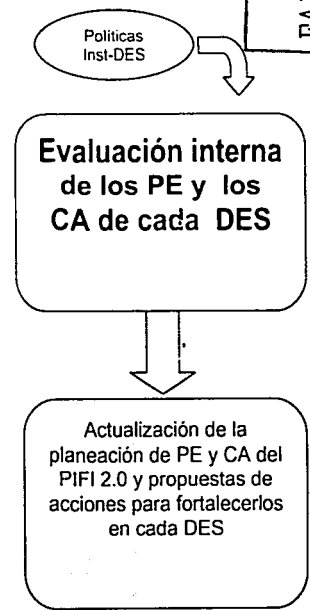
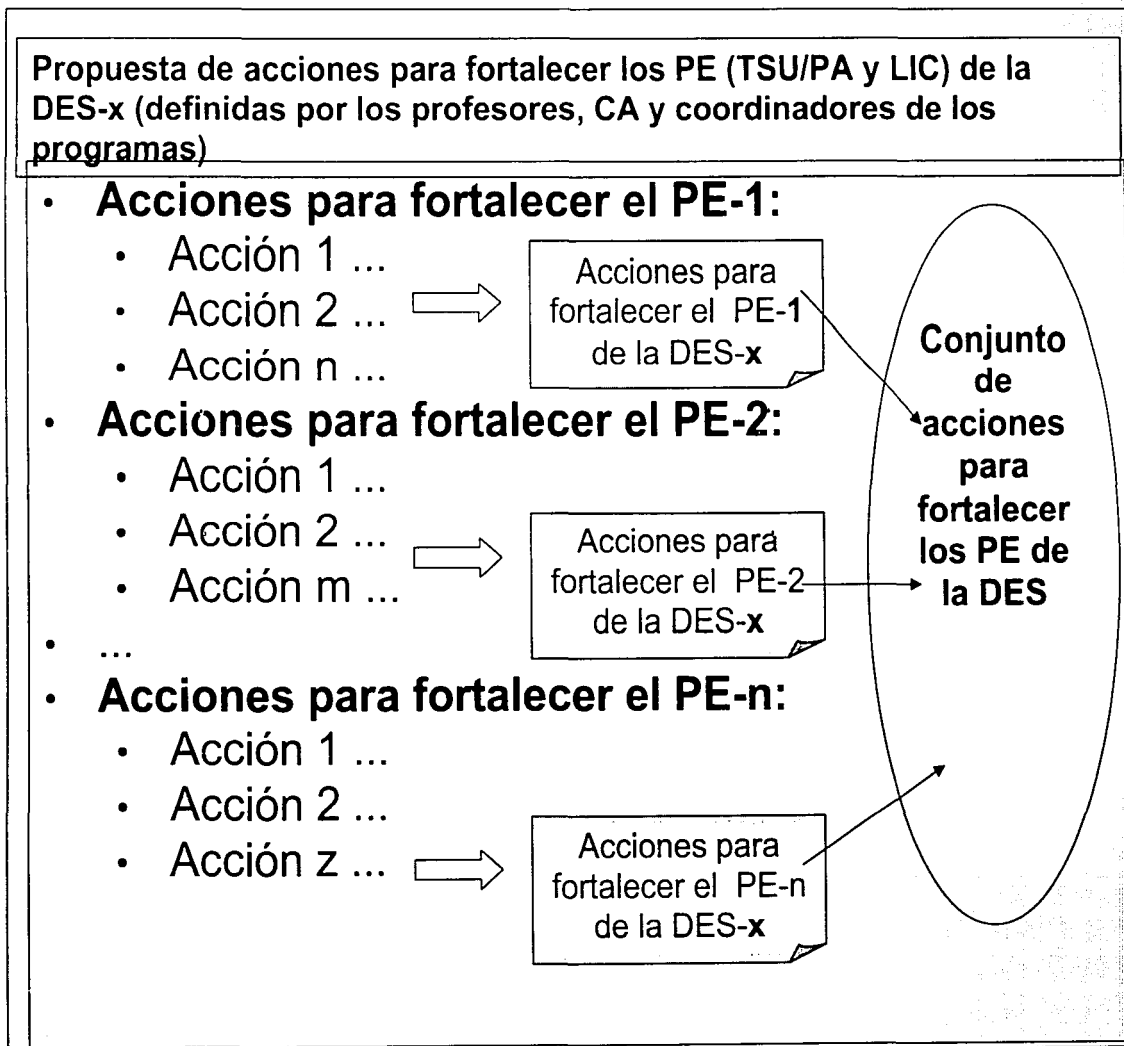


Figura 4

Propuesta de acciones para fortalecer los CA de la DES-x

• Acciones para fortalecer el CA-1:

- Acción 1 ...
- Acción 2 ...
- Acción k ...

Acciones para fortalecer el CA-1 de la DES-x

• Acciones para fortalecer el CA-2:

- Acción 1 ...
- Acción 2 ...
- Acción h ...

Acciones para fortalecer el CA-2 de la DES-x

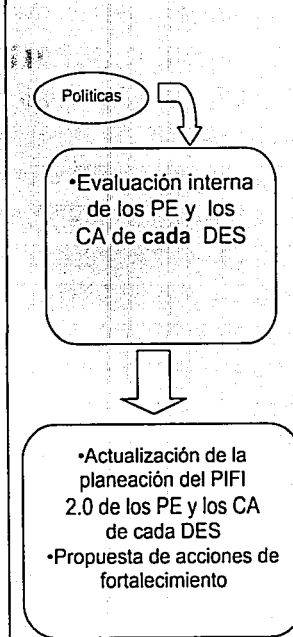
• ...

• Acciones para fortalecer el CA-p:

- Acción 1 ...
- Acción 2 ...
- Acción w ...

Acciones para fortalecer el CA-p de la DES-x

Conjunto de acciones para fortalecer los CA de la DES

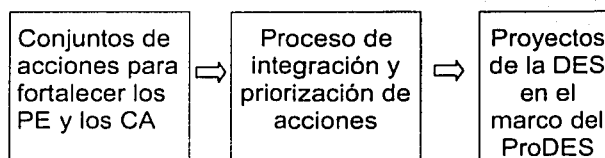


TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.3.6 Fase de integración y priorización de acciones en el ámbito de cada DES.

Con el conjunto de acciones formuladas para el fortalecimiento de los PE y el conjunto de acciones para el fortalecimiento de los CA, se llevará a cabo un proceso de integración y priorización de acciones que de lugar a la formulación de los proyectos que atenderán el fortalecimiento de los PE y CA de la DES. Para ello se realizará un análisis global de las fortalezas y problemas y se revisarán los compromisos ya establecidos en la planeación de la DES, realizando una cuidadosa calendarización de los proyectos.

Por lo tanto, los conjuntos de acciones para fortalecer los PE y los CA, y la actualización del proceso de planeación en la DES, constituyen, junto con la autoevaluación, los elementos centrales para la elaboración del Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES), así como de sus proyectos asociados.



Formulación, integración y calendarización de proyectos de la DES en el contexto del ProDES

En esta fase de integración y priorización de acciones en el ámbito de cada DES, se deben formular los proyectos de mejora y, en su caso, de aseguramiento de la calidad de los PE y de fortalecimiento de los CA con sus objetivos generales y particulares, estrategias, plan de trabajo y metas.

Los proyectos en el ámbito del ProDES deberán tener como objetivo: la mejora del perfil del personal académico de tiempo completo y el desarrollo y consolidación de los CA; la actualización de los programas educativos y la incorporación de nuevos enfoques y; la atención de estudiantes. En estos proyectos deberán incluirse, en su caso, las necesidades de ampliar y modernizar la infraestructura académica. Los proyectos cuyo único objetivo sea la mejora de la infraestructura de laboratorios, talleres, etc. no serán evaluados y por lo tanto no serán objeto de asignación de recursos.

- Formulación y calendarización de proyectos de las DES en el contexto del ProDES cuyo objetivo sea:
 - mejorar el perfil del profesorado y la consolidación de sus CA (Un proyecto integral y transversal en la DES);
 - mejorar la calidad de los PE no acreditados o de los niveles 2 y 3 de los CIEES. (Máximo 3 proyectos cuidadosamente calendarizados para el periodo 2004-2006);

Figura 5

- Acciones para fortalecer el PE-1:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción 3 ...
 - Acción n ...

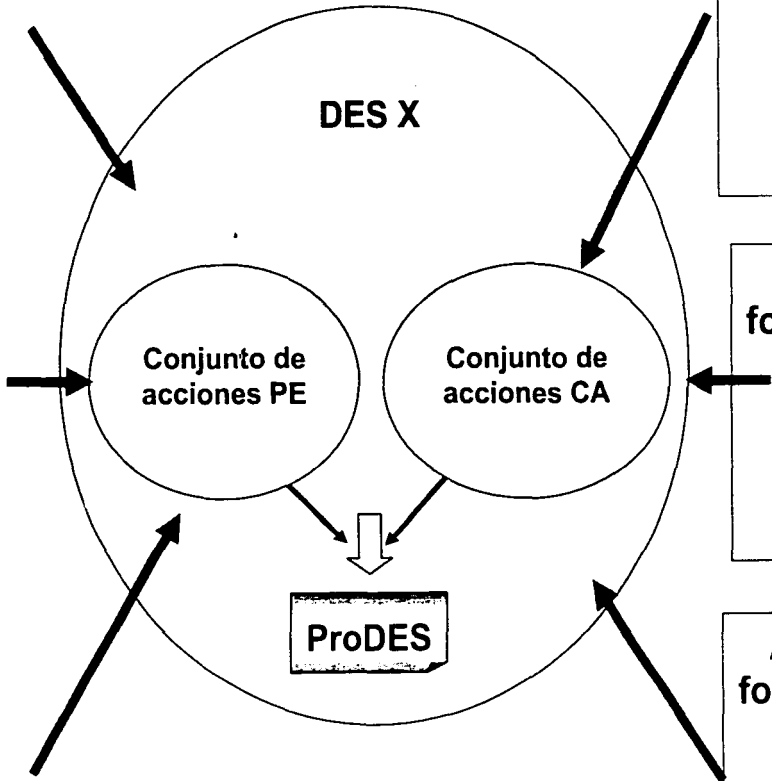
- Acciones para fortalecer el CA-1:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción 3 ...
 - Acción k ...

- Acciones para fortalecer el PE-2:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción 3 ...
 - Acción m ...

- Acciones para fortalecer el CA-2:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción 3 ...
 - Acción h ...

- Acciones para fortalecer el PE-3:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción z ...

- Acciones para fortalecer el CA-3:**
- Acción 1 ...
 - Acción 2 ...
 - Acción w ...



- asegurar la calidad de los PE acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o transitoriamente del nivel 1 de los CIEES. (Máximo 3 proyectos cuidadosamente calendarizados para el periodo 2004-2006).

En el "proyecto de mejora del perfil del profesorado y consolidación de CA" deberá incluirse, en su caso, la incorporación de PTC con estudios de posgrado. La petición deberá estar plenamente justificada, señalando, entre otros aspectos, los PE en los que participarían los nuevos profesores y su incorporación en los CA existentes. En el otorgamiento de nuevas plazas de PTC con estudios de posgrado se considerará la disponibilidad de plazas otorgadas a la institución en periodo 1997-2002 .

El número máximo de proyectos del ProDES será de siete.

2.3.7 Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES).

El proceso de planeación integral en el ámbito de cada DES debe dar lugar al Programa de Fortalecimiento de cada DES (ProDES). Cada uno de los ProDES pasará por un primer proceso de autoevaluación en el ámbito de la DES para verificar su consistencia con las políticas, la autoevaluación y la planeación en los ámbitos institucional y de la DES. Asimismo, deberán analizarse cuidadosamente la calendarización de los proyectos y sus peticiones de recursos para asegurar su viabilidad y el cumplimiento de los compromisos establecidos.

Consistencia interna del ProDES

- Justificación (matrices de relación):
 - Fortalezas o problemas relevantes de la DES derivados del autodiagnóstico (capacidad y competitividad (rendimiento) académicas vs. Proyectos).
 - Visión de la DES 2006 vs. Proyectos.
 - Compromisos (2003-2004, 2005 y 2006) de la DES vs. Proyectos.

Si el ProDES es consistente internamente y con el marco institucional, entonces el responsable de la DES lo enviará al titular de la institución. Si no fuera el caso, entonces deberá revisar todo el proceso de planeación hasta lograr que el programa sea consistente con los elementos antes mencionados y sólo entonces lo deberá enviar al titular de la institución.

Contenido del ProDES.

Los resultados de la fase de autoevaluación y planeación en el ámbito de la DES, en donde se analizaron e identificaron las principales fortalezas y problemas y avances logrados; el planteamiento de las políticas, estrategias, compromisos asumidos; y los conjuntos de acciones para fortalecer los CA y mejorar los PE, integrados en proyectos de cada una de las DES de la institución deberán formar parte del ProDES. Los proyectos del ProDES deberán ser consistentes con todos los elementos mencionados.

El ProDES tendrá una extensión máxima de 20 cuartillas y deberá tener al menos, los siguientes apartados:

Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES)**Programa de fortalecimiento de la DES**

Documento, para cada una de las DES, en el que se consigna el proceso de actualización de la planeación y la programación de la misma.

Contenido.
(máximo 20 cuartillas)

- I. Descripción del proceso llevado a cabo para formular el ProDES.
- II. Autoevaluación de la DES.
- III. Políticas de la DES para impulsar la actualización de la planeación del PIFI 2.0, para formular el ProDES y evaluar CA y PE.
- IV. Planeación de la DES. Compromisos 2003, 2004, 2005 y 2006.
- V. Valores de los indicadores a 2003, 2004, 2005 y 2006 de la DES y de los PE que ofrece.
- VI. Sistematización y priorización de las acciones para fortalecer los PE y CA de la DES.
- VII. Formulación y calendarización de proyectos de la DES en el contexto del ProDES.
- VIII. Consistencia interna del ProDES.
- IX. Conclusiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES)

 TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. Descripción del proceso llevado a cabo para formular el ProDES.

En esta sección es necesario:

- describir el proceso mediante el cual se actualizó la planeación de la DES y se formuló el "Programa de Fortalecimiento de la DES" en el marco del PIFI 3.0 y;
- mencionar los nombres de los profesores, CAs, personal de apoyo, funcionarios de la DES y, en su caso, órganos colegiados que intervinieron activamente en dicho proceso.

II. Autoevaluación de la DES.

En esta sección se deben consignar las respuestas a las preguntas descritas en la fase de autoevaluación de la DES y presentar el análisis de la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas utilizando la metodología del anexo III.

III. Políticas de la DES para impulsar la planeación, evaluación de CA y PE, y formular el ProDES.

En esta sección se deben describir las políticas de la DES para impulsar la actualización de la planeación del PIFI 2.0, formular el ProDES, así como para realizar la evaluación de PE y CA.

IV. Planeación de la DES.

- Visión de la DES a 2006.
- Conformación de la DES.
- Objetivos estratégicos de la DES.
- Estrategias para formular el ProDES.
- Estrategias para mejorar la capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de la DES:
 - ✓ Mejorar la planta académica de apoyo a la impartición de los PE de TSU/PA, LIC y POSG.
 - ✓ Desarrollar y consolidar los CA de la DES y sus LGAC.
 - ✓ Fomentar la vinculación de las actividades de generación y aplicación del conocimiento con las de transmisión y difusión del mismo.
 - ✓ Brindar atención a los estudiantes.
 - ✓ Mejorar la calidad de los PE de los niveles 2 y 3 de los CIEES o no acreditados.
 - ✓ Mejorar la calidad de los PE de posgrado y de aquellos que que, en su caso, están siendo apoyados en el marco del PIFOP para lograr su registro en el PNP SEP-CONACyT en el período 2002-2006.
 - ✓ Asegurar la calidad de los PE que, en su caso, hayan sido acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o del nivel 1 de los CIEES.
 - ✓ Asegurar la calidad de los PE de posgrado que, en su caso, formen parte del PNP SEP-CONACyT.
 - ✓ Fomentar la vinculación de la DES con los sectores sociales y productivos.
 - ✓ Impulsar y desarrollar proyectos de servicio social comunitario de buena calidad.
 - ✓ Mejorar el clima organizacional.
 - ✓ Mejorar la gestión de la DES.
 - ✓ Otros.
- Compromisos de la DES:

		Metas-compromiso de la DES			
Indicadores de la DES	2003	2004	2005	2006	
Tabla 2					

Programa de Fortalecimiento de la DES (ProDES)

V. Valores de los indicadores a 2003, 2004, 2005 y 2006 de:

- la DES y;
- los PE de la DES.

VI. Sistematización de las acciones para fortalecer los PE y CA de la DES.

En esta sección se debe describir la sistematización y priorización de acciones para fortalecer los CA y PE de la DES, resultado del proceso de evaluación interna y planeación realizado por profesores, CA y coordinadores de los PE. La sistematización de estas acciones deberá ser un insumo fundamental para la formulación de proyectos en el marco del ProDES.

VII. Formulación y calendarización de proyectos de la DES en el contexto del ProDES.

- Proyectos calendarizados de la DES para cumplir sus compromisos y cuyo objetivo sea:
 - ✓ mejorar el perfil del profesorado y la consolidación de sus CA (un proyecto integral y transversal en la DES);
 - ✓ mejorar la calidad de los PE no acreditados o de los niveles 2 y/o 3 de los CIEES (máximo 3 proyectos cuidadosamente calendarizados 2004-2006);
 - ✓ asegurar la calidad de los PE acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o del nivel 1 de los CIEES (máximo 3 proyectos cuidadosamente calendarizados 2004-2006).

VIII. Consistencia interna del ProDES.

- Análisis de consistencia del contenido del ProDES y proyectos asociados con las políticas institucionales y de la DES.
- Matrices de relación:
 - ✓ Fortalezas y problemas relevantes de la DES derivados del autodiagnóstico. Capacidad y competitividad (rendimiento) académicas vs. proyectos).
 - ✓ Visión de la DES a 2006 vs. proyectos.
 - ✓ Compromisos (2003, 2004, 2005 y 2006) de la DES vs. proyectos.

IX. Conclusiones.

2.3.8 Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES).

En paralelo al proceso de planeación en las DES, se llevará a cabo el proceso de planeación de la gestión en el nivel institucional que dé lugar a la formulación del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES) tomando en consideración la actualización de la autoevaluación y la planeación institucional del PIFI 2.0, en el espacio de la gestión.

Como resultado del proceso de planeación en el espacio de la gestión, se establecerán metas-compromiso en 2003, 2004 y 2006 tal y como se describe en la tabla 3.

Indicadores de la gestión institucional	Metas-compromiso de la IES			
	2003	2004	2005	2006
Normativa institucional actualizada. (Especifique las normas)				
Procesos estratégicos de gestión que serán certificados por la norma ISO 9000:2000. (Especificar los nombres de los procesos)				
Diseño, integración y explotación del SIIA. <ul style="list-style-type: none"> • Módulos básicos que estarán operando. • Módulos que estarán operando relacionados entre sí. 				
Número y porcentaje del personal directivo que habrá sido actualizado y / o capacitado.				
Otras metas de gestión de la IES: <ul style="list-style-type: none"> • Meta A. • Meta B. 				

Los proyectos cuidadosamente calendarizados en el marco del ProGES deberán considerar, entre otros aspectos, y en forma prioritaria, las recomendaciones del Comité de Administración y Gestión de los CIEES, y abordarán exclusivamente los aspectos siguientes:

- Revisión y actualización de la estructura organizacional.
- Actualización de la normativa de la institución.
- Mejora del clima organizacional.
- Desarrollo, implantación y explotación del sistema de información institucional (SIIA).
- Ampliar y mejorar la conectividad institucional.

- Certificación de procesos estratégicos de gestión.
- Capacitación del personal directivo.
- Programa de tutorías individual y en grupo.
- Estudios de seguimiento de estudiantes, egresados y empleadores.
- Redes de colaboración de CA.
- Desarrollo de los centros de auto acceso de aprendizaje de lenguas y de informática (consistente con las necesidades de las DES).
- Desarrollo del sistema bibliotecario (consistente con las necesidades de las DES).
- Plan maestro de construcciones (en orden de prioridad).
- Problemas estructurales que, en su caso, estén afectando el funcionamiento adecuado de la institución.

Los proyectos transversales institucionales anteriores sólo podrán plantearse en el ProGES. El número máximo de proyectos del ProGES será de cinco.

Los proyectos relacionados con los centros de autoacceso o de bibliotecas deberán especificar el origen de las necesidades en las DES y su impacto sobre el fortalecimiento de los PE, lo cual deberá expresarse explícitamente mencionando los PE y en su caso, sus fortalezas o problemas.

El proyecto de ampliación - construcción de nuevas instalaciones que, en su caso, forme parte del ProGES, deberá ser consistente con las necesidades identificadas en el proceso de planeación de las DES y de la Gestión; contendrá un **orden de prioridad** que asegure el cumplimiento de las metas-compromiso en el marco del PIFI 3.0; y presentará los anteproyectos arquitectónicos correspondientes que muestren el tipo de instalación, la superficie a construir y el costo por metro cuadrado. No se apoyarán las peticiones de construcción de nuevas instalaciones que no se acompañen de la información anterior o que no hayan sido incorporadas al PIFI.

La asignación de recursos extraordinarios para el desarrollo del ProGES tomará en consideración la evaluación del comité dictaminador que se conforme para tal propósito y el esfuerzo que la institución esté dispuesta a realizar para mejorar la gestión, atender las recomendaciones de los CIEES, y fortalecer la viabilidad institucional a mediano y largo plazo.

Los resultados del análisis e identificación de los principales problemas de la institución, así como las estrategias y proyectos para la mejora de la calidad de los servicios que ofrece, se deberán expresar en el ProGES, documento cuya extensión tendrá como máximo quince cuartillas y deberá tener al menos las siguientes secciones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Programa de fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES)

Documento en el que se consigna el resultado del proceso de actualización de la planeación y programación de la gestión.

Contenido (máximo 15 cuartillas)

- I.** Descripción del proceso llevado a cabo para formular el ProGES.
- II.** Autoevaluación de la gestión institucional.
- III.** Políticas de la institución para actualizar la planeación en el espacio de la gestión y para formular el ProGES.
- IV.** Planeación de la gestión. Compromisos 2003, 2004, 2005 y 2006.
- V.** Sistematización y priorización de las acciones para fortalecer la gestión académica –administrativa.
- VI.** Formulación y calendarización de proyectos en el espacio de la gestión y en el contexto del PIFI 3.0.
- VII.** Consistencia interna del ProGES.
- VIII.** Conclusiones.

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES)

I. Descripción del proceso llevado a cabo para formular el ProGES.

En esta sección es necesario:

- describir el proceso mediante el cual se actualizó la planeación y programación de la gestión y se formuló el ProGES y;
- mencionar los nombres de participantes en el proceso y los cargos que desempeñan y, en su caso, los órganos colegiados que participaron.

II. Autoevaluación de la gestión institucional.

En esta sección se deben consignar las respuestas a las preguntas descritas en las láminas correspondientes a la fase de autoevaluación institucional en el espacio de la gestión.

III. Políticas de la IES para formular el ProGES.

En esta sección se deben describir las políticas establecidas por la institución para impulsar la actualización de la planeación de la gestión y la formulación del ProGES.

IV: Planeación de la gestión de la IES.

- Visión de la gestión a 2006.
- Objetivos estratégicos.
- Estrategias para:
 - ✓ mantener actualizada la normativa;
 - ✓ contar con una estructura orgánica flexible y eficiente;
 - ✓ mejorar el clima organizacional;
 - ✓ vincular a la institución con los sectores sociales y productivos;
 - ✓ ampliar la conectividad institucional;
 - ✓ realizar estudios de estudiantes, egresados y empleadores y aprovechar sus resultados;
 - ✓ rendir cuentas académico-administrativas;
 - ✓ asegurar el buen funcionamiento de los órganos colegiados;
 - ✓ desarrollar, implantar y explotar el SIIA;
 - ✓ controlar el ejercicio presupuestal;
 - ✓ optimizar el uso de los recursos disponibles;
 - ✓ incrementar los recursos propios;
 - ✓ atender problemas estructurales de carácter financiero;
 - ✓ lograr la certificación de los procesos estratégicos de gestión;
 - ✓ capacitar al personal directivo y;
 - ✓ otros.
- Compromisos de la institución (gestión):

Indicadores de la gestión institucional	Metas-compromiso de la IES			
	2003	2004	2005	2006
Tabla 3				

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES)**V. Sistematización y priorización de acciones.**

En esta sección se debe describir la sistematización y priorización de acciones para fortalecer la gestión como resultado del proceso de planeación. Estas acciones y los resultados de la autoevaluación serán los insumos fundamentales para la formulación del ProGES.

VI. Formulación y calendarización de proyectos en el ámbito de la gestión y en el contexto del PIFI 3.0.

Integración en el ProGES de proyectos calendarizados para mejorar la gestión y cumplir los compromisos institucionales de gestión (máximo 5 proyectos cuidadosamente calendarizados)

En el ProGES deberán incorporarse los proyectos transversales institucionales exclusivamente en los siguientes temas:

- Revisión y actualización de la estructura organizacional.
- Actualización de la normativa de la institución.
- Mejora del clima organizacional.
- Desarrollo, implantación y explotación de sistemas de información institucional (SIIA).
- Ampliar y mejorar la conectividad institucional.
- Certificación de procesos de gestión.
- Capacitación del personal directivo.
- Programa de tutorías individual y en grupo.
- Estudios de seguimiento de estudiantes, egresados y empleadores.
- Redes de colaboración de CA.
- Desarrollo de centros de autoacceso de aprendizaje de lenguas y de informática (consistente con las necesidades de las DES).
- Desarrollo del sistema bibliotecario (consistente con las necesidades de las DES).
- Plan maestro de construcciones (en orden de prioridad).
- Problemas estructurales que, en su caso, estén afectando su funcionamiento adecuado.

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII. Consistencia interna del ProGES

Matrices de relación:

- ✓ Fortalezas y problemas relevantes de la gestión vs. proyectos.
- ✓ Visión de la gestión 2006 vs. proyectos
- ✓ Compromisos de la gestión vs. proyectos.

VIII. Conclusiones.

2.3.9 Contextualización de los ProDES y ProGES en el ámbito institucional y en el marco del PIFI 3.0.

Una vez formulados los programas de fortalecimiento de cada DES (ProDES) y el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES), se procederá a revisarlos con miras a su contextualización en el PIFI 3.0, para lo cual se analizará su consistencia individual y de conjunto en relación con las políticas institucionales y de las DES, y con la autoevaluación y planeación en ambos ámbitos. De haber consistencia, los ProDES y ProGES pasarán a integrar la propuesta del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI 3.0). De no haber consistencia en algunos de ellos o en todos, los ProDES y, en su caso, el ProGES se regresarán a las instancias que los formularon para que los revisen desde la etapa de la actualización de la planeación institucional. En el caso de los ProDES la revisión deberá llegar hasta la actualización de la planeación del PIFI 2.0 de los PE y los CA de cada DES, así como la elaboración de propuestas de acciones para fortalecer los CA y PE.

2.4 Programa Integral de Fortalecimiento Institucional versión 3.0.

El PIFI 3.0 integrará los resultados finales de las fases de autoevaluación y planeación del conjunto de la universidad en donde se analizaron e identificaron los avances logrados en el transcurso de los últimos dos años; las principales fortalezas y problemas; así como las estrategias de atención, tanto en el ámbito de la institución como en el de cada una de las DES, con sus respectivos CA y PE.

Una vez realizado el proceso de formulación de los ProDES y el ProGES, y evaluada su consistencia por la institución, éstos se contextualizarán en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI 3.0), en el cual se mostrará con claridad la forma en que la universidad pretende mejorar y, en su caso, asegurar la calidad de sus programas educativos y procesos estratégicos de gestión. Asimismo, deberá reflejar las estrategias institucionales cuyo objetivo sea cerrar las brechas de calidad al interior de sus DES y entre DES. Los proyectos en el marco del ProDES y ProGES se caracterizarán por la cuidadosa calendarización de sus acciones y recursos solicitados (complementarios a los de la institución) para lograr cumplir con los compromisos institucionales y de las DES en los tiempos previstos y para lograr cerrar las brechas de calidad al interior de las DES y entre las DES.

La asignación de recursos extraordinarios para el desarrollo del PIFI 3.0 tomará en cuenta la evaluación del comité dictaminador que para tal propósito se conforme y el esfuerzo de superación académica y de gestión que la institución esté dispuesta a realizar en el periodo 2003-2006.

Los resultados del proceso de formulación del PIFI 3.0 deben presentarse en un documento que contenga al menos las siguientes secciones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0
Documento en el que se consigna el resultado final del proceso de actualización de la planeación y programación de la institución.

Contenido

- I. Descripción del proceso llevado a cabo para la actualización del PIFI 3.0.
- II. Autoevaluación institucional.
- III. Políticas de la institución para actualizar el PIFI y formular los ProDES y el ProGES.
- IV. Planeación en el ámbito institucional.
- V. Autoevaluación institucional de los ProDES.
- VI. Contextualización de los Programas de Fortalecimiento de las DES (ProDES) y de la Gestión Institucional (ProGES) en el PIFI 3.0.
- VII. Valores de los indicadores institucionales a 2003, 2004, 2005 y 2006.
- VIII. Consistencia interna del PIFI 3.0.
- IX. Conclusiones.

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**I. Descripción del proceso llevado a cabo para la actualización de PIFI 3.0. (Máximo 2 cuartillas).**

En esta sección es necesario:

- describir el proceso mediante el cual se llevó a cabo la actualización del PIFI 2.0 en el conjunto de la institución y que dio lugar a la formulación del “Programa Integral de Fortalecimiento Institucional” en su tercera versión (PIFI 3.0) y;
- mencionar los nombres de los profesores-investigadores, CA, funcionarios, personal de apoyo, etc., que intervinieron activamente en dicho proceso y, en su caso, los órganos colegiados.

II. Autoevaluación institucional.

En esta sección se deben consignar las respuestas a las preguntas correspondientes a la fase de autoevaluación académica institucional. (Máximo 10 cuartillas).

III. Políticas institucionales para llevar a cabo la actualización del PIFI.

En esta sección se deben describir las políticas que estableció la institución para impulsar la actualización del PIFI, la formulación del ProGES y de los ProDES. (Máximo 2 cuartillas).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0

IV. Planeación en el ámbito institucional (Máximo 10 cuartillas).

- Visión institucional a 2006.
- Conformación de las DES.
- Objetivos estratégicos.
- Estrategias para:
 - ✓ fortalecer la planeación y evaluación institucional;
 - ✓ mejorar la integración, gestión y, capacidad y competitividad (rendimiento) académicas de las DES y formular el ProDES;
 - ✓ desarrollar y consolidar los CA de las DES y sus LGAC;
 - ✓ vincular las actividades de generación y aplicación del conocimiento con las de transmisión y difusión del mismo;
 - ✓ brindar atención a los estudiantes;
 - ✓ estudiar el perfil, prácticas sociales y hábitos de los estudiantes;
 - ✓ mejorar la calidad de los PE (niveles 2 y 3 de los CIEES o los PE no acreditados);
 - ✓ mejorar la calidad de los PE de posgrado que no están registrados en el PNP SEP-CONACyT;
 - ✓ mejorar la calidad de los PE de posgrado que están apoyados por el PIFOP.
 - ✓ asegurar la calidad de los PE (acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o del nivel 1 de los CIEES);
 - ✓ asegurar la calidad de los PE de posgrado registrados en el PNP SEP-CONACyT;
 - ✓ vincular a la institución con otras instituciones y con los sectores sociales y productivos;

- ✓ impulsar y desarrollar proyectos de servicio social comunitario de buena calidad;
- ✓ mejorar la gestión y formular el ProGES;
- ✓ rendir cuentas (académico-administrativas).
- ✓ mantener actualizada la normativa institucional;
- ✓ contar con una estructura orgánica flexible y eficiente;
- ✓ asegurar el buen funcionamiento de los órganos colegiados;
- ✓ mejorar el clima organizacional;
- ✓ diseñar, implantar y explotar el SIIA;
- ✓ lograr la certificación ISO 9000:2000 de los procesos estratégicos de gestión y;
- ✓ otros.

- Compromisos académicos y de gestión de la institución:

Metas-compromiso de la IES				
Indicadores de la IES	2003	2004	2005	2006
Tabla 1				

Los compromisos que se establezcan a nivel institucional deben ser factibles de cumplir y ser consistentes con los compromisos establecidos por las DES. Deben reflejar la aspiración por la superación institucional.

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**V. Autoevaluación de los ProDES (Máximo 5 cuartillas).**

En esta sección se debe describir el proceso realizado para llevar a cabo la autoevaluación de cada uno de los ProDES en el marco de la planeación institucional y anexar el dictamen institucional correspondiente a los rubros siguientes:

- ✓ Solidez académica.
- ✓ Alineación con las políticas institucionales y con la visión a 2006 de la DES y de la institución.
- ✓ Consistencia interna.
- ✓ Factibilidad para lograr los objetivos y compromisos de la DES.
- ✓ Proyectos (objetivos, estrategias y metas). Incidencia en el cumplimiento de los compromisos de la DES y en la evolución de los valores de los indicadores. Análisis exhaustivo de las solicitudes de recursos, su justificación y calendarización cuidadosa.

VI. Contextualización de los Programas de Fortalecimiento de las DES (ProDES) y de la Gestión Institucional (ProGES) en el PIFI 3.0.

En esta sección deben incorporarse y contextualizarse los ProDES y el ProGES elaborados en la fase de planeación de las DES y de la gestión, y evaluados en la fase de planeación institucional.

VII. Valores de los indicadores institucionales a 2003, 2004, 2005 y 2006.**VIII. Consistencia interna del PIFI 3.0.**

La institución deberá diseñar los esquemas e instrumentos para medir el grado interno de consistencia del PIFI 3.0 con:

- ✓ la visión institucional y de las DES;
- ✓ las políticas institucionales;
- ✓ la autoevaluación institucional y de las DES;
- ✓ la actualización de la planeación institucional y de las DES;
- ✓ los compromisos institucionales y de las DES.

IX. Conclusiones (máximo 3 cuartillas).

**3. Fecha de recepción del PIFI 3.0.
Del 8 al 12 de septiembre de 2003.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO II

LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

deral enviara tal documento a la H. Cámara de Diputados.

Para la comunidad politécnica resultó altamente satisfactorio que dicho documento haya sido motivo de discusiones parlamentarias en la que los diversos partidos, bajo su concepción ideológica, hicieran sugerencias que el pleno de la representación popular contempló con interés y acertado juicio, dando lugar a la Ley Orgánica que hoy se incluye en esta publicación para ser difundida profusamente entre los componentes de la comunidad politécnica interna formada por autoridades, maestros, alumnos y personal no docente, así como las diversas agrupaciones nacionales de egresados, los colegios y asociaciones por especialidades profesionales de los mismos y en lo posible a la comunidad nacional.

Héctor Mayagoitia Domínguez
Director General
(1979-1982)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEY ORGANICA DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

CAPITULO I

NATURALEZA, FINALIDADES Y ATRIBUCIONES

Artículo 1. El Instituto Politécnico Nacional es la Institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que dependan del mismo.

Artículo 3. Son finalidades del Instituto Politécnico Nacional:

- I. Contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad;
- II. Realizar investigación científica y tecnológica con vista al avance del conocimiento, al

desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales;

- III. Formar profesionales e investigadores en los diversos campos de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico, político y social del país;
- IV. Coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores para su mejoramiento económico y social;
- V. Investigar, crear, conservar y difundir la cultura para fortalecer la conciencia de la nacionalidad, procurar el desarrollo de un elevado sentido de convivencia humana y fomentar en los educandos el amor a la paz y los sentimientos de solidaridad hacia los pueblos que luchan por su independencia;
- VI. Promover en sus alumnos y egresados actitudes solidarias y democráticas que reafirmen nuestra independencia económica;
- VII. Garantizar y ampliar el acceso de estudiantes de escasos recursos a todos los servicios de la enseñanza técnica que preste el Instituto;
- VIII. Participar en los programas que para coordinar las actividades de investigación se formulen de acuerdo con la planeación y desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología, y
- IX. Contribuir a la planeación y al desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en el país, coordinándose con las

demás instituciones que integran el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, en los términos previstos por la Ley para la coordinación de la educación superior y de conformidad con los acuerdos que se tomen en el propio consejo.

Artículo 4. Para el cumplimiento de sus finalidades, el Instituto Politécnico Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Adoptar la organización administrativa y académica que estime conveniente, de acuerdo con los lineamientos generales previstos en esta Ley;
- II. Planear, ejecutar y evaluar sistemáticamente sus actividades;
- III. Impartir educación de tipo medio superior, de licenciatura, maestría y doctorado, cursos de capacitación técnica y de actualización, especialización y superación académicas, en sus modalidades escolar y extraescolar, y establecer opciones terminales previas a la conclusión de cada tipo educativo;
- IV. Establecer y desarrollar los medios y procedimientos que permitan a los estudiantes incorporarse a los programas de investigación científica y tecnológica;
- V. Organizar sus planes y programas de estudio mediante la creación de una estructura académica flexible, que permita al educando, en cualquier tiempo y nivel de estudios, incorporarse al sistema productivo del país;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XX. Contribuir por medio del servicio social al mejoramiento de los ejidos, comunidades agrarias y zonas marginadas, así como mantener en forma permanente una brigada interdisciplinaria de servicio social, que le permita coadyuvar en el auxilio a la población de las regiones declaradas zonas de desastre;
- XXI. Otorgar becas y otros medios de apoyo a estudiantes de escasos recursos económicos que cumplan con los requisitos de escolaridad y procedimientos acordados por el Consejo General Consultivo;
- XXII. Otorgar estímulos y recompensas a su personal de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XXIII. Premiar a los estudiantes distinguidos del Instituto que obtengan los más altos promedios de calificaciones y promover y estimular a las asociaciones culturales, deportivas, técnicas y científicas que formen, y
- XXIV. Las demás que se requieran para cumplir con las anteriores y las que se deriven de esta Ley.

Artículo 5. La educación que imparta el Instituto Politécnico Nacional será gratuita.

CAPITULO II DEL PATRIMONIO

Artículo 6. El patrimonio del Instituto Politécnico Nacional estará constituido por:

- I. Los bienes que actualmente posee y los que se destinen a su servicio;
- II. Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el presupuesto anual de egresos de la Federación;
- III. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;
- IV. Las donaciones que se le hagan y que en ningún caso se entenderán como contraprestación del servicio educativo, y que no deberán desvirtuar los objetivos del Instituto, y
- V. Los legados que se le otorguen y demás derechos que adquiera por cualquier título legal.

CAPITULO III ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL

Artículo 7. El Instituto Politécnico Nacional ejercerá las atribuciones que le competen por medio de sus autoridades y de los órganos consultivos y de apoyo, de acuerdo con lo previsto por esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 8. Son autoridades del Instituto:

- I. El director general;
- II. El secretario general;
- III. Los secretarios de área;
- IV. Los directores de coordinación, y
- V. Los directores, directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- VI. Revalidar y reconocer estudios y establecer equivalencias en relación con los tipos educativos que imparta:
- VII. Expedir constancias, certificados de estudio y otorgar diplomas, títulos profesionales y grados académicos:
- VIII. Prestar servicios de asesoría a los sectores público, social y privado, estados y municipios que lo soliciten, en la elaboración y desarrollo de planes y programas de investigación científica y tecnológica para la capacitación del personal de dichos sectores y entidades, así como para la solución de problemas específicos relacionados con los mismos y a los problemas concretos de la actividad tecnológica en lo general:
- IX. Promover la creación de industrias y servicios que lo vinculen al sistema nacional de producción y le permitan coadyuvar al desarrollo de la comunidad:
- X. Participar en la constitución de asociaciones, sociedades y patronatos que tengan por objeto impulsar el desarrollo de sus actividades y en la coordinación de las personas físicas o morales que contribuyan a la realización de las finalidades del Instituto:
- XI. Programar y promover las actividades culturales, recreativas y deportivas que coadyuven al desarrollo armónico de la personalidad del educando, así como aquellas de interés para la comunidad politécnica y para la sociedad en general:
- XII. Patrocinar y organizar la realización de congresos, asambleas, reuniones, competencias, concursos y otros eventos de carácter educativo, científico, tecnológico, cultural y deportivo:
- XIII. Promover y editar obras que contribuyan a la difusión de la cultura y del conocimiento científico y tecnológico:
- XIV. Estimular a su personal para que participe en la elaboración de material didáctico, libros de texto y obras técnicas, científicas y culturales:
- XV. Capacitar y procurar el mejoramiento profesional de su personal docente, técnico y administrativo:
- XVI. Establecer y utilizar sus propios medios de comunicación masiva, mediante convenios especiales, los del Estado y de los particulares, para la extensión de sus servicios educativos, de difusión de la cultura y de información:
- XVII. Promover el intercambio científico, tecnológico y cultural con instituciones educativas y organismos nacionales, extranjeros e internacionales:
- XVIII. Establecer comunicación permanente con sus egresados y promover su participación en las actividades del Instituto, para afirmar su vinculación con la comunidad politécnica:
- XIX. Organizar el servicio social que deben prestar sus alumnos y pasantes, mediante el establecimiento de un sistema integral y permanente, con programas unidisciplinarios y multidisciplinarios:

Artículo 9. Son órganos consultivos del Instituto:

- I. El Consejo General Consultivo, y
- II. Los consejos técnicos consultivos escolares.

Artículo 10. Son órganos de apoyo dependientes del Instituto:

- I. La estación de televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal;
- II. El Centro Nacional de Cálculo.

Los órganos de apoyo se regirán por esta Ley y demás disposiciones que regulen su organización y funcionamiento.

Artículo 11. Son organismos auxiliares del Instituto:

- I. El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
- II. La Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional;
- III. El Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

Los organismos auxiliares coadyuvarán a la mejor realización de las finalidades del Instituto, de acuerdo con esta Ley y los ordenamientos que los rigen.

Artículo 12. El director general será nombrado por el presidente de la República; tendrá la representa-

ción legal del Instituto Politécnico Nacional, durará en su cargo tres años y podrá ser designado, por una sola vez, para otro periodo.

Artículo 13. Para ser director general se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y mayor de treinta años de edad;
- II. Poseer título profesional de una licenciatura cursada en el Instituto Politécnico Nacional, con una antigüedad mínima de cinco años, y
- III. Gozar de reconocido prestigio profesional y académico, tener solvencia moral y estar identificado con los objetivos que le dieron origen a la institución.

Artículo 14. Son facultades y obligaciones del director general.

- I. Dirigir y coordinar las actividades del Instituto;
- II. Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley;
- III. Expedir las normas y disposiciones de carácter general para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo del Instituto, teniendo presente la opinión del Consejo General Consultivo;
- IV. Establecer las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación y las dependencias administrativas que requiera el Instituto para el cumplimiento de sus finalida-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

des, previo acuerdo del Consejo General Consultivo;

- V. Autorizar los planes y programas académicos del Instituto, que hayan sido previamente acordados por el Consejo General Consultivo;
- VI. Someter a la consideración del secretario de Educación Pública, del subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas o de ambos, los asuntos que así lo requieran;
- VII. Consultar al Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, cuando lo considere necesario, los asuntos que tengan por objeto lograr una mayor vinculación de las actividades académicas de dicho Sistema;
- VIII. Administrar el patrimonio del Instituto de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- IX. Presentar oportunamente al secretario de Educación Pública, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución;
- X. Dar a conocer a las autoridades y órganos del Instituto el presupuesto autorizado;
- XI. Gestionar ante las autoridades competentes que el Instituto disponga oportunamente de las asignaciones y recursos presupuestarios;
- XII. Ejercer el presupuesto anual de egresos del Instituto bajo la supervisión del Consejo General Consultivo;
- XIII. Presidir los órganos colegiados de gobierno de los organismos auxiliares del Instituto;
- XIV. Celebrar convenios de cooperación tecnoló-

gica, asesoría técnica, prestación de servicios y de intercambio de experiencias, con otros centros educativos, dependencias del gobierno federal, entidades federativas, municipios y en general, con organismos de los sectores público, social y privado.

- XV. Nombrar a los secretarios de área, previa consulta al secretario de Educación Pública, quienes deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 13 de esta propia Ley;
- XVI. Nombrar a los directores de coordinación, quienes deberán reunir los mismos requisitos a que se refiere la fracción que antecede;
- XVII. Designar a los directores, directores adjuntos y subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, de terna propuesta por el Consejo Técnico Consultivo Escolar respectivo.
- XVIII. Presentar al secretario de Educación Pública un informe anual de actividades del Instituto y el programa de trabajo a desarrollar durante el siguiente ejercicio;
- XIX. Ejercitar la representación legal del Instituto con las más amplias facultades a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; y
- XX. Las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 15. El secretario general será nombrado por el secretario de Educación Pública, a propuesta del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II. Cumplir con los acuerdos que dicten las autoridades superiores con relación a las funciones de su competencia;
- III. Elaborar y presentar al director general o al secretario de área, según su adscripción, los proyectos sobre organización y funcionamiento de su dirección;
- IV. Apoyar las funciones académicas, técnicas y administrativas de las escuelas, centros, unidades de enseñanza y de investigación y demás dependencias del Instituto, y
- V. Las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 20. El Instituto Politécnico Nacional realizará sus funciones académicas a través de sus escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que serán coordinadas por las secretarías de área y direcciones de coordinación, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 21. Los directores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, deberán ser mexicanos y reunir además los requisitos que establezcan las normas internas que rijan en el Instituto. Durarán en su cargo tres años y podrán ser designados, por una sola vez, para otro período.

Artículo 22. Los directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, serán designados por el director general a propuesta del Consejo Técnico Consultivo Escolar correspondiente.

Artículo 23. El abogado general representará al Ins-

tituto Politécnico Nacional ante toda clase de autoridades y particulares, con las facultades que le delegue el director general, sin perjuicio de que éste conserve el ejercicio directo de las mismas. El abogado general será nombrado por el director general.

Artículo 24. Los consejos técnicos consultivos escolares elegirán en sus respectivos planteles, de entre los profesores de mayor antigüedad, a los decanos de cada una de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación del Instituto. El director general designará de entre los decanos, al presidente del Decanato, quien tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Presidir las reuniones de los decanos, quienes lo auxiliarán en el ejercicio de sus funciones previstas en esta Ley y otros ordenamientos aplicables;
- II. Promover y realizar estudios históricos que contribuyan a difundir el pensamiento, filosofía y objetivos del Instituto, y
- III. Formar y conservar el archivo histórico del Instituto.

Artículo 25. El Consejo General Consultivo estará integrado por:

- I. El director general del Instituto, como presidente;
- II. El secretario general del Instituto, como secretario;
- III. Los secretarios de área;
- IV. Los directores de coordinación;
- V. El abogado general;

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

director general del Instituto Politécnico Nacional y deberá reunir los requisitos señalados en el artículo 13 de esta Ley.

Artículo 16. Son facultades y obligaciones del secretario general:

- I. Auxiliar al director general en el ejercicio de sus funciones;
- II. Desempeñar las comisiones que el director general le encomiende;
- III. Visitar periódicamente las dependencias y organismos auxiliares del Instituto Politécnico Nacional y rendir al director general los informes correspondientes;
- IV. Presentar al director general los proyectos de informe y memoria anuales de las actividades del Instituto;
- V. Certificar las firmas de los documentos suscritos por los funcionarios del Instituto cuando aquéllos deban ser exhibidos ante las autoridades que así lo requieran;
- VI. Suplir en sus ausencias temporales al director general en el ejercicio de sus funciones, y
- VII. Las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

Artículo 17. El Instituto contará con secretarías en las áreas académica, técnica y administrativa. Las secretarías de área se integrarán con las direcciones de coordinación que se establecerán por funciones específicas o afines de acuerdo con la estructura orgánica del Instituto.

Artículo 18. Son facultades y obligaciones de los secretarios de área:

- I. Auxiliar al director general y al secretario general en el ejercicio de sus funciones;
- II. Desempeñar las comisiones que el director general les confiera;
- III. Proponer al director general los programas de trabajo relacionados con las direcciones de coordinación que integran la secretaría a su cargo;
- IV. Coordinar y controlar el desarrollo de las actividades encomendadas a las direcciones adscritas al área de su competencia;
- V. Acordar con el director general;
- VI. Formular y presentar al director general el proyecto de presupuesto de la dependencia a su cargo;
- VII. Establecer sistemas de comunicación que vinculen las actividades de las direcciones de su adscripción con las funciones académicas, técnicas y administrativas de las escuelas, centros, unidades de enseñanza y de investigación y demás dependencias del Instituto, y
- VIII. Las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 19. Son facultades y obligaciones de los directores de coordinación:

- I. Planear, organizar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades de la dirección a su cargo;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- VI. El presidente del Decanato;
- VII. Los directores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación;
- VIII. Un representante profesor por cada una de las escuelas, centros y unidades de enseñanza media superior y un representante profesor por cada una de las escuelas, centros y unidades de enseñanza superior;
- IX. Tres representantes alumnos de enseñanza media superior, tres de enseñanza superior y uno de graduados por cada una de las siguientes ramas del conocimiento: Ciencias Sociales y Administrativas, Médico Biológicas y de Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas;
- X. El director del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
- XI. El secretario ejecutivo de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
- XII. El secretario ejecutivo del Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, y
- XIII. Un representante del personal docente y un representante del personal no docente designados por las secciones sindicales correspondientes.

Artículo 26. Compete al Consejo General Consultivo:

- I. Emitir opinión sobre las normas relativas a la organización y funcionamiento académico

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

del Instituto y demás asuntos que ponga a su consideración el director general;

- II. Presentar al director general proyectos de normas de carácter técnico, académico y administrativo;
- III. Conocer y acordar los proyectos de planes y programas académicos y someterlos a la consideración del director general para su autorización;
- IV. Resolver los asuntos que le presente el director general cuando afecten la disciplina y el orden del Instituto;
- V. Invitar a sus sesiones a maestros y egresados distinguidos del Instituto para que aporten sus experiencias en la consecución de los objetivos institucionales;
- VI. Solicitar la asesoría de asociaciones de egresados del Instituto y de colegios de profesionistas, así como de profesionales distinguidos e instituciones de reconocido prestigio, cuando lo considere conveniente, y
- VII. Las demás funciones que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 27. Los consejos técnicos consultivos de las escuelas, centros y unidades de enseñanza superior estarán integrados por:

- I. El director de la escuela, centro o unidad, quien lo presidirá;
- II. Los directores adjuntos en su caso y los subdirectores académico, técnico y administrativo

vo de la escuela, centro o unidad. El subdirector académico fungirá como secretario;

- III. Los jefes de división o de departamento académico;
- IV. El jefe de la sección de graduados;
- V. Dos representantes profesores por cada división o departamento académico;
- VI. Dos representantes profesores por la sección de graduados;
- VII. Dos representantes alumnos por cada división o departamento académico;
- VIII. Dos representantes alumnos por la sección de graduados, y
- IX. Un representante del personal docente y un representante del personal no docente designados por los comités ejecutivos delegacionales correspondientes.

Artículo 28. Los consejos técnicos consultivos de las escuelas, centros y unidades de enseñanza media superior estarán integrados por:

- I. El director de la escuela, centro o unidad quien lo presidirá;
- II. Los subdirectores académico, técnico y administrativo de la escuela, centro o unidad. El subdirector académico fungirá como secretario;
- III. Dos representantes profesores por cada una de las áreas de las especialidades que se impartan en la escuela, centro o unidad;
- IV. Dos representantes alumnos por cada una de

las áreas de las especialidades que se impartan en la escuela, centro o unidad, y

- V. Un representante del personal docente y un representante del personal no docente designados por los comités ejecutivos delegacionales correspondientes.

Artículo 29. Compete a los consejos técnicos consultivos escolares:

- I. Estudiar los proyectos de carácter académico, técnico y administrativo que le presenten el director, los profesores y los alumnos de la escuela, centro o unidad;
- II. Formular los proyectos de normas internas de organización y funcionamiento de la escuela, centro o unidad y someterlos por conducto de su director a la consideración del director general;
- III. Informar al director general y al Consejo General Consultivo de los asuntos sobre los cuales estimen necesaria su intervención;
- IV. Proponer al director general del Instituto una terna de profesores para la designación del director de la escuela, centro o unidad. Para la elección de la terna, asumirá la presidencia del Consejo el decano del plantel;
- V. Proponer al director general del Instituto, una terna de profesores para la designación de los directores adjuntos, así como una terna para la designación de los subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación;

VI. Resolver los asuntos que interesen o afecten a la escuela, centro o unidad y que sean sometidos a su consideración por el director del plantel, y

VII. Las demás funciones que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Artículo 30. El director general, con acuerdo del Consejo General Consultivo establecerá las bases permanentes en el Reglamento Interno del Instituto Politécnico Nacional para la acreditación de los representantes profesores y representantes alumnos ante el propio Consejo General y los consejos técnicos consultivos escolares.

Artículo 31. El Consejo General Consultivo y los consejos técnicos consultivos escolares celebrarán sesiones ordinarias, por lo menos una vez al mes y, extraordinarias, cuando sus respectivos presidentes o la tercera parte de sus miembros lo consideren necesario. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y el quórum se integrará con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 32. El director de la estación de televisión del Instituto Politécnico Nacional será designado por el secretario de Educación Pública, a propuesta del director general del Instituto Politécnico Nacional, la función sustancial de dicho canal, será la de difundir y defender la cultura nacional, la historia, la tradición, las costumbres y nuestra idiosincrasia, respecto del extranjero

El director del Centro Nacional de Cálculo será nombrado por el director general del Instituto. Para ello será requisito: tener como mínimo el grado de

licenciatura o su equivalente y deberá gozar de reconocida solvencia moral y prestigio profesional.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 33. El personal del Instituto Politécnico Nacional queda sujeto al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional y al de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 34. Las asociaciones de alumnos se organizarán en la forma que los mismos determinen y serán independientes de las autoridades y órganos del Instituto.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Primero. Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abrogan la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional expedida el 13 de diciembre de 1974 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año; el Reglamento del Instituto Politécnico Nacional expedido el 9 de marzo de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año; y la rectificación a dicho Reglamento de fecha 20 de marzo de 1959 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

Tercero. El actual director general del Instituto continuará en el ejercicio de sus funciones hasta el término de la duración del nombramiento que, de acuer-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

do con el artículo 8 de la Ley Orgánica que se abroga. expidió a su favor el secretario de Educación Pública.

Cuarto. Se derogan las demás disposiciones que se opongán a la presente Ley.

México, D. F., a 15 de diciembre de 1981: — **Marco Antonio Aguilar Cortés** D. P. — **Blas Chumacero Sánchez**, S. P. — **Armando Thomae Cerna**, D. S. — **José Luis Escobar Herrera**, S. S. — Rúbricas”.

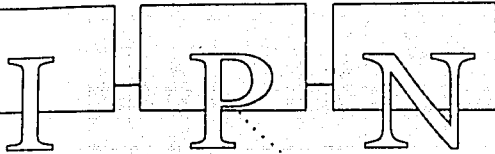
En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia de Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y uno. — **José López Portillo**, — Rúbrica. — El Secretario de Educación Pública, **Fernando Solana**. — Rúbrica. — El Secretario de Gobernación, **Enrique Olivares Santana**. — Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Impreso en los Talleres Gráficos
de la Dirección de Publicaciones
del Instituto Politécnico Nacional,
Tresguerras 27, 06040 México, D. F.

ANEXO III**PROYECTO DE NUEVA LEY DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



PROPUESTA DE INICIATIVA DE NUEVA LEY DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL*

Características

Artículo 1. El Instituto Politécnico Nacional, IPN, es un órgano del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que presta servicio público de educación e investigación científica y tecnológica, así como de desarrollo y transferencia de tecnología. El Instituto tiene su domicilio en el Distrito Federal y puede establecer instalaciones para el cumplimiento de sus fines en cualquier parte del territorio nacional y en el extranjero.

Fines

Artículo 2. Los fines del Instituto Politécnico Nacional son los siguientes:

- I. Impartir educación científica y tecnológica, en las modalidades que decida adoptar, en los niveles, medio superior, superior y de postgrado, de carácter público, laico y gratuito y de conformidad con los demás principios aplicables del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Formar profesionales que se comprometan con la sociedad y sirvan a las causas y prioridades del desarrollo del país;
- III. Realizar investigación científica y tecnológica que contribuya al avance del conocimiento, a la defensa de la soberanía e independencia de la Nación y a su desarrollo social y económico;
- IV. Vincular con la sociedad y con los sectores productivos las acciones, los servicios y la tecnología que genere el Instituto y promover que las mismas propicien el progreso de los grupos sociales menos favorecidos y el avance y bienestar de la sociedad en su conjunto;

- V. Divulgar el conocimiento y extender y difundir la cultura universal de conformidad con los valores nacionales;
- VI. Ejercer la rectoría en las materias señaladas en las fracciones I y III anteriores en su carácter de Institución asesora del Ejecutivo Federal, y
- VII. Garantizar los servicios educativos que preste a todos los estudiantes, en particular a los de escasos recursos socioeconómicos con equidad, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria y la normatividad interna del Instituto.

Capacidades y Competencias

Artículo 3. Para el cumplimiento de sus fines el Instituto Politécnico Nacional cuenta con:

- I. Libertad académica de cátedra e investigación, y libre examen y manifestación de las ideas;
- II. Capacidad para establecer y operar, en los términos que lo estime conveniente, un modelo educativo pertinente;
- III. Capacidad para establecer sus planes, programas y modalidades de estudio y las bases del servicio social de sus estudiantes y egresados, en los términos que establece esta Ley;
- IV. Capacidad para expedir certificados de estudios y títulos profesionales y de grado en los niveles y modalidades que imparte; certificar competencias y revalidar, total o parcialmente, estudios realizados en instituciones nacionales o extranjeras. De igual forma podrá otorgar equivalencias de estudios llevados a cabo en instituciones que formen parte del Sistema Educativo Nacional y reconocimientos de validez oficial de estudios impartidos por particulares;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- V. Libertad para organizarse académica, funcional y administrativamente de conformidad a la presente Ley;
- VI. Capacidad para presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Institución;
- VII. Facultad plena para la disposición y manejo de los recursos fiscales que le asigne la Federación en su Ramo Presupuestario y en su propio Presupuesto de Egresos;
- VIII. Competencia para la libre disposición y manejo de sus recursos autogenerados;
- IX. Competencia para autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera, las que siempre serán en renta fija;
- X. Facultad para establecer y modificar sus estructuras: orgánica, básica y general, de acuerdo con el monto total autorizado de su presupuesto de servicios personales, así como competencia para establecer los lineamientos y normas para conformar la estructura ocupacional y salarial, las conversiones de plazas y renivelaciones de puestos y categorías;
- XI. Facultad para designar a sus autoridades en los términos que establece la presente Ley, y
- XII. Competencia para establecer sus normas, reglamentos y ordenamientos internos de conformidad con la presente Ley.
- I. Los bienes que actualmente posee y los que se destinen a su servicio;
- II. Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el Ramo correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Las donaciones, legados y demás derechos que adquiera por título legal;
- IV. Los ingresos autogenerados que obtenga por servicios que preste, o que se produzcan por las asociaciones civiles o empresas sin fines de lucro que constituya, de conformidad con la legislación correspondiente, y decidir el destino y la aplicación de estos recursos en los términos de la presente Ley;
- V. Los fondos de los fideicomisos públicos o privados que se constituyan a su favor, así como los rendimientos de las cuentas de inversión;
- VI. Los bienes inmuebles, las frecuencias autorizadas, las instalaciones y equipos de la Estación de Televisión XEIPN Canal Once, y
- VII. Los demás bienes que adquiera por cualquier título legal sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación aplicable.

Obligación Financiera de la Federación

Artículo 5. La Federación estará obligada a proporcionarle al Instituto recursos financieros oportunos y suficientes para el cumplimiento de sus fines.

Los ingresos autogenerados del Instituto en ningún caso podrán ser considerados recursos de carácter fiscal de la Federación y por lo tanto no se entregarán al Gobierno Federal.

Patrimonio

Artículo 4. Para el cumplimiento de sus fines el Instituto Politécnico Nacional administrará y dispondrá libremente de su patrimonio. El patrimonio del Instituto estará constituido por:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Transparencia y Control de los Recursos Financieros

Artículo 6. El Instituto tendrá las obligaciones: de administrar de manera transparente todos los tipos de sus recursos y la de informar sobre el gasto de éstos y de los resultados del cumplimiento de sus fines en la rendición de la cuenta pública anual a la Federación, en los términos de la legislación de la materia.

Para la supervisión financiera y administrativa se contará con un órgano de vigilancia denominado Contraloría Interna, cuyo Titular será nombrado por el pleno del Consejo General a propuesta de una Comisión de Transparencia del propio Consejo, en la forma y términos que establezca la normatividad interna. Asimismo, esta Comisión propondrá al Consejo General el nombramiento del Auditor Externo del Instituto.

En el desempeño de su trabajo en el Instituto, las autoridades, los funcionarios, sus trabajadores de confianza y las personas que determine la misma, estarán sujetos a la ley de responsabilidades respectiva en lo que no se oponga a la presente Ley.

Organización Académica y Administrativa

Artículo 7. El Instituto se organizará, académica y administrativamente de conformidad con los ordenamientos internos respectivos y, según sea el caso, de la manera funcional y operativa que más le sea conveniente, y podrá asociarse académicamente con otras instituciones, mediante el régimen de colaboración de conformidad con las bases o convenios que al respecto se determinen.

Autoridades

Artículo 8. Son autoridades del Instituto Politécnico Nacional:

- I. El Consejo General;
- II. El Rector;
- III. El Secretario General y los secretarios de la Rectoría que se determinen de conformidad con los ordenamientos internos;
- IV. Los directores y los subdirectores de las unidades académicas incluidas las de investigación y postgrado;
- V. Los titulares de las unidades académico administrativas, y
- VI. Los titulares de las unidades administrativas y las de apoyo.

Artículo 9. El Rector será nombrado por el Presidente de la República de un conjunto de candidatos integrado y propuesto por el Consejo General del Instituto, observando los términos y procedimientos que determinen la presente Ley y las normas internas correspondientes. El Rector durará en su encargo un periodo de cuatro años y podrá ser nombrado por otro periodo consecutivo de igual duración, por única vez.

Requisitos de Designación de Autoridades

Artículo 10. Para ser Rector del Instituto se requiere:

- I. Ser mexicano y mayor de treinta y cinco años de edad;
- II. Poseer, al menos, título profesional de una licenciatura cursada en el Instituto Politécnico Nacional con una antigüedad mínima de diez años;
- III. Tener experiencia académica y administrativa demostrada y mínima de cinco años en el Instituto, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Ser de reconocido prestigio profesional y académico, estar identificado probadamente con los valores éticos y sociales y con los fines que le son propios al Instituto

Artículo 11. Para ser Secretario General se requiere cumplir con todos los requisitos establecidos en el Artículo anterior.

Los secretarios de la Rectoría, los titulares de unidades académico administrativa, los titulares de unidades administrativas y de las de apoyo y el Contralor Interno, deberán cubrir los requisitos establecidos por las Fracciones I, III y IV, del Artículo 10 de esta Ley, así como tener, al menos, título profesional de una licenciatura cursada, preferentemente, en el Instituto Politécnico Nacional, o en su caso, al menos, un título profesional equivalente, expedido por una institución pública de educación superior mexicana, con una antigüedad mínima de diez años.

Artículo 12. Para ser designado director o subdirector de una unidad académica incluidas las de investigación y postgrado se requerirá cumplir con todos los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano y mayor de treinta años de edad;
- II. Tener, al menos, título profesional de una licenciatura cursada en el Instituto Politécnico Nacional, o un equivalente expedido por una institución pública de educación superior mexicana, con una antigüedad mínima de cinco años. En el caso de los directores de unidades académicas que así lo requieran o en las de investigación y postgrado se necesitará contar con el grado de maestro o de doctor en una disciplina afín a las carreras o planes de estudio u objetivos de la unidad académica de que se trate;

III. Tener experiencia académica y administrativa demostrada y mínima de cinco años, en el Instituto, y

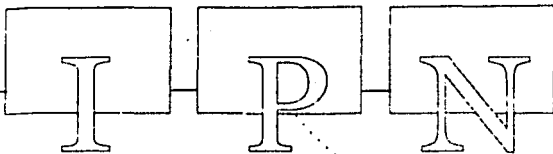
IV. Ser de reconocido prestigio profesional y académico y estar identificado probadamente con los valores éticos y sociales y con los fines que le son propios al Instituto.

Facultades del Consejo General

Artículo 13. El Consejo General del Instituto será presidido por el Rector y el Secretario General fungirá como Secretario del mismo. Corresponde al Consejo:

- I. Establecer en los términos de la presente Ley sus propias normas de organización y funcionamiento, las que en todo caso determinarán que el Consejo se integrará con la representación idónea de estudiantes, profesores, representantes docentes y no docentes y autoridades del Instituto;
- II. Establecer las normas internas de carácter general del Instituto y las relativas a la organización y funcionamiento académico del mismo y, las demás que le proponga el Rector en el ejercicio de su competencia;
- III. Integrar y proponer al Presidente de la República un conjunto de candidatos que cumplan con todos los requisitos que establece esta Ley, para que designe de entre ellos al Rector del Instituto, de conformidad con lo establecido por la normatividad interna sobre esta materia;
- IV. Aprobar y supervisar el ejercicio del presupuesto anual integrado del Instituto, sus órganos, instancias y programas;
- V. Establecer a propuesta del Rector normas, medidas, mecanismos, indicadores e instancias internas y externas con la participación social idónea, dedicados a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



la planeación, evaluación y supervisión del desarrollo de las funciones del Instituto así como supervisar su cumplimiento de conformidad con lo que prevea esta Ley y los ordenamientos internos de la materia;

- VI. Realizar las designaciones que prevea esta Ley y los ordenamientos internos;
- VII. Conocer y resolver, en su caso, los asuntos que le sean planteados, siempre y cuando no sean de la competencia de otra autoridad del Instituto;
- VIII. Elegir al titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Politécnicos de la terna que le presente el Rector integrada con miembros del Instituto que así lo ameriten, dicho titular participará en el Consejo General con voz pero sin voto, y
- IX. Ejercer las demás facultades que prevean esta Ley, la legislación aplicable y los ordenamientos internos.

Facultades del Rector

Artículo 14. Corresponderá al Rector del Instituto Politécnico Nacional:

- I. Dirigir y coordinar las actividades del Instituto y vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como de los ordenamientos internos que sean establecidos por el Consejo General ante su propuesta;
- II. Expedir disposiciones e instrucciones necesarias para su mejor organización y funcionamiento académico y administrativo del Instituto;
- III. Establecer o proceder al cierre o desaparición, en su caso, de las unidades académicas conducentes incluidas las de investigación y posgrado, las unidades académico administrativas y las unidades administrativas, programas,

instancias internas y externas y demás mecanismos que requiera el Instituto para el cumplimiento de sus finalidades, previo Acuerdo del Consejo General;

- IV. Autorizar los planes y programas académicos que hayan sido aprobados por el Consejo General;
- V. Firmar los títulos profesionales y otro género de acreditaciones de estudios que expida el Instituto, así como los Acuerdos de reconocimiento de validez oficial de estudios y de revalidación aprobados por el Consejo General para los terceros que los hayan solicitado;
- VI. Gestionar ante las autoridades que corresponda las asignaciones y recursos fiscales para la integración del presupuesto anual de ingresos y egresos del Instituto y las relativas a la satisfacción de necesidades extraordinarias del mismo;
- VII. Presentar oportunamente para su aprobación y supervisión de gasto al Consejo General el Proyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Instituto y ejercer éste directamente o a través de las unidades académicas y administrativas del Instituto;
- VIII. Presentar anualmente ante el Consejo General su informe de actividades al frente del Instituto;
- IX. Ejercitar la representación legal del Instituto en los términos del Código Civil Federal con las más amplias facultades que este cuerpo legal establece;
- X. Representar al Instituto ante las asociaciones y agrupaciones académicas nacionales e internacionales y celebrar con terceros públicos o privados los convenios o contratos, así como establecer las bases de coordinación que sean necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XI. Nombrar al Secretario General y a los secretarios de la Rectoría establecidos en esta Ley y en los ordenamientos internos, así como a los titulares de las unidades administrativas. Los directores y subdirectores de las unidades académicas incluidas las de investigación y postgrado, serán nombrados de terna propuesta por el Consejo Académico respectivo;
- XII. Designar al Abogado General del Instituto, el cual deberá tener, al menos, título de licenciado en derecho expedido por una institución pública de educación superior mexicana y con una antigüedad mínima de 10 años de ejercicio profesional, quien se encargará de ejercer la representación legal del Instituto ante toda clase de autoridades y particulares con las facultades que le delegue el Rector, y participar en el Consejo General con voz pero sin voto;
- XIII. Nombrar al Decano General que será el Titular del Decanato y participará en el Consejo General con voz pero sin voto, así como los decanos electos por los consejos académicos de entre los profesores de mayor antigüedad en la Unidad Académica de que se trate. El Decano General y los decanos electos desempeñarán, con remuneración específica, las funciones que les atribuyan los ordenamientos internos correspondientes;
- XIV. Proponer al Consejo General las bases para la integración del propio Consejo y la de los consejos académicos de las unidades académicas incluidas las de investigación y postgrado;
- XV. Realizar las designaciones que establezca esta Ley, la legislación aplicable y los ordenamientos internos;
- XVI. Proponer al Consejo General la integración de instancias, programas y mecanismos que permitan la coordinación académica y administrativa y la operación en red de las diversas unidades académicas del Instituto y de las asociadas al mismo, así como las relativas a la atención integral de los estudiantes, y
- XVII. Ejercer las demás funciones que prevean esta Ley, la legislación aplicable y los ordenamientos internos.

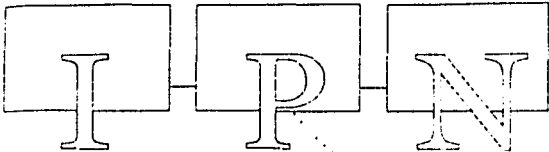
El Rector será suplido en el ejercicio de sus funciones, en ausencias temporales, cuyo plazo máximo será determinado en la correspondiente normatividad interna del Instituto, en primer lugar por el Secretario General del Instituto y ante la ausencia de éste, por los titulares de las Secretarías de la Rectoría en la forma que igualmente determinen los ordenamientos internos.

Canal Once de Televisión

Artículo 15. La Estación de Televisión XEIPN Canal Once será un órgano del Instituto Politécnico Nacional integrado a su sistema de extensión y difusión de la cultura, y se regirá en términos del ordenamiento que le establezca el Consejo General.

Dentro de los límites y términos de la ley de la materia y del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Canal además de divulgar la ciencia, la tecnología y la cultura universal, defenderá la cultura, la historia y la idiosincrasia nacional.

El Canal de Televisión a través del Patronato que constituya para tal efecto y cuyo presidente será el Rector, podrá obtener



patrocinios y donativos de terceros, asimismo podrá comercializar los servicios que preste y los productos que se generen de los contenidos que formen parte de su programación. Los ingresos que se generen no tendrán fines de lucro y deberán ser destinados exclusivamente al financiamiento de la operación del Canal.

El Titular del Canal será nombrado por el Rector y será miembro del Consejo General del Instituto.

CINVESTAV IPN

Artículo 16. El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, CINVESTAV IPN, se registrará en los términos de su propio ordenamiento jurídico, y se vinculará al Instituto en asuntos académicos de docencia y de investigación, en la forma y términos que para tal efecto determinen las Bases de Coordinación y Actuación Conjunta que deberán establecer oportunamente ambas instituciones. El Titular del Centro será miembro del Consejo General.

Órganos de Consulta

Artículo 17. Son órganos de consulta del Instituto:

- I. Los consejos académicos de las unidades académicas, incluidas las de investigación y postgrado, los cuales serán presididos por el Director de la Unidad;
- II. El Consejo de Ex Directores Generales y Ex Rectores, y
- III. Otras instancias de esta naturaleza que el Rector proponga al Consejo General y éste establezca, de conformidad a lo que dispongan sobre la materia los ordenamientos internos.

Consejos Académicos

Artículo 18. Los consejos académicos de las unidades académicas incluidas las de investigación y postgrado funcionarán en pleno y por comisiones, serán presididos por el director de cada una de las unidades, el cual designará al subdirector de la unidad que fungirá como Secretario del Consejo Académico de la misma, y les corresponderá:

- I. Estudiar y dictaminar sobre los proyectos de carácter académico, técnico y administrativo que le presenten el Director, el personal docente, el personal no docente y los alumnos de esa Unidad;
- II. Formular y aprobar los proyectos de normas de funcionamiento interno de conformidad con los ordenamientos generales del Instituto;
- III. Informar al Rector y al Consejo General, en su caso, de los asuntos sobre los cuales estimen necesaria su intervención;
- IV. Proponer al Rector una terna de miembros del personal académico profesores o investigadores, para el nombramiento del director y de los subdirectores de Unidad Académica, que determinen los ordenamientos internos, incluidas las unidades de investigación y postgrado. Para la integración de la terna de director, asumirá la Presidencia del Consejo el decano electo de la Unidad Académica de que se trate. El subdirector que se ocupe de los asuntos administrativos será nombrado por el director de la unidad;
- V. Proponer y aprobar, de conformidad con las normas internas del Instituto, las modificaciones no sustantivas de los planes y programas de estudio que se desarrollan en la Unidad Académica correspondiente;

- VI. Atender los asuntos académicos, de investigación y de postgrado a través de comisiones ordinarias o especiales según sea el caso;
- VII. Resolver los asuntos que interesen a la Unidad Académica y que sean sometidos a su consideración por el Director de la misma, especialmente la realización de los procedimientos de concurso y licitación para el otorgamiento de los servicios prestados por terceros en dichas unidades, en el marco de la normatividad correspondiente;
- VIII. Proponer al Rector, para su designación al decano electo en la Unidad Académica correspondiente, y
- IX. Las demás funciones que prevean esta Ley y los ordenamientos internos.

Relaciones Laborales

Artículo 19. Las relaciones laborales entre el Instituto Politécnico Nacional y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Serán trabajadores de base los mencionados en la Ley citada y que se establezcan además en los Reglamentos Generales de Condiciones Internas de Trabajo del Instituto.

El personal del Instituto Politécnico Nacional queda incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Régimen de Bienes Inmuebles Limitaciones a la Disposición del Patrimonio Inmobiliario

Artículo 20. Los inmuebles que forman parte del patrimonio del Instituto y que estén des-

tinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrá constituirse ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Rector podrá declararlo así y su resolución protocolizada se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, previa ratificación del Consejo General del Instituto. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada del Instituto, sujetos íntegramente a las disposiciones de derecho común.

Régimen Fiscal

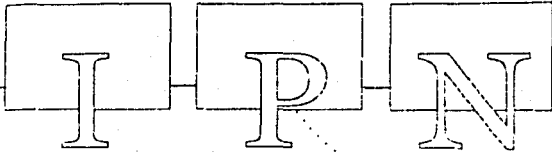
Artículo 21. Los ingresos del Instituto Politécnico Nacional y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Los actos y contratos en que intervenga el Instituto y las becas y los estímulos económicos que otorgue a sus estudiantes y profesores, tampoco estarán gravados.

El Instituto Politécnico Nacional gozará de franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las dependencias públicas en los servicios de telecomunicaciones.

Artículos Transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional promulgada el 21 de diciembre de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de



diciembre de 1981, así como todas las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Los casos y las situaciones pendientes de solución y las que se presenten antes de la adopción y expedición de los nuevos ordenamientos del Instituto se resolverán de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento Interno, el Reglamento Orgánico y todos los demás reglamentos, acuerdos y normas vigentes en el Instituto en lo que no se opongan a la presente Ley. En todo caso se respetarán estrictamente los derechos escolares de los estudiantes.

Corresponderá al actual Director General del Instituto, con los apoyos técnicos que considere necesarios, preparar y proponer al actual Consejo General Consultivo el Proyecto de Reglamento General del Instituto Politécnico Nacional, el cual deberá ser aprobado por dicho Consejo con la oportunidad requerida.

Tercero. La expedición de la presente Ley no afecta los derechos laborales y sindicales adquiridos por todos los trabajadores del Instituto Politécnico Nacional.

Cuarto. Las unidades académicas del Instituto se mantendrán y seguirán siendo sus actuales escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación de nivel medio superior y de postgrado, hasta en tanto el Instituto no establezca en términos de sus normas internas otra forma de organización académica, en todo caso en el establecimiento de unidades académicas se deberá considerar necesariamente la viabilidad académica, presupuestaria y la vinculación social pertinente de las mismas y el respeto irrestricto a los derechos adquiridos y escolares de los estudiantes.

Quinto. El actual Director General del Instituto desempeñará su encargo hasta el

último día del periodo para el que fue designado y ejercerá las facultades y funciones que le otorgan todos y cada uno de los reglamentos en vigor y las aplicables de la presente Ley. El Director General podrá además, realizar todas las designaciones para las que está facultado, incluidas las de los secretarios que sea necesario nombrar.

El primer Rector del Instituto será designado, sin limitación de persona alguna que cumpla con los requisitos establecidos, en la forma y términos dispuestos en la presente Ley y en los ordenamientos internos aplicables.

Sexto. Los integrantes directivos administrativos y académicos, profesores y alumnos, y los representantes sindicales del personal docente y del personal no docente, acreditados ante el actual Consejo General Consultivo al momento de entrar en vigor esta Ley, continuarán en ejercicio de sus funciones hasta que entre en vigor el Reglamento General del Instituto y sea integrado el Primer Consejo General del Instituto conforme a las reglas que para tal efecto establezca dicho Reglamento

Los consejos técnicos consultivos escolares establecidos de conformidad a la Ley abrogada de 1981 seguirán ejerciendo sus funciones hasta en tanto se expida la nueva reglamentación al respecto y se integren los nuevos consejos académicos establecidos por la presente Ley.

Los actuales colegios de profesores continuarán en sus funciones hasta en tanto se expida la reglamentación que los sustituya por los nuevos consejos académicos de las escuelas, centros o nuevas unidades académicas incluidas las de investigación y postgrado.

Séptimo. El Titular del Poder Ejecutivo Federal se servirá disponer lo necesario para dejar sin efecto los decretos de ratifi-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cación de creación de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA) y del Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (POI), publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 y el 21 de abril de 1982, respectivamente, toda vez que las funciones que venían desarrollando estos organismos serán realizadas directamente y en forma estructural por el Instituto.

Por otra parte y en razón de su integración al Instituto cesa en sus funciones el Centro Nacional de Cálculo (CENAC).

Los recursos financieros y los recursos materiales con que cuenten tanto el Patronato de Obras e Instalaciones (POI) como la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA) y el Centro Nacional de Cálculo (CENAC), se integrarán al patrimonio del Instituto.

En los términos de la legislación de la materia se respetarán estrictamente todos los

derechos laborales de los trabajadores de estos órganos al adscribirse al Instituto Politécnico Nacional.

Octavo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones necesarias para el establecimiento del Ramo Presupuestario del Instituto Politécnico Nacional como órgano del Estado no sectorizado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará lo que corresponda legalmente para presentar ante el Congreso de la Unión el Presupuesto del Instituto Politécnico Nacional para el año 2003.

El presupuesto a que se refiere el párrafo anterior deberá incluir los presupuestos previstos para los extintos órganos descentralizados COFAA y POI, señalados en el artículo transitorio anterior cuyas funciones continuará desarrollando el Instituto, así como también incluirá el presupuesto correspondiente a la Estación de Televisión XEIPN Canal Once.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO IV

**ARTÍCULOS 1, 2 Y 3 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO
POLITÉCNICO NACIONAL DE 1983 Y ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL
REGLAMENTO INTERNO DE 1998.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
1983**

**TÍTULO I
Disposiciones Generales**

Artículo 1. El Instituto Politécnico Nacional es la institución educativa del Estado creada para consolidar, mediante la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política de la nación para alcanzar su progreso social, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. La educación que imparta el Instituto Politécnico Nacional se sujetará a los principios establecidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá las finalidades previstas en los artículos 5 de la Ley Federal de Educación y 3 de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.

Artículo 3. El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y su orientación general corresponde al Estado, con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza e investigación que dependan del mismo.

...

**REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
1998**

**TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

**Capítulo Único
Naturaleza y Finalidades**

Artículo 1. El presente Reglamento deriva de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, es de orden general y de él se desprenden los reglamentos específicos, acuerdos y demás disposiciones normativas internas que rigen la organización y el funcionamiento de las actividades académicas y administrativas institucionales.

Artículo 2. El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de contribuir, a través de la educación, a consolidar la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la Nación de acuerdo con el principio de libertad académica y con la filosofía social que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en su artículo 3º.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

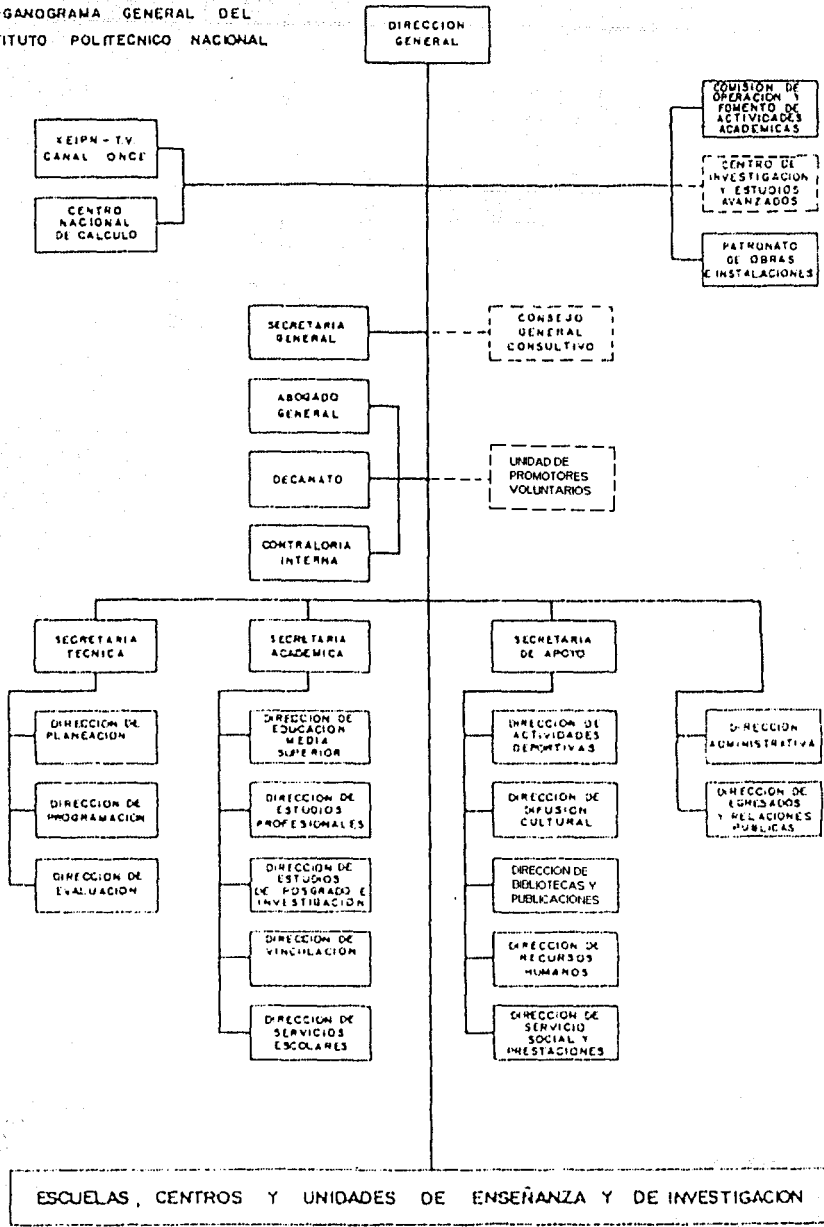
ANEXO V

ORGANIGRAMAS DEL NIVEL CENTRAL DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL DE LOS AÑOS 1990, 1993 Y 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990

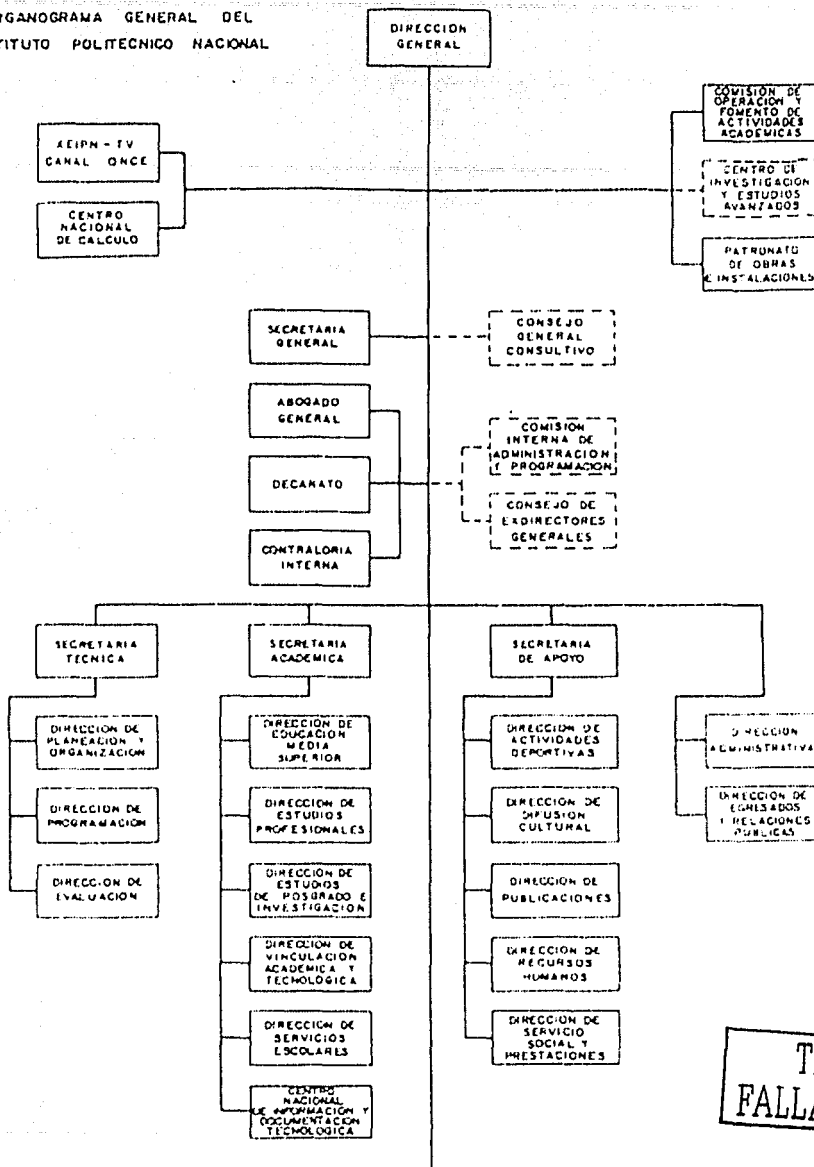
ORGANOGRAMA GENERAL DEL
INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1993

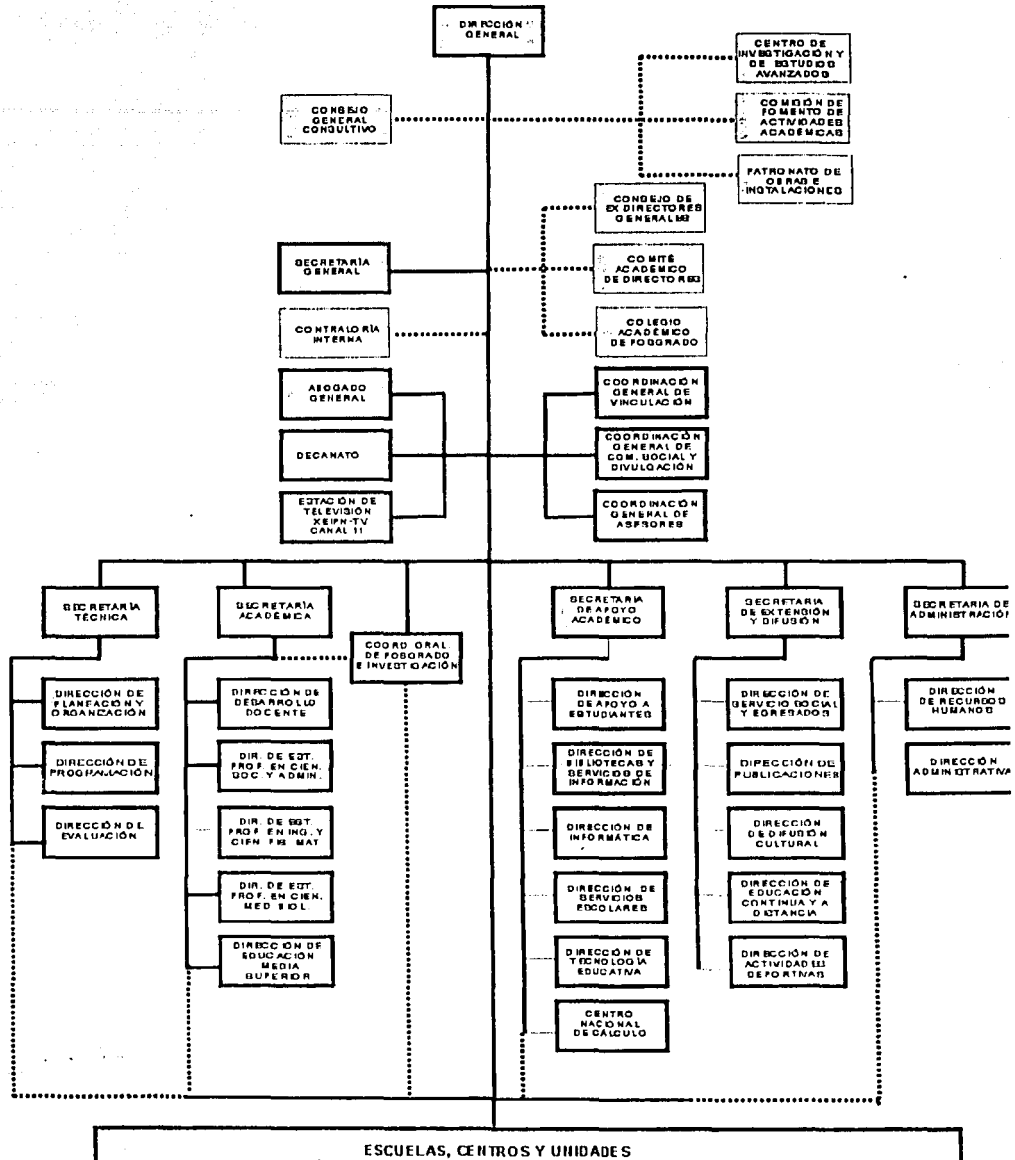
ORGANOGRAMA GENERAL DEL
INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESCUELAS, CENTROS Y UNIDADES DE ENSEÑANZA Y DE INVESTIGACION

ORGANIGRAMA GENERAL DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL



TESIS CON
FALTA DE ORIGEN