

2  
004637i



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MODERNIZACIÓN Y PLANEACIÓN DE LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA. ESTUDIO  
DE CASO EL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION  
P U B L I C A  
P R E S E N T A  
**ELISA FERNANDEZ TORRES**

ASESOR: MTR. ERNESTO BARONA CARDENAS.



MEXICO. D. F.

1997

**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 LA MEMORIA DE:**

MI HIJA: LILIANA MUÑOZ FERNANDEZ  
MI MADRE: SRA. HERLINDA TORRES DE FDZ.  
LOS COMPAÑEROS DE MI VIDA Y PADRES DE MIS HIJOS:  
DANIEL MUÑOZ REGIL Y TOMAS VENTURA CABAÑAS

**CON CARIÑO ADMIRACION Y GRATITUD A:**

MIS HIJOS: DANIEL MUÑOZ FERNANDEZ  
LIZBETH MUÑOZ FERNANDEZ  
AL BEBE QUE ESPERO CON AMOR  
MI PADRE: SR. TOMAS FERNANDEZ MOTA

**AGRADECIMIENTO.** A quienes de una u otra forma contribuyeron al logro de este trabajo, me apoyaron y orientaron en cada momento del mismo:

En el Instituto Politécnico Nacional; Ing. Diódoro Guerra Rodríguez Director General, Lic. Cecilio de la Cruz Pineda Secretario Técnico y Lic. Alejandro Sánchez Bordes Jefe de la División de Organización y Métodos.

En la Universidad Nacional Autónoma de México; Mtro. Ernesto Barona Cárdenas por su valiosa asesoría, comprensión y decidido apoyo en la Dirección de este trabajo. Mtro. Roberto Moreno Espinosa, Coordinador del Posgrado en Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por sus aportaciones para mejorar académicamente este trabajo y su apoyo decidido en los trámites requeridos así como su participación como miembro del jurado. A los demás miembros del jurado Mtro. Francisco José Díaz Casillas. Dr. Hugo Casanova Cardiel y Mtro. Gustavo A. del Villar por sus valiosas aportaciones y observaciones que me permitieron mejorar este trabajo.

I N D I C E

<b>I N T R O U C C I O N</b>	<b>PAG.</b>
<b>1.- MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION.</b>	
1.1 Modernización.....	10
1.1.1 Desarrollo y Evolución Histórica.....	13
1.1.2 Sistema Político y Administración Pública.....	19
1.2 Planeación.....	29
1.3 Educación.....	31
<b>2.-MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION EN MEXICO.</b>	
2.1 Modernización .....	34
2.2 Planeación.....	45
2.3 Educación.....	62
<b>3.-MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.</b>	
3.1 Educación Superior.....	76
3.1.1 Antecedentes 1940 a 1994.....	77
3.1.2 Situación Actual, Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	84
3.2 Educación Superior Tecnológica.....	100
3.2.1 Antecedentes 1917 a 1994.....	100
3.2.2 Situación Actual, Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....	113
<b>4.-MODERNIZACION Y PLANEACION EN EL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL (I.P.N.).</b>	
4.1 Antecedentes.....	119

4.2 Situación Actual.....	129
4.3 Problemática .....	153
5.-PROPUESTA DE MODERNIZACION Y PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL (I.P.N.).	
5.1.¿Que Deberá Ser la Planeación?.....	164
5.2 ¿Cómo se Llevará a Cabo el Proceso de Planeación?.....	168
5.3 ¿Cuándo se llevará a Cabo el Proceso de Planeación?.....	183
5.4 ¿Quiénes Participarán en el Proceso de Planeación?.....	184
6.-CONCLUSIONES.....	190
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	204

## INTRODUCCION

Los cambios a nivel mundial, repercuten grandemente en nuestro país por lo que se ha tenido que estar de manera constante en búsqueda de nuevas formas para enfrentar dichos cambios. así, se ha establecido como estrategia del actual gobierno la modernización. Al respecto es importante señalar que la mayoría de los estudiosos de la modernización, atribuyen a la política y a la administración pública el papel fundamental en la conducción del proceso global de modernización. Como consecuencia de lo anterior, resulta importante resaltar también el papel fundamental que juega la planeación en dicho proceso; así como la importancia de la planeación aplicada al ámbito educativo considerándola para efectos de este trabajo como una etapa del proceso administrativo y todas estas categorías de análisis se ubican dentro del marco de la Administración Pública enfocando todas las propuestas que aquí se presentan dentro de esta disciplina.

Como consecuencia, para lograr los cambios que México requiere, se hace necesario definir el rumbo que se deberá dar a la educación que se imparte a toda la población; desde el nivel preescolar hasta el superior. debemos ser capaces de detectar las grandes necesidades de cambio que requiere el sector educativo en general y particularmente las de la educación superior, y dentro de ésta, la tecnológica. Se requiere un sistema educativo competente, en el que valgan más los hechos que las palabras, asimismo, se deberán implantar acciones bien definidas y perfectamente priorizadas con base en un plan, para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos así como apoyar principalmente las acciones que den respuesta a las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales.

Uno de los medios de que se vale el gobierno para conducir sus acciones con base en las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales en el ámbito de la educación superior, es la planeación educativa y los planes como instrumentos.

Así, con el propósito de apoyar las acciones de modernización a través de las escuelas superiores del Instituto Politécnico Nacional (I.P.N.), se presentan en este trabajo algunos planteamientos teórico-metodológicos y prácticos que coadyuven con el trabajo de todos los involucrados en el proceso de planeación principalmente a los funcionarios responsables de tomar las decisiones referentes al rumbo que se necesita dar a la educación superior en el I.P.N., para vincularla adecuadamente a las necesidades de los sectores público, social y privado, así como para formar los técnicos profesionales de alto nivel que estén preparados para enfrentar los retos que en este momento son muchos y diversos sobre todo, por la apertura comercial de nuestro país y la globalización.

A las áreas de planeación de las instituciones de educación superior, se les han asignado básicamente tareas referidas a la recolección de datos estadísticos, estudios de costos de la educación por alumno, la utilización óptima de los espacios educativos, la previsión de la demanda de estudiantes y la oferta de egresados en el campo ocupacional, la determinación de la estructura programática-presupuestal, el incremento de recursos financieros entre otras; pero estas acciones como puede observarse a lo largo del presente trabajo, se quedan en la esfera relacionada con las decisiones de carácter meramente administrativo y muchas de las veces en estas áreas de planeación no se aborda el aspecto sustantivo de las instituciones de educación superior que es el referente a la planeación integral del proceso enseñanza-aprendizaje por un lado y por el otro, considerar a la planeación como la etapa inicial e importante dentro de un proceso global que es el proceso administrativo y como un proceso integral en sí misma. Por lo que se tiene que incidir principalmente en las acciones sustantivas que tienen que ver con lo académico, como eje fundamental de la modernización y la planeación educativa.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo como ya se mencionó, es el de coadyuvar a la resolución de problemas específicos en el ámbito de la Administración Pública y dentro de esta, la planeación de la educación superior, vista como una parte

integral del proceso administrativo y como un proceso en si misma. Para esto, se deberán desarrollar modelos y metodologías que hagan énfasis más que en la elaboración de los planes, en la implementación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los mismos y que den respuesta a las necesidades reales de desarrollo de cada una de las escuelas superiores del Instituto por un lado, y por el otro, a los requerimientos de técnicos de alto nivel que sean competitivos y estén capacitados para cubrir las necesidades del sector productivo a nivel nacional e internacional.

Este trabajo esta integrado por seis capítulos en los que se parte de lo general a lo particular con la finalidad de ubicarlo en el contexto nacional, sectorial e institucional; se toma como referencia para este estudio, un periodo de tiempo que se ubica en 1982, ya que es en este año en el que se le asigna un mayor realce e interés a las acciones modernizadoras institucionalizándose a través de los planes de desarrollo por medio de los cuales se pretendía preparar a la sociedad para adoptar el modelo neoliberal; por esta razón, al abordar las acciones de modernización y planeación requeridas para las escuelas superiores del I.P.N., se retoman las directrices que se han ido generando a nivel gobierno federal.

En el primer capítulo se incluye el marco global de la modernización y la planeación como medios para la administración de la educación superior, su desarrollo y evolución histórica en Europa y América, el marco teórico conceptual, la relación que se da entre el sistema político y la administración pública como medios fundamentales para la modernización así como la conceptualización general de planeación y educación.

El segundo capítulo trata de la modernización y planeación en México, se incluyen los antecedentes históricos, tomando como referencia un periodo de tiempo que va de 1917 a 1984 y se observa como en estos últimos planes de gobierno, se hace mayor énfasis a las medidas modernizadoras y de planeación; la evolución de estas

acciones en México, en cuanto a su conceptualización; así como los instrumentos, medios y mecanismos, que se han utilizado de 1917 a 1984, en este capítulo se incluye también la conceptualización de la educación en nuestro país, se presenta para ir complementando lo que será el marco teórico de referencia.

El siguiente capítulo que es el tercero, se denomina modernización planeación, y educación superior en México; incuyéndose aquí los antecedentes, instrumentos y mecanismos que se han utilizado para la planeación y modernización de la educación superior y más específicamente para la educación superior tecnológica, asimismo, se incluye en este, el análisis e interpretación del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo 1985-2000, como instrumentos modernizadores se denomina situación actual, lo anterior es con la finalidad de derivar de aquí la política educativa que será aplicable al Instituto Politécnico Nacional en el ámbito de la educación superior tecnológica.

En el capítulo cuarto, se incluyen aspectos referidos al diagnóstico de la modernización y planeación en el Instituto Politécnico Nacional, los antecedentes, la situación actual de la modernización y planeación, las acciones, instrumentos y mecanismos utilizados, y se concluye, con la descripción de la problemática detectada que se deberá resolver para lograr incidir realmente al mejoramiento y modernización de los procesos administrativos y educativos dentro del I.P.N.

Para concretar los planteamientos fundamentales derivados de este trabajo, se presenta el capítulo quinto, en el que se incluyen algunas propuestas técnicas, metodológicas y prácticas para llevar a cabo las acciones de modernización y planeación dentro del I.P.N., a través del proceso administrativo y dentro de éste, la planeación de la educación, considerándola también como un proceso en sí misma. Así, se presentan algunas recomendaciones para lograr mayor éxito en los procesos operativos de planeación educativa y su relación con la planeación de otras áreas sustantivas dentro de cada escuela, también se propone una metodología para la

**implementación de los planes, programas y proyectos para la modernización de la educación superior en el Instituto con la finalidad de hacerla de calidad.**

**En el capítulo sexto, se presentan las conclusiones generales que son el resultado en síntesis de las aportaciones que se manejan a lo largo del presente trabajo, esto es con la finalidad de resaltar las propuestas que se pretenden aplicar a las escuelas, centros y unidades del Instituto Politécnico Nacional.**

**Para finalizar este trabajo, se incluye la bibliografía general que se divide en dos apartados: libros y artículos y otras fuentes que se presentan en orden alfabético para facilitar su manejo.**

## **1.- MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION**

Hablar de modernización refiriéndonos a cualquiera de los ámbitos de la vida de los países, significa reconocer en cierta forma que existe atraso o estancamiento respecto a un modelo ideal.

La diferencia más importante entre el hombre moderno y el tradicional, es su visión del hombre en relación con su medio ambiente, entendiéndose por esto todo lo que lo rodea e influye en el comportamiento del mismo.

*"La modernización comienza cuando los hombres desarrollan el sentido de su propia competencia, cuando empiezan a pensar primero que pueden entender la naturaleza y la sociedad, y después que pueden dominarlas para sus propios fines..... La modernización implica la creencia en la capacidad del hombre para cambiar su medio físico y social mediante la acción razonada" (1).*

Algunas características importantes de la modernización y que se abordan con mayor profundidad más adelante en este trabajo, se refieren a iniciar por organizar a la sociedad a través de la detección, diferenciación, delimitación y asignación de roles e instituciones que conduzcan armónicamente al logro de objetivos previamente determinados por esa misma sociedad a través de sus gobernantes. Después de la asignación de roles a la sociedad, es importante lograr el debilitamiento de las estructuras tradicionales para crear las condiciones necesarias que permitan a los distintos grupos sociales absorber, adaptarse y sostener nuevos tipos cambiantes de roles, instituciones y exigencias políticas, económicas, sociales y culturales y encontrar las estructuras modernas para esa sociedad.

---

(1).- P. Huntington Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972. p.97

### **1.1 Modernización**

La modernización es un fenómeno relativo a procesos de cambio que tienen que ver con las sociedades desarrolladas y las subdesarrolladas. La modernización es un proceso multifacético dice S. P. Huntington que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y actividad humanas. Así, en el ámbito psicológico la modernización implica un cambio fundamental en los valores, actitudes y expectativas. En el campo intelectual, la modernización significa la tremenda expansión del conocimiento del hombre sobre su ambiente y la difusión, la alfabetización, los medios masivos de comunicación la educación entre otros..... Dice que la modernización significa que todos los grupos tanto los viejos como los nuevos, los tradicionales como los modernos, empiezan a adquirir conciencia de sí como tales, de sus intereses y exigencias en relación con otros.

Se puede observar a lo largo de la historia, que la modernización se originó con el nacimiento del capitalismo. Al respecto dice Omar Guerrero que *"en el mundo capitalista, la atención fundamental de la modernización la tuvo el Estado, el que se le conceden las potestades suficientes para estimular y conducir sus procesos, de modo que los aspectos políticos tendieron a ser los preferentes o centros de confluencia de otros aspectos de la modernización"*. (2)

S.N. Eisenstadt, uno de los estudiosos de la modernización más destacados dice que *"la modernización se constituye en una teoría que intenta concebir el cambio en términos de evolución, pero con una nueva base explicativa que sostiene que las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución"*.(3).

---

(2)-Díaz Casillas, Francisco José. *"Reflexiones Sobre los Problemas Contemporáneos de Administración Pública"*. p.5

(3)-García Medel, María Rita. *La Administración Pública en los Países Subdesarrollados*. op cit. p. 14.

Con el fin de tener una comprensión de la modernización como procesos de cambio, se citan a continuación los siguientes autores que han creado un conjunto de conceptos para entender la modernización:

Gino Germani dice que la <secularización> es una categoría básica del proceso de cambio que se compone por tres tipos de cambio: "1) cambio en la estructura normativa predominante que rige la acción social; 2) especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional y 3) institucionalización del cambio que se refiere a la capacidad de crear instituciones que observan regularmente el cambio".(4)

Karl Deutch, por su parte ha fundamentado sus estudios del tema en el concepto de MOVILIZACIÓN SOCIAL, "que es el proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vínculos sociales, económicos y psicológicos se desintegran y se rompen y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y conducta. De acuerdo con este tipo, el cambio se inicia por la imposibilidad de la sociedad tradicional a permanecer como tal".(5)

Por su parte Eisenstadt, ha basado sus investigaciones sobre modernización, en la noción de "DIFERENCIACION ESTRUCTURAL" este autor describe las formas a través de las cuales las principales funciones sociales o las esferas institucionales básicas de la sociedad se independizan unas de otras, se vinculan a colectividades y roles específicos y se encuadran en estructuras simbólicas relativamente especializadas y autónomas dentro de los límites del sistema institucional dado. La diferencia estructural define las consecuencias últimas de la modernización puesto que hace referencia al proceso por el cual una sociedad tradicional se transforma en otra moderna caracterizada por una distinción de esferas institucionales que son; la económica, la política, la cultural y la social que se han especializado.

---

(4).- Gino, Germani. *Sociología de la Modernización*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1971, p. 28

(5).- García Medel, María Rita. *op cit.* p. 28

Dice Eisenstadt que los países deben contar con opciones cuyos resultados pueden ser no obstante positivos o negativos y propone lo siguiente:

"1).- *Aprovechamiento pleno de la diferenciación estructural. La sociedad puede encontrar soluciones satisfactorias a los problemas cruciales que se le presentan, el efecto se organizan instituciones con suficiente capacidad de ecología para absorber y controlar las actividades estratégicas de la sociedad.*

2).- *La segunda respuesta no tiene el carácter de diferenciación plena. En este caso las esferas institucionales tuvieron un desarrollo asimétrico de la diferenciación.*

3).- *Algunas sociedades presentaron formas de respuesta negativa. Una de ellas, la menos dramática, representa el fracaso de la sociedad para aprovechar las potencialidades de la diferenciación.*

4).- *Otras sociedades pueden tener epíforas más dramáticas. Como las anteriores, dan comienzo al proceso de diferenciación, pero pueden no llegar a culminar, quedando la institucionalización en un grado inmaduro. Consecuentemente, la sociedad es expuesta a la regresión de etapas históricamente superadas; esto es, puede volver a modos de organización similares a los que tuvo antes de comenzar la diferenciación.*

5).- *Finalmente la última respuesta presenta el fracaso absoluto de la modernización. Esta vez, las sociedades llegan a epíforas múltiples pero todas orientadas a su destrucción".(8)*

Estas cinco respuestas a la modernización muestran las diferentes situaciones que se pueden dar y que pueden servir como pauta para considerarse en los países de América Latina, para de esta manera orientar sus acciones hacia propósitos benéficos y positivos.

"El papel fundamental de este drama toca a la política, pues los estados deben conducir las actividades tendientes al aprovechamiento de la diferenciación. La diferenciación estructural por

---

(8).- S.N., Eisenstadt. *Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización*. Madrid, Editorial Tecnos, 1970 p. p. 44 a 50

*conseguiente, puede ser una arma de dos filos para los países subdesarrollados en su empeño por alcanzar la modernidad. Es un proceso que disipa tal cantidad de fuerzas, que muchas de ellas escapan a gobiernos débiles y en proceso de formación, que no tienen capacidad de explorar estas fuerzas y sacar provecho de la formación de nuevas instituciones".(7)*

#### **1.1.1 Desarrollo y Evolución Históricas.**

La modernización que empezó en el continente en el siglo XVI, exigió nuevos conceptos de la autoridad, el más importante de los cuales fue la sencilla idea de la soberanía, al respecto dice Bodin que <sobre los ciudadanos y los súbditos existe un poder supremo no limitado por la ley>. La ley fundamental y la difusión de la autoridad eran incompatibles con la modernización política, los cambios fundamentales en la sociedad y en la política provienen de las acciones intencionadas de los hombres, por lo tanto, la autoridad tiene que residir en éstos, no en una ley inmutable.

En el Continente Americano en 1576, Bodin y los Políticos apuntaron a la creación de un supremo poder real que mantuviera el orden y constituyese una autoridad pública centralizada, el leviatán de Hobbes con su doctrina más extrema de soberanía apareció en 1651, éste manejaba el concepto de Estado como una entidad separada del individuo, de la familia y de la dinastía; tenía estrecha vinculación con la idea de soberanía absoluta.

*"Tanto en su versión religiosa como en la secular de Fierro lo mismo que en Hobbes, el sentido de la nueva doctrina era el de absoluto deber de obediencia del súbdito al rey. Ambas doctrinas ayudaron a la modernización política al legitimar la concentración de la autoridad y la quiebra del orden político pluralista medieval" (8).*

---

(7).-García Medel, María Rita. *op.cit.*, p.38

(8).- P. Huntington Samuel. *op. cit.* p. 100

La evolución de la modernización en América tuvo notables diferencias respecto de la de Europa. Mientras los monarcas modernizadores apilaban a los estamentos tradicionales, los hombres afirmaban sus poderes para hacer leyes. Richelieu constituyó un Estado absoluto en Francia y Hobbes lo proclamaba en Inglaterra; las antiguas pautas de la ley fundamental y la autoridad difundida adquirían nueva vida en el nuevo mundo. Por lo tanto, en América, la concepción de la ley continuó en dos formas: primero la idea de que el hombre sólo podía declarar la ley, y el no hacerlo lo hizo seguir conservando su fuerza mucho después de haber sido reemplazada por concepciones positivas de la ley en Europa, y en segundo lugar, la vieja idea de una ley fundamental que se encontraba más allá del dominio humano obtuvo nueva autoridad cuando se le identificó con una constitución escrita.

*"En las sociedades modernas la centralización del poder varía en proporción directa con la resistencia al cambio social por ejemplo: en Estados Unidos, en donde la resistencia era mínima también lo fue la centralización" (8).*

La diferencia entre el desarrollo americano y el europeo también se manifiesta en las teorías y las prácticas de la representación. En la comparación que se hace entre los sucesos europeos y americanos, es preciso establecer una distinción entre "funciones y poder": poder en singular significa influencia o dominio sobre las acciones de otros; función se refiere a tipos particulares de actividad que pueden definirse de distintas maneras. Así, es posible hablar de los poderes fundadores de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

En Europa la racionalización de la autoridad y la centralización del poder fueron acompañadas por la diferenciación funcional y el surgimiento de instituciones y cuerpos gubernamentales más especializados. La dispersión de funciones entre

---

(8).- *Idem.*, p. 120

instituciones más o menos especializadas, estimuló a su vez las desigualdades de poder entre éstas.

*"En América en cambio, la soberanía fue dividida, el poder quedó separado y las funciones se combinaron en muchas instituciones distintas. Este resultado se logró a pesar de la teoría de la separación de poderes" (10).*

La convención constitucional de 1787 dijo Neustadt, creó presuntamente un gobierno de poderes separados (es decir, de funciones). Pero no fue así, ya que creó mas bien, un gobierno de instituciones separadas que compartían poderes (funciones). De ese modo, América perpetuó una fusión de funciones y una división de poderes, en tanto que Europa desarrollaba una diferenciación de funciones y una centralización de poder.

Al respecto dice Bagehot que la Constitución Inglesa tiene su marco en el principio de elegir una sola autoridad soberana y la Americana, en el principio de la existencia de muchas autoridades soberanas, esperanzada de que su multiplicidad atenuará su inferioridad.

En Europa dice S.N. Huntington que la oposición a la modernización de la sociedad impuso la del sistema político, en América la facilidad de dicha modernización impidió la de las instituciones políticas. Estados Unidos une a la sociedad más moderna del mundo, uno de los más antiguos sistemas políticos. La experiencia política americana, se distingue por frecuentes actos de creación, pero pocas o ninguna innovaciones.

Las más destacadas aportaciones a la política son las relacionadas con la organización de la participación popular. Por lo que se puede detectar, la mayor

---

(10).- *Idem.*, p. 106

institución política inventada en América es por supuesto, el partido político. Y fue a finales del siglo XVIII, que los americanos organizaron los primeros partidos políticos, a su vez a través de estos se reflejó la naturaleza de la modernización política lograda en América.

*"S. N. Eisenstadt también ha investigado en origen y el funcionamiento de los sistemas políticos de los imperios y plantea dos etapas universales de la modernización . La primera dice abarcó a Europa Occidental, los Estados Unidos, los dominios de habla inglesa, la URSS y Japón; y la segunda que comprende a América Latina y las sociedades poscoloniales de Asia y de África".(11)*

*"Por otro lado, Alfred Diamant ha formulado un esquema de tres etapas en el desarrollo de la modernización; primero el que abarcó del siglo XIII al XVII, el segundo que abarcó el siglo XVIII y el tercero del siglo XIX a la actualidad".(12)*

Por lo trascendente de las acciones modernizadoras en América especialmente en Estados Unidos, se ha prestado gran atención a las primeras fases de modernización de Estados Unidos y a la importancia que para los países en proceso de modernización tiene. Se afirma al respecto que Estados Unidos fue y debería seguir siendo una potencia revolucionaria. Se dice que la revolución norteamericana inició una reacción en cadena, con la revolución francesa y que continuó con la rusa.

*"La importancia de la experiencia norteamericana para los países modernizadores contemporáneos, también ha sido expresada con la designación de Estados Unidos como la "Primera Nación"..... América fue en términos históricos una nueva sociedad para un estado antiguo. De ahí que los problemas del gobierno y la modernización política que tienen ante sí los estados en vías de modernización de hoy, difieran en forma fundamental de los que alguna vez enfrentó Estados*

---

(11).-Eisenstadt, S.N. "Cambio Social, Diferenciación y Evolución". En Ensayos Sobre Cambio Social y la Modernización. Madrid, Editorial Tecnos. 1970 p. 64

(12).-García Medel, María Rita.op. cit., p.44 .

**Unidos..... En la mayoría de los países de Asia, África y América Latina, la modernización tiene que superar tremendas obstáculos sociales. Al respecto Tocqueville dijo que norteamérica "logó a un estado de democracia sin tener que esperar una revolución democrática", y que nació a la igualdad sin verse obligada a conseguirla. De igual modo, la sociedad americana nació moderna, y nunca fue necesario construir un gobierno lo bastante poderoso para modernizarla: por esto, su experiencia tiene muy poco que ofrecer a los países modernizadores de hoy".(13)**

Uno de los problemas fundamentales en los países subdesarrollados, es el de encontrar los medios que brinden el poder político necesario para modernizar a las sociedades tradicionales que los forman sin llegar a una revolución violenta.

En gran parte de Asia, África y América Latina, los sistemas políticos tienen que hacer frente simultáneamente a las necesidades de centralizar la autoridad, diferenciar las estructuras y ensanchar la participación. Lo alcanzado hasta 1910 por los pueblos de América Latina por ejemplo, fue una falsa modernidad en la que los latinoamericanos seguían teniendo el mismo papel, en relación con las grandes metrópolis; el de siervos para el trabajo y el de simples consumidores de los productos generados por los países desarrollados.

*"En el mundo liberal que a lo largo de cinco siglos fue dando origen a una modernidad que parece hoy rebasar a su creador, se ha venido sosteniendo la igualdad de todos los hombres igualdad de la que se deducen derechos que son inalienables. Esto es lo que sostiene tanto la declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776, como la Revolución Francesa en 1789. Esos derechos son la vida, la libertad y la búsqueda de felicidad. Y es para garantizar estos derechos que, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Del mismo modo, siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o a abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a*

---

(13).- P. Huntington, Samuel. op. cit. p. 127

*organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mayor seguridad y estabilidad". (14)*

La modernización sólo tiene significado pleno si se le asocia al proceso de cambio estructural, que significa el tránsito de una sociedad tradicional a otra moderna, en el que se atraviesa por una etapa de transformación mezclándose elementos antiguos y nuevos con base en necesidades actuales de los grupos representativos de la sociedad.

*"La crisis amenaza a su crecer porque el estado liberal sigue aún protegiendo y sirviendo a minorías cada vez más frías, con el sacrificio de una mayoría cada vez más grande. De allí los protestos, el cuestionamiento de un estado que no cumple con las funciones que se supone le deben exigir..... Se exige ahora que el estado cumpla con las fines para las que fue creado por el pueblo. Un estado al servicio de toda la sociedad y no tan sólo al servicio de un grupo privilegiado de la misma". (15)*

Extraordinario es lo que sucedió en el sistema, socialista, donde el estado fue cuestionado e inclusive desmantelado, por no garantizar los inalienables derechos del hombre.

En lo que respecta a América Latina, la crisis capitalista iniciada a comienzos de los setenta no muestra todavía signos para su resolución. Por lo que se requiere la búsqueda de soluciones fundamentales en la teoría de la modernización. El estado que desde los años treinta fue capaz de encarar la crisis, aparece ahora como el problema que la origina. Como consecuencia, en América Latina el papel del estado

---

(14).- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Memoria, Seminario Internacional, "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". Ciudad de México, 13, 14 y 15 de noviembre de 1989, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). p. 172

(15).- *Idem.*, p. 173.

está siendo igualmente cuestionado por no responder ya a las necesidades de los grupos mayoritarios de la sociedad.

### **1.1.2 Sistema Político y Administración Pública.**

La modernización inicia con la integración de enclaves de administración y tecnología para consolidar el dominio colonial y la explotación de los recursos locales. En el ámbito de la política se evidenció el cambio en la transferencia de los poderes nativos tradicionales en un poder político centralizado. Al respecto dice Eisenstadt que la modernización pretendía organizar un adecuado sistema tributario y una estructura judicial eficiente como base del dominio de la colonia inhibiendo paralelamente su desarrollo económico y político.

La mayoría de los estudiosos del tema otorgan a la política el papel fundamental en el proceso general de modernización. Sostienen que todas las sociedades deben ser capaces de impulsarse hacia la modernización, pero particularmente toca al sistema político conducir y promover su propia renovación modernizadora. El tema de la modernización en los sistemas políticos se trata por medio de la categoría de modernización política, desarrollo político y algunos autores han adoptado el término "sistema de logro de metas" como equivalente del sistema político.

Por lo tanto, se deduce que cuanto más diferenciado u organizado en roles y estructuras específicas está un sistema político tanto mayor es su capacidad para elaborar orientaciones y objetivos autónomos.

Así, los aspectos de la modernización que más atañen a la política pueden ser agrupados en términos muy generales en dos categorías; primero, la modernización social que según Deutch como ya se vio con anterioridad es el proceso por el cual son desgastados y destruidos, grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos y la gente queda disponible para adoptar nuevas formas y pautas de socialización y conducta. Ello significa un cambio en las actitudes.

valores, expectativas de los individuos, que de los vinculados al mundo tradicional pasan a los que son propios del mundo moderno.

Por lo tanto, los sistemas políticos en los países subdesarrollados asumen la responsabilidad de la modernización, organizando un ejecutivo fuerte con una administración pública centralizada y extensa y un partido único y dominante capaz de englobar y subordinar amplios sectores de la población, como se había dado en el caso de México, aunque en este momento se han dado cambios significativos en la vida política y social de nuestro país, en donde participan ya en las decisiones de las Cámaras, los partidos de oposición que son el PRD, el PAN, el PT, el PVEM y el PPS fundamentalmente.

En las sociedades en modernización, la construcción del Estado significa en parte la creación de una burocracia eficaz pero lo que es más importante aún, es el establecimiento de un sistema de partidos eficiente, capaz de estructurar la participación de nuevos grupos políticos. A medida que avanza la modernización también crece la necesidad de organizar la participación política de todos los grupos.

La estabilidad de un sistema en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos. A su vez, un partido es fuerte en la medida en que tiene un apoyo de masas institucionalizado. Los países en modernización que logran altos niveles de estabilidad política real, poseen por lo menos un partido político fuerte.

Para Samuel P.H. que por lo general el proceso de desarrollo de partidos pasa por cuatro fases el faccionismo, la polarización, la expansión y la institucionalización. En términos de desarrollo político, lo que importa no es la cantidad de partidos, sino más bien la fuerza de adaptabilidad del sistema de estos. La condición previa para la estabilidad política es un sistema capaz de asimilar las nuevas fuerzas sociales producidas por la modernización.

*"La fuente de la modernización política es la ciudad, y la de la estabilidad política es el campo..... En una sociedad en modernización, el partido político nace en la ciudad pero madura en el campo..... La organización es el camino al poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por lo consiguiente la condición previa a la libertad política. El vacío de poder y de autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por fuerza militar. Pero solo la organización política puede llenarlo en forma permanente. O bien, las élites, establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derribar ese sistema. En el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro".(16)*

En la práctica la modernización siempre lleva implícito un cambio en el sistema político tradicional y por lo general, su desintegración pero no necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno. El Estado moderno se distingue del tradicional por la amplitud con que el pueblo participa en la política y es afectado por esta en unidades políticas de gran envergadura.

La estabilidad política depende de la relación entre institucionalización y participación. Si una sociedad quiere mantener un elevado nivel de comunidad, la expansión de la participación política debe ir acompañada por el desarrollo de instituciones políticas más fuertes, complejas y autónomas. Pero esa expansión debilita por lo general las instituciones políticas tradicionales y obstruye el desarrollo de las modernas.

*"El sistema de gobierno moderno difiere del tradicional en la magnitud de la conciencia y compromiso político de su población. El partido como la organización es un producto de la política moderna. Los partidos aparecen en el sistema político porque este necesita instituciones que organicen la participación de las masas en la política". (17)*

(16).- Información resumida tomada de Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p.p. 369 a 440.

(17).- *Idem.*, p.p. 86 a 89

En cualquier sistema es preciso mantener el equilibrio entre el cambio y la continuidad..... Por ejemplo; en América la continuidad y estabilidad de las instituciones gubernamentales permitió el rápido cambio de la sociedad, y este a su vez estimuló aquellas. La relación entre sistema político y la sociedad podría muy bien ser dialéctica antes que complementaria..... Sin embargo, en América Latina, una estructura social rígida y la falta de cambios sociales y económicos, se combinaron con la inestabilidad política y la debilidad de las instituciones políticas. La sociedad es cambiante y moderna, en tanto que el gobierno al que los conservadores ven con suspcacia, ha sido relativamente inmutable y anticuado.

La inestabilidad política en América Latina surge de la desigualdad entre la participación política y el arte de asociarse, la participación política evoluciona mucho más rápido que el arte de asociarse el principal problema en el ámbito político, es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios.

Dice Madison que para crear un gobierno que será administrado por hombres, la mayor dificultad consiste en lo siguiente: primero hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y luego obligarlo a controlarse a sí mismo. En muchos países en vías de modernización, los gobiernos siguen siendo incapaces de cumplir la primera función que menciona Madison y mucho menos aun la segunda.

*"Cuando las fuerzas sociales se hicieron más heterogéneas, las instituciones políticas tuvieron que hacerse más complejas y autoritarias. Pero precisamente esto es lo que no llegó a producirse en muchas sociedades en proceso de modernización. Las fuerzas sociales eran poderosas y las instituciones políticas débiles. Los poderes ejecutivo y legislativo, las autoridades públicas y los partidos políticos, siguieron siendo frágiles y desorganizados". (18)*

---

(18).- *Idem.*, p. 22

En una sociedad compleja, la comunidad política depende de la fuerza de su organización y procedimientos políticos. Así, la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. La facilidad con que las sociedades tradicionales adaptaron sus sistemas políticos a las necesidades de la modernidad depende en forma casi directa de las aptitudes y capacidades organizativas de sus miembros.

Los problemas de desarrollo y modernización, tienen sus raíces en la necesidad de crear organizaciones más eficaces, adaptables, complejas y racionalizadas. La prueba definitiva del desarrollo es la capacidad de un pueblo para establecer y mantener formas organizativas grandes y complejas pero flexibles.

Dice Samuel P. Huntington que los aspectos más importantes de la modernización política pueden ser agrupados en tres grandes rubros: 1) racionalización de la autoridad, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una única autoridad política secular, 2) nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas, y 3) la modernización política significa una creciente participación en la política de grupos sociales de toda la comunidad.

Marcos Kaplan asegura que *"en el ámbito político se adaptan los modelos occidentales, principalmente los norteamericanos que se refieren a un tipo de Estado liberal y formalmente democrático, pero que ha chocado con la realidad norteamericana donde prepondera el latifundio y los poderes locales son todavía muy fuertes. Por lo tanto, la idea nacional todavía es un proyecto por alcanzarse plenamente, que convive con un poderoso legado colonial que aún se alza como obstáculo muy grande para la modernización latinoamericana"*.<sup>(19)</sup>

---

(19).- Kaplan, Marcos. *Problemas del Desarrollo y de la Integración en América Latina*. Caracas, Monte Avila Editores, 1978, p. p. 21 a 34

Schmitter y sus colegas, con referencia a Latinoamérica formulan tres modelos de desarrollo estatal: el mercantilista, heredado por España y Portugal que consiste en la transmisión de rasgos tales como el personalismo, nepotismo, ritualismo, adscripción étnica y valores anticapitalistas, todos ellos opuestos a la modernización. También se legaron las tradiciones localistas y las instituciones típicas de la colonia, tales como las relativas a la influencia de la iglesia, los ayuntamientos, las corporaciones de artesanos y comerciantes así como los modos de administrar y la cultura educativa. Explican que en suma, el legado cultural colonial se ligó a los rasgos de la maquinaria administrativa.

Se refieren también al modelo neoliberal, que entraña el ingreso de la economía latinoamericana en el engranaje del mercado capitalista durante el siglo XIX.... Como resultado, se generó un abanico de funciones del estado latinoamericano en consonancia a las características de la expansión de su actividad. Pero este desarrollo se realizó en el marco de la dependencia que implicó la incorporación al capitalismo.

Finalmente se refieren al modelo de intervencionismo, que incluye un aparato estatal más burocratizado, a una sociedad más compleja y a un estado mucho más activo y participante. Este modelo, surgió a finales del siglo XIX.

El estado intervencionista, es mucho más autónomo frente a la sociedad civil, tiene una mayor capacidad extractiva y una mayor presencia en aquella sociedad.

Hoy en día, la intervención del estado parece inevitable, a pesar de las corrientes neoliberales que están dominando a los ambientes gubernamentales latinoamericanos, agobiados todos ellos por los problemas de la deuda externa, y sobre todo, aun contra los designios del Fondo Monetario Internacional que les ha impuesto además la política de privatización en los diversos rengones de la actividad económica.

En la mayoría de los países de América Latina, en la década de los setenta, los campesinos mostraron bajos niveles de participación en el sistema, e identificación con él. El éxito de los estados comunistas en lo referente a crear un orden político derivado en gran medida de la propiedad que han otorgado al acto conciente de organización política. Asimismo, los más exitosos esfuerzos de modernización de estados no comunistas unipartidarios, otorgaron la primera prioridad a los objetivos políticos..... En igual forma en México el periodo de la Revolución de 1910 a 1940, fue una etapa en la cual México desarrolló las precondiciones esenciales para el nuevo papel del estado.

Dice Eisenstadt que *"son cuatro los organismos públicos que un sistema político debe tener para llevar a cabo la absorción de una amplia diversidad de tipos cambiantes de organizaciones y exigencias políticas y para afrontar con acierto las tensiones producidas en su seno, en la sociedad nacional o en el ambiente internacional: instituciones parlamentarias, órganos ejecutivos, partidos políticos y administración pública centralizada. Mediante estas cuatro organizaciones según este autor, el sistema político está capacitado para nuevas organizaciones y demandas".(20)*

La creación de un gobierno fuerte y legítimo, apto para enfrentarse a las influencias externas y los intereses privados locales, debe complementarse con la organización de una administración pública que favorezca el cambio y esté también orientada a la transformación.

Eisenstadt sostiene que los países subdesarrollados no siempre se plantean condiciones favorables para el desarrollo político, por motivo de las tendencias autocráticas de algunos de sus gobernantes. Por consiguiente, tampoco favorecen el desarrollo de la administración pública, la administración intentaba introducir innovaciones, pero dentro de un ambiente social relativamente inmutable, con la finalidad explícita de limitar los cambios a materias técnicas, Las

---

(20).- García Medel María Rita. op. cit., p. 46

preocupaciones contemporáneas sobre los regímenes se inclinaron por estudiar los gobiernos efectivos de los países subdesarrollados, más que sus esquemas formales, y destacar la importancia del factor de gobernabilidad o capacidad de conducción de una sociedad.

Modernización y desarrollo político mantienen una relación estrecha porque el papel de los gobiernos para impulsar los procesos modernizantes es decisivo. Pero la formación de los gobiernos es el primer y principal problema del desarrollo político y por lo tanto de la modernización, porque existen más factores desestimulantes de la organización racional y eficaz de los gobiernos, que factores que la favorezcan.

Las naciones que emergen a la vida independiente muestran un mayor desarrollo en la administración pública que en las instituciones políticas. Obviamente los problemas varían en cada país, en algunos permanecen problemas de personal poco idóneo, supercentralización y mínima diferenciación. En los otros, hay excesivo control, rigidez y falta de iniciativa en los funcionarios públicos. Pero en ambos tipos de países subsiste el traslape, la corrupción y la deficiencia. Todo ello, repercute negativamente en la formación de nuevos sistemas políticos y por lo tanto en la administración pública.

*"La acción gubernamental de dirección implica la armonización y coordinación administrativa del conjunto social: el Estado mediante la administración pública, planifica y entiza el aparato productivo de la sociedad (o al menos media entre sus factores). De manera simultánea la administración pública tiene una posición de dominio político que surge de las contradicciones sociales y que ilustra el carácter antagónico entre el Estado y la sociedad. La síntesis de tal dualidad, expresada en hechos concretos como la política fiscal, la educación pública, la salud y la vivienda entre otros, constituye la acción del gobierno: el objeto de estudio de la Administración Pública".(21)*

(21).- Casanova Cardiel, Hugo. *Planeación Universitaria en México. La Administración Pública y la UNAM, 1970-1976*. México, UNAM, 1995.p.16

Los gobiernos como instituciones que encabezan la vida política, están comprometidos principalmente en los procesos de desarrollo político, por lo que toca a la administración pública movilizar, asignar y optimizar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se destinen a este propósito.

Las sociedades latinoamericanas son dependientes estructuralmente duales y urbanamente desequilibradas. Funcionan como productoras de materias primas (principalmente agropecuarias y mineras) consumidoras de bienes de capital, además de ser industrialmente muy atrasadas. En ellas se observa muy claramente el dualismo de un sector arcaico, proveniente de la etapa colonial e identificable con el campo y otro urbano, nacido de una modernización incorrecta. El primero es renuente al cambio el segundo no pero con posibilidades limitadas.

Actualmente el estudio de la administración pública en América Latina ha tendido a centrarse en su relación con los problemas del desarrollo, por lo que en buena medida, los trabajos sobre ella se han ubicado en sus necesidades de modernización. Antes el tema predilecto era la reforma administrativa, dentro de la cual se destacaban los tópicos generales de la administración pública. En lo general el estudio de la modernización administrativa se ha centrado en los medios para relacionar positivamente las administraciones públicas las demandas de la sociedad.

*"Todavía el subdesarrollo administrativo es observable a través de varios signos, como se explicó hace dos décadas, cuando comenzaron los estudios modernos de la administración pública en América Latina: las diferencias en la dirección, personal descalificado, administración financiera insolvente, entre otros no menos importantes. Las soluciones que se proponían siguen teniendo vigencia, eran las de incorporar a la planeación como una política gubernamental, descentralizar competencias, capacitar a los servidores públicos, establecer el servicio civil e implantar la racionalización de las finanzas públicas".(22)*

(22).- Kaplan, Marcos. *op. cit.*, p.p. 35 a 63.

Peñaloza Castro dice que "en América Latina los modernizadores siguen muy apegados a las teorías y experiencias administrativas de los países desarrollados, lo que ha provocado el fracaso en la aplicación de los cambios en la administración pública. Es urgente que se forme una práctica y una teoría propiamente latinoamericanas para fortalecer la modernización administrativa pero en sus países no existen suficientes expertos. Así pues uno de los signos del subdesarrollo administrativo consiste en la insuficiencia de modernizadores administrativos, a pesar del papel de las instituciones de enseñanza superior para formarlos".(23)

Como respuesta de los países subdesarrollados para lograr el desarrollo de sus sistemas político y administrativo, se requiere en apoyo a lo que dice Peñaloza Castro, producir conocimientos prácticos, tecnología procesos y sistemas y algo que resulta fundamental, contar con los recursos humanos preparados para asumir exitosamente los procesos que llevan al desarrollo de sus países. También como punto importante, dentro de esta perspectiva, destaca la necesidad de formar funcionarios públicos capacitados para lograr innovaciones sustanciales en la administración pública.

Como se puede apreciar, en los países latinos, la modernización administrativa, está íntimamente ligada al desarrollo político, y ninguna fórmula de modernización es posible sin considerar el aspecto político como parte fundamental.

"La estrechez de la cultura política en la sociedad retrasa el estado; cuando repercute por medio de los servidores públicos que ingresan a la administración pública. Comúnmente, estos funcionarios son conservadores, por lo que el trabajo administrativo está determinado por el formalismo y la rigidez legal. Con frecuencia los principios administrativos adoptados reflejan mecánicamente las concepciones occidentales. Sus autores, los modernizadores latinoamericanos, prescriben

---

(23).- Peñaloza Castro Herán. *Evolución de la Administración Pública en América Latina en los Últimos Veinte Años*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1974, p.p. 45 a 75.

*soluciones acordes a los modelos burocráticos occidentales y sus proyectos se orientan preferentemente a la racionalización de la administración pública".(24)*

## **1.2 Planeación**

La esencia de la sabiduría es la preocupación por el conocimiento y control del futuro. Así, la planeación adquiere su sentido cuando se reconoce que no todo el futuro es inevitable, puesto que si conocemos un fenómeno y las condiciones y circunstancias que lo originan podemos decir que una parte significativa del futuro está para que la diseñemos.

Existen diversas definiciones a cerca de la planeación y la planificación por lo que iniciaré este capítulo citando las que manejan algunos autores y las tomaré como referencia para obtener la definición conceptual que se manejará para efectos de este trabajo.

Para Charles Betheleim, la planeación *"es una actividad de fijación de objetivos a la actividad económica en un marco de prioridades entre objetivos, según sean las condiciones económicas e históricas concretas. La coordinación del objetivo dice es la condición de la coherencia y por lo tanto, de la realización del plan".(25)*

Para Russell L. Ackoff, la planeación *"es un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie la acción de una situación en la que se cree que a menos que se emprenda tal acción, es posible que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adapta la acción apropiada*

---

(24).- Martínez Silva, Mario. *"Teorías del Desarrollo y Teorías de la Administración Pública en América Latina"*. México, Revista Política de Administración No. 5 Mayo-Agosto, 1976, p.p. 38 a 51

(25).- Betheleim, Charles. *Planificación y Crecimiento Acelerado*. México. Fondo de Cultura Económica, 1965, p.17

*umenta la probabilidad de obtener un resultado favorable".(26)*

Para George R. Terry es, *"un proceso intelectual por naturaleza: es un trabajo mental. Se requiere un pensamiento reflexivo; la imaginación y la perspectiva son en extremo útiles".(27)*

Ricardo Cibotí y Enrique Sierra dicen que la planificación *"es el método para hacer más realista y coherente la política económica y que le da más sentido y organización a la intervención estatal en la economía".(28)*

Para el IEPES, la planificación se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la realidad material o sustantiva. En el primer caso significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados; en el segundo caso, apuntan directamente hacia cuestiones de fondo, se enfocan a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento.

Del análisis y síntesis de las definiciones conceptuales anteriores, se desprenden las siguientes conclusiones: algunos autores hablan de planificación refiriéndose específicamente al ámbito económico; otros emplean esta acepción como sinónimo de planeación ampliando su conceptualización ya que además de aspectos meramente económicos, hacen referencia a aspectos generales para el desarrollo en todos los ámbitos de actividad.

---

(26).-Ackoff, Rousell L. *Un Concepto de Planeación de Empresas*. México, Editorial Limusa, 1987, p. 15

(27).- Steiner, George A. *Planeación Estratégica*, México, Compañía Editorial Continental, S. A. de C. V., 1988, p. 336

(28).- Cibotí, Ricardo y Enrique Sierra. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. México, Editorial Siglo XXI, 4a. Edición, 1975, p. 47

### **1.3 Educación.**

Según el diccionario tenemos que educación se refiere a la acción que tiene como propósito fundamental, desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales de los seres humanos.

El hombre al nacer no trae consigo ninguna idea respecto de la significación y del valor de la vida, ni sobre la conducta que debe seguir en relación con sus semejantes. Excepto cierta inclinación hacia determinados actos debida fundamentalmente a la herencia biológica, carece de elementos sobre lo bueno y lo malo, sobre lo justo y lo injusto así como sus derechos y deberes. La noción de estos conceptos la va adquiriendo paulatinamente con su desarrollo físico y a través de la orientación de sus padres o de las personas con quienes convive. Por ello, es tan importante y decisiva la educación puesto que no bastan las cualidades biológicas con las que nace para que llegue a ser un individuo útil, la educación ha sido considerada como el factor social más poderoso con el que cuenta la comunidad humana, para forjar en las diversas épocas de su evolución el tipo de hombre que la comunidad necesita.

Educar en consecuencia, significa formar hombres y mujeres que den respuesta a las necesidades de la sociedad. La educación es por lo tanto, un producto histórico, ha sido en cada época el producto de las políticas de quienes detentan el poder. No hay educación universal ni la ha habido; no ha habido ni hay escuelas alejadas de la política, de las ideas predominantes en los distintos periodos de la evolución histórica y determinadas por la clase que gobierna.

Así, la finalidad social de la educación consiste en formar hombres armoniosamente equilibrados en su desarrollo físico, intelectual y moral, que sean aptos para transformar el medio en que viven, en beneficio de la comunidad, y lograr que la riqueza pública se distribuya de una manera justa.

Dentro de todos estos procesos de modernización, planeación y educación; toca a

la política asumir el papel fundamental en el que deberán asignarse roles bien definidos con base en nuestra realidad y que se determinen por gente preparada que participe directamente a lado del tomador de decisiones en los distintos ámbitos de la actividad del gobierno y la administración pública, haciendo a un lado los intereses personales y buscando dar respuesta a las necesidades globales de los grupos representativos de la sociedad con una proyección hacia las necesidades futuras; como se puede observar, lo que en primera instancia se necesita es la voluntad política por un lado, y por el otro, conocimiento real de todas las técnicas e instrumentos disponibles para la administración pública, así como el conocimiento de los grupos sociales y sus necesidades.

La educación es un factor determinante para el desarrollo de los pueblos ya que es el medio que permite preparar a los hombres desde que empiezan a tener conciencia para cumplir primero sus más elementales deberes sociales y posteriormente, para producir bienes materiales, espirituales y morales que la sociedad necesita en busca del beneficio colectivo. Como podemos observar, la educación está íntimamente ligada con las acciones que se requieren para alcanzar la modernidad de las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales.

Dentro de los aspectos sociales y culturales, de los países, se encuentran los relacionados con el fenómeno educativo, ya que es imposible aspirar al desarrollo y modernización de una nación si no se considera el papel fundamental de los procesos educativos conducidos por una política adecuada para lograr los niveles de progreso que se han planteado previamente como ideales para el desarrollo de las comunidades.

La educación es tan importante como un factor para el desarrollo integral y deberá vincularse adecuadamente a cualquier acción que tienda a buscar mejores formas de vida ya que en el campo profesional se requiere cada vez más un cúmulo de conocimientos actualizados acordes a las necesidades que en cada momento se

van determinando por quienes detentan el poder como políticas a seguir que permitan dar respuesta a las necesidades de recursos humanos calificados en todos los ámbitos del conocimiento y que puedan en un momento dado ser capaces de competir en todos los medios en donde se integren para su desempeño profesional en beneficio propio y de la sociedad a la que pertenecen.

Hasta aquí se plantea el marco global de la modernización, planeación y educación, su desarrollo y evolución histórica, el marco teórico conceptual global y la relación que se da entre sistema político y administración pública como medios fundamentales e importantes para la modernización, los que se tomarán como base para aplicarse en los capítulos quinto y sexto de este trabajo.

## **2.- MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION EN MEXICO**

### **2.1 Modernización**

La modernización comienza cuando los hombres desarrollan el sentido de su propia competencia. cuando empiezan a pensar primero que pueden entender la naturaleza y la sociedad, y después que pueden dominarlas para sus propios fines. Así, a medida que las sociedades se hacen más complejas, las acciones requeridas para su modernización van adquiriendo una connotación más amplia y un mayor grado de complejidad. Al respecto dice Eisenstadt que se pueden definir dos etapas universales de la modernización, la primera dice abarcó a Europa Occidental, los Estados Unidos, los dominios de habla inglesa, la URSS y Japón y la segunda que comprende a América Latina y las sociedades postcoloniales de Asia y África.

En el caso de México, durante el periodo de 1910 a 1940, se otorgó la primera prioridad del estado a los objetivos políticos siendo esta época en la que se establecieron las precondiciones esenciales para que el estado mexicano interviniera cada vez más en la vida económica situación que es evidente por lo menos hasta la década de los años ochentas; como podrá observarse más adelante en el desarrollo de este capítulo.

Con la Revolución de 1910, se modificaron las funciones que venía desarrollando hasta entonces el estado mexicano. Es en esa época, donde surge un nuevo concepto del estado y por lo tanto, de la función pública al consolidarse y formalizarse con la promulgación de la Constitución de 1917 el Estado de Servicio.

La Constitución de 1917, dió cause a las demandas populares y sentó las bases de la futura estructuración socioeconómica de México. En este documento,

quedó establecida la supremacía del interés público y el condicionamiento y subordinación de la propiedad privada a una función social.

*"El estado mexicano a partir de 1917, es no un espectador de la vida social, sino el agente más capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y promover el bienestar del mayor número de sus miembros".(29)*

A partir de 1917, con la promulgación de la Constitución, surgió un nuevo concepto del estado en México considerándosele a partir de entonces un estado de servicio. Posteriormente, el ingreso de México al mercado capitalista trajo como consecuencia una expansión en su actividad y una intervención más burocratizada en una sociedad más compleja por lo que se requirió de un estado más activo y participante. Lo anterior se observa más ampliamente a través de las políticas que hasta la actualidad el estado mexicano ha instrumentado y establecido como políticas de gobierno a través de los planes de desarrollo que van desde el primer Plan Sexenal 1934-1940 hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1985-2000.

Hasta aquí, el sentido de la modernización en México ha sido el de mantener un estado intervencionista y participante en todos los ámbitos de actividad de la vida nacional.

En los años posteriores a la independencia de México, el grupo liberal logra por fin consolidarse en el poder y los cambios estructurales logrados por la revolución permitieron al país acelerar el crecimiento económico a la vez que atenuar muchos problemas sociales y políticos; cabe hacer notar que dichos cambios fueron muy importantes y representaron realmente un proceso innovador

---

(29).- Cuadra Héctor. *Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a Partir de 1917*. México, UNAM, 1977. Tomo II. p. 115

hasta 1940. En 1929 a raíz de la crisis mundial, en México como en otros países subdesarrollados se convierte en un patrón de conducta el hecho de que el estado se hiciera cargo de aquellas ramas de la economía que exigían mayores montos de inversión y que ofrecían una tasa de ganancia poco atractiva para el sector privado. Además de que ciertos gastos para los servicios públicos quedan a cargo del estado. A partir de entonces, la intervención del estado en la vida económica se convierte en una constante en México. Es también a partir de esta época, que el patrón del desarrollo se centra en la política general de sustitución de importaciones como el modelo para lograr la independencia económica.

También en esta etapa de desarrollo de nuestro país, se establecieron las condiciones propicias para el desarrollo industrial, pero nuestros gobernantes caen en la trampa de un capitalismo que toma como bandera conceptos como libertad, igualdad, justicia, etc..., mientras en realidad se desarrollaba el gran monopolio y como consecuencia el imperialismo. En esta época México elige el camino de la libre competencia a nivel nacional e internacional y en respuesta, los latifundios feudales organizan su producción para satisfacer las crecientes necesidades de materias primas de las grandes metrópolis y en vez de desarrollar una industria propia, se dejan en manos del capital extranjero y nuestro país se convierte en uno más de los grandes que proveen de alimentos y materias primas baratas a los países capitalistas desarrollados. Al respecto dice Arturo Guillén que el capitalismo visto como sistema mundial, significa industria y desarrollo tecnológico para las metrópolis, agricultura y atraso para México y los países dependientes en general.

De 1940 en adelante, la política del gobierno mexicano cambia, pues se suspenden las tendencias populistas que alcanzaron su climax en el periodo del gobierno de Cárdenas. Así, la política seguida por Manuel Avila Camacho fue definida por Narciso Bassols como la política del apaciguamiento en todos los

órdenes. La recuperación de recursos en manos de extranjeros también se olvida; el reparto agrario se reduce notablemente y se frena la formación de ejidos.

Durante el periodo del gobierno de Miguel Alemán, se elabora un programa de gobierno totalmente desligado de la realidad, puesto que según lo expresado en dicho programa, en el país no existen desequilibrios económicos ni sociales, tampoco conflictos y contradicciones.

*"Miguel Alemán recibe de Avila Camacho un país en plena euforia capitalista. Seis años de neoperfeccionismo, el suyo circunstancial de la segunda guerra mundial y la inflación provocaron el fortalecimiento de la burguesía mexicana.....La política económica del régimen de Alemán es parecida a la seguida por Avila Camacho, continuando con mayor vigor aún, la tendencia a poner fin a los postulados progresistas de la revolución. El nuevo régimen no emprende ningún correctivo a los procesos de empobrecimiento relativo a los grupos populares". (30)*

La política de Alemán también se caracterizó por la devaluación, la corrupción, la deshonestidad, la falta de justicia, de igualdad, etc...; la inversión pública creció alarmantemente y para financiarla, se recurrió al crédito externo. Es bajo esta circunstancia que el Banco de México elabora el Programa de inversión surgido de la necesidad de solicitar un préstamo al Banco Internacional de reconstrucción y Fomento (BIRF).

En el periodo de Ruiz Cortines, se estableció como una de las primeras medidas, la reducción del gasto público. Así, el primer organismo para controlar las inversiones públicas se creó en este periodo y se le llamó Comisión de Inversiones; esta Comisión fue un instrumento que se utilizó para imponer cierto

---

(30).- Guillén, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. México, Octava Edición, Editorial Nuestro Tiempo, 1988, p. 70

orden y coordinación de las dependencias del sector público. La Comisión de Inversiones dice Arturo Guillén se desarrolló dentro de los moldes de una política económica tibia, cuyo principal objetivo siguió siendo el de dar mayores facilidades a la iniciativa privada..... y mantener el estado de cosas prevalente a partir del avilacamachismo. En este sexenio, la inversión pública comienza a requerir montos mayores como consecuencia del crecimiento demográfico y la tendencia a recurrir al empréstito externo también se incrementó. Como consecuencia, la política económica y social de Ruiz Cortines, se encaminó a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior.

El comienzo de la década de los sesentas fue especialmente significativo para los países latinoamericanos entre ellos México, es en esta época en que López Mateos se integra a la Conferencia de la Punta del Este y derivada de esta, se incorpora a la Alianza para el Progreso (ALPRO), que es un programa mediante el cual los Estados Unidos ofrecen a América Latina una revolución pacífica..... Bajo estas directrices López Mateos elabora el Plan de Acción Inmediata que expresa en su texto lo siguiente: *"En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción Inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el exceso de México a los fondos financieros previstos en el Programa denominado Alianza para el Progreso".* (31)

En el sexenio de Díaz Ordaz, se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, por supuesto, este también se elaboró en el marco de la ALPRO. Así, la estrategia económica de este régimen siguió siendo la de proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada, nacional y extranjera; en este sexenio, México mantuvo su tasa de crecimiento gracias a los elevados préstamos del exterior.

---

(31).- *Plan de Acción Inmediata*. México, 1962 p.4

En el periodo de gobierno de Luis Echeverría, los cambios introducidos fueron de forma y no de fondo, puesto que hacían referencia básicamente a cambios estructurales y modificaciones a la legislación fiscal. En cuanto a la dependencia como aspecto fundamental del subdesarrollo, no hubo ningún cambio. A mediados de este sexenio, se elaboró el Plan de Desarrollo 1974-1980, en el que se plantean como objetivos a alcanzar, los siguientes:

- 1).- Aumentar la capacidad económica para absorber mano de obra y reducir el desempleo.
- 2).- Buscar una distribución más equitativa del ingreso nacional.
- 3).- Acelerar el crecimiento Económico. y
- 4).- Afianzar la independencia técnica y económica del exterior.

A pesar de los objetivos planteados en el Plan, no existió ninguna conexión con la política económica y social que el gobierno realmente practicó.

Posteriormente, se elaboró el Plan Básico con el que inició su gestión José López Portillo. Pero como lo señaló acertadamente Muñoz Ledo, entonces presidente del PRI, el Plan es un documento de partido, no una pauta de conductas burocráticas. No se combinan objetivos y metas con los medios para alcanzarlos, por lo que está plagado de incongruencias entre los distintos objetivos y los medios necesarios para lograrlos.

El Plan Global de Desarrollo tiene sus antecedentes inmediatos en el Plan Básico 1976-1982. Dice el Plan Global en el capítulo de filosofía política que está enmarcado dentro de los procesos de reforma económica, reforma política y reforma administrativa. Los objetivos planteados en el Plan Global de Desarrollo son:

- 1).- Reafirmar y fortalecer la independencia de México

- 2).- Proveer a la población de empleo e índices mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.
- 3).- Promover un crecimiento económico alto y sostenido y
- 4).- Mejorar la distribución del ingreso nacional.

En este periodo de gobierno al igual que en el anterior, no se aplicó ninguna nueva estrategia, pues se siguió la política desarrollista. Esta situación trajo como consecuencia que a finales de 1981, se diera en el país una fuga de capitales hacia el exterior, similar a la ocurrida en 1976 y a pesar de los llamados públicos que hizo López Portillo las reservas monetarias fueron saqueadas hasta provocar que en los primeros días de febrero de 1982. devaluara el peso en relación con el dolar en más de un 100%.

Como puede observarse, el ingreso al mercado capitalista generó un abanico de funciones del Estado Mexicano en respuesta a la expansión en su actividad; sin embargo, esta expansión se realizó en un marco de dependencia que implicó la incorporación de México al capitalismo. Posteriormente, el estado intervencionista que incluye un aparato estatal más burocratizado, una sociedad más compleja y un estado mucho más activo y participante, así parece inevitable a pesar de las corrientes neoliberales que están dominando actualmente en los ámbitos gubernamentales la intervención del estado en la economía y en la coordinación y control de la prestación de los servicios públicos.

Así, la modernización entendida como la acción de dar un carácter actual, reciente, diferente a las estructuras económicas, políticas y sociales, se ha venido dando en nuestro país de 1917 a la fecha, de muy diversas maneras, no siempre con la misma denominación ni con la realización sistemática y continua de acciones o la aplicación de medidas y mecanismos; estas acciones reformadoras, innovadoras, modernizadoras, revolucionarias etc.... hacen referencia a propósitos

muy similares; suponen que agregando ciertos perfeccionamientos e innovaciones, se obtendrá mayor funcionalidad y eficiencia para lograr el desarrollo. Estas acciones han estado implícitas en las políticas que el estado en sus distintos ámbitos y momentos, valiéndose de diversos medios, ha establecido para conducir la vida nacional.

En México al igual que en otros países, los programas de reforma administrativa incorporados en los proyectos gubernamentales, buscaron mejorar los rendimientos de la gestión pública, es un propósito que podemos decir que permanece vigente.

México ha vivido a lo largo de los últimos años una profunda crisis económica, que se ha manifestado en el agotamiento del modelo de acumulación basado en la política de sustitución de importaciones, para entrar en una nueva etapa de inserción en el mercado mundial; esta crisis ha traído como consecuencia la urgente necesidad de llevar a cabo una reestructuración en busca de perfeccionamientos e innovaciones para lograr mayor fortaleza y capacidad del estado mexicano en la conducción de sus acciones en los ámbitos económico, político, social y cultural.

Al respecto dice Javier Rojas que *"la política modernizadora está vinculada con un proyecto de desarrollo histórico del país, de tipo capitalista, que no se da de manera lineal y no conflictiva de confrontación de fuerzas políticas y contradicciones que surgen de la economía en distintos momentos históricos imponen la redefinición y readecuación subsecuentes de este proyecto"*.<sup>(32)</sup>

Hablar de modernización en México requiere establecer las premisas de este proceso, lo que implica asimismo el compromiso de luchar contra los dogmas tradicionales en todas las esferas de la actividad de nuestro país.

---

(32)-Mendoza Rojas, Javier. *"El Proyecto Ideológico Modernizador de las Políticas Universitarias en México. (1965-1980)"*. México, Artículos, junio de 1985 p. 3

*"Con el propósito de encontrar nuevas formas para enfrentar el cambio, el gobierno propone un proceso modernizador en el que se concibe al estado moderno como aquel que conduce la estrategia nacional de desarrollo; crea las condiciones para un crecimiento sostenido y estable; eleva la eficiencia y fortalece las entidades públicas estratégicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales para ampliar su acción en las responsabilidades sociales y explica y fundamenta la razón de estas decisiones; atiende con esmero y como objetivo fundamental el bienestar popular".(33)*

Como se puede observar en el capítulo precedente, la mayoría de los estudiosos sobre el tema de la modernización, otorgan a la política el papel fundamental en el proceso global de modernización. Dicen que toca al sistema político conducir a la sociedad y promover su propia renovación modernizadora. Por lo tanto, los sistemas políticos en los países subdesarrollados para lograr la modernización, organizan un ejecutivo fuerte con una administración pública centralizada y extensa y un partido político único y dominante como sucedía en el caso de México.

En México, dentro de su compleja estructura toca al estado encabezar la modernización de los procesos políticos y administrativos, para lo cual se conducen las acciones del gobierno a través de los planes nacionales que son en los que se marcan los principios generales y básicos que habrán de guiar las acciones y establecer las prioridades para los distintos sectores de la población. Y como consecuencia, para lograr esta modernización corresponde a la administración pública movilizar y coordinar los recursos humanos, para la consecución de los propósitos definidos previamente en los planes nacionales de desarrollo. Así, la modernización administrativa debe estar íntimamente ligada al desarrollo político ya que ambos se complementan, interimplican y retroalimentan como parte de un solo proceso que conducirá a la modernización.

---

(33).-Salinas de Gortari, Carlos. *"Palabras Pronunciadas después de rendir su protesta como Presidente de México"*. México D.F., 1ero. de Diciembre de 1988.

Dice Francisco Díaz que los neomodernólogos parecen ignorar el objetivo original de la modernización y buscan empatar lo que de origen es opuesto, así pues hoy la modernización es sinónimo de privatización reclama la salida del estado de la vida económica, la modernización reclama la participación comprometida del estado en la economía.

Como ya se explicó en el Apartado 1 de este trabajo, la modernización es un fenómeno relativo a los procesos de cambio que tiene que ver con las sociedades desarrolladas y las subdesarrolladas. Al respecto dice Samuel P. Huntington, con quién yo coincido, que la modernización implica cambios en todas las zonas del pensamiento y actividad humana..... además dice que la modernización significa que todos los grupos tanto los viejos como los nuevos, empiezan a adquirir conciencia de sí como tales y de sus intereses y exigencias en relación con otros.

Por lo tanto, para efectos de este trabajo, el concepto de modernización que se manejará es el siguiente: la modernización es un fenómeno relativo a los procesos de cambio en los valores, actitudes y expectativas; significa que todos los grupos sociales tanto los viejos como los nuevos, los tradicionales como los modernos, empiezan a adquirir conciencia de sí como tales y de sus intereses y exigencias en relación con otros. Esta conceptualización adquiere sentido para el caso de México en el momento en que los grupos sociales, los que integran el gobierno y los que toman las decisiones están conscientes de la magnitud de dichas decisiones y del papel que juegan en la sociedad puesto que deberían dar respuesta prioritariamente a las necesidades y aspiraciones de los grupos mayoritarios; y por otra parte, los grupos que reciben los beneficios o perjuicios de dichas decisiones están conscientes de ello y actúan como consecuencia para obtener lo justo. Para todo esto, el estado mexicano es el principal responsable de conducir las acciones necesarias para lograr el cambio.

*"Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura: es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares".(34)*

Como puede observarse, en el PND 1989-1994, la modernización es un aspecto que se reitera como prioritario y en el que se da esta connotación a las actividades que tienden a través del modelo neoliberal a reestructurar, reorganizar para lograr la inserción de nuestros sistemas productivos en el dinamismo nacional e internacional. Esta modernización tiene una significación muy especial puesto que se está llamando así a las acciones que tienden a privatizar los servicios públicos, con el propósito de lograr la productividad, la excelencia y competir con el mercado internacional. Estos cambios están llevando a nuestro país a enfrentar serios desajustes sociales puesto que las clases más desprotegidas que son los trabajadores asalariados, a pesar de la firma de diversos acuerdos y pactos, han visto como su poder adquisitivo se ha deteriorado considerablemente y tenemos que para pedir productividad se requiere que los trabajadores tengan satisfechas sus necesidades básicas y mínimas.

Hasta aquí se observa que uno de los principales instrumentos que ha utilizado el gobierno en México para llevar a cabo la conducción de la modernización, han sido los planes de gobierno; que van desde el primer Plan Sexenal de 1934-1940, hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1985-2000 y para el diseño, elaboración y ejecución de dichos planes, se establecieron diversos órganos que serían los responsables de la planeación en nuestro país, y que van también desde el Consejo Nacional Económico hasta la Secretaría de la

---

(34).- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República, 1989.

Presidencia. Y cabe hacer la aclaración que a pesar de tantos intentos por planear el desarrollo nacional, poco es lo que en la realidad se ha logrado.(35)

## 2.2 Planeación

Históricamente, la planeación proviene de las acciones y trabajos emprendidos en la URSS a partir del primer plan quinquenal en 1923, en Francia se origina en 1929, a través del diseño de los primeros planes de índole económica que posteriormente continuaron en 1933, 1934 y 1946. La planeación en América Latina se remonta a la década de los años veinte; la orientación del desarrollo hacia el interior de estos países y las políticas de sustitución de importaciones y de industrialización, estimularon grandemente los procesos de planeación en varios países latinos en los años cuarenta y cincuenta. En la década de los setenta, las ideas de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), imponen también las actividades de planeación socioeconómica; es bajo esta influencia que en la mayoría de los países de esta región, se diseñan planes, decretan leyes, y crean dependencias cuyo propósito era el de estimular y desarrollar la planeación socioeconómica, fortaleciéndose al unirse a ella en la mayoría de los casos, el presupuesto gubernamental.

*"Es el gobierno el que fija la política económica y social y la administración pública es un instrumento para realizarla..... tan importante como la definición de metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación como un instrumento para la operación de este programa".(36)*

(35).- Al respecto dice Arturo Guillén que, la planificación en México como en el resto de América Latina, es una planificación <su generis>, ni compulsiva ni indicativa sino en buena parte deservativa, autenticamente <a la mexicana>. *Planificación Económica a la Mexicana op. cit. p.56*

(36).- Lincoln Baeza, Arturo. *"Planeación y Administración en el Sector Público y Subsistema de Educación Superior"*. Ponencia pronunciada en reunión de CONPES México, 1980 p.p. 5 y 6

La planeación del desarrollo nacional se regula por los artículos 25,26,27,28 y 29 de la Constitución entre otros, en estos se establece que la rectoría de la planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal.

Para llevar a cabo las acciones modernizadoras (37), en nuestro país, se han utilizado diversos medios dentro de los que se encuentran los planes de gobierno que han sido diversos y se les ha ido considerando modernos en cada momento del desarrollo de México. Además de los antes mencionados se han utilizado otros medios como son leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, guías técnicas, entre otros; también las estructuras organizacionales que el gobierno ha asumido en cada época para ejecutar los trabajos necesarios para la implantación de las políticas indicadas en cada uno de los documentos de que se vale el gobierno para dar orden y coherencia a las acciones de la sociedad a la que sirve.

Primeramente, las acciones de modernización que se han ido realizando en México por lo menos desde 1917, se han dirigido por el estado a través de los documentos en los que se daba a conocer la filosofía política en cada una de las épocas que a manera de resumen, cito las más relevantes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el documento en el que se establecen por escrito los principios básicos para la construcción y funcionamiento del estado.
- La Ley General de Planeación, expedida por Pascual Rubio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.
- El Primer Plan Sexenal, inspirado en la política de intervención estatal, para

---

(37).-Es pertinente aclarar que no siempre se les llamaron acciones modernizadoras, pues como ya se mencionó en cada momento se les llamó de diferente manera y con una concepción diferente dependiendo de las circunstancias del momento histórico-político en la vida de nuestro país.

normar las actividades económicas y sociales del país para los años 1934-1940. Este Plan se elaboró por el Partido Nacional Revolucionario para que fuera cumplido por su candidato a la presidencia de la República Mexicana Lázaro Cárdenas.

- El segundo Plan Sexenal 1940-1946, es elaborado por órdenes de Lázaro Cárdenas a través de la Secretaría de Gobernación. Este Plan viene a ser un intento por reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo, pero fracasó en parte por los efectos desencadenados por la segunda guerra mundial.

- El Programa de Inversiones Públicas para el periodo 1953-1958, es elaborado en el sexenio de Ruiz Cortines por el Comité de Inversiones que se integraba con representantes de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía.

- El Plan de Acción Inmediata 1962-1964, se elaboró en el periodo de gobierno de López Mateos y se asignó dicha elaboración a la Comisión Intersecretarial integrada por funcionarios de las Secretarías de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público.

- El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, se elaboró en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz por la Comisión Intersecretarial integrada esta vez por diferentes áreas de la Secretaría de la Presidencia.

- El Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal, que es elaborado en el sexenio de Luis Echeverría para el periodo 1971-1976.

- El Plan Básico 1976-1982, mismo que fue elaborado por el PRI algunos meses antes de la campaña de José López Portillo para Presidente de la República Mexicana, estando como Presidente Aún Luis Echeverría. La convocatoria para la elaboración del Plan Básico se emitió el 18 de abril de 1975.

- El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el régimen de José López Portillo y en sentido estricto, es la síntesis de un conjunto de planes sectoriales elaborados con anterioridad en forma aislada por distintas dependencias y destacan entre otros:

- \*El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- \*El Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- \*El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero
- \*El Plan Nacional de Empleo.....

Bajo estas condiciones, los antecedentes de las acciones de planeación en México datan de 1928, con la creación del Consejo Nacional Económico, cuyo propósito fundamental era el de realizar investigaciones de carácter económico-social, fundándose también como órgano de consulta de las secretarías de estado y departamentos administrativos.

En 1930, se promulgó la Ley Sobre Planeación General de la República, cuya finalidad era la de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo del país, así como regular el crecimiento progresivo y ordenado, definir una zonificación y crear comisiones para planear y programar las acciones estatales.(38)

En 1931, se creó el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, constituido por una base representativa y con la responsabilidad de atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones. Es en este mismo año que se inician los periodos sexenales de gobierno y con ellos, los planes sexenales.

El primer Plan Sexenal 1934-1940, se formuló para normar las actividades económicas y sociales del país. *"Este primer plan sexenal abarcó únicamente las actividades del sector público y se dividió en once capítulos relativos a diferentes aspectos de la administración pública. Destacan por la importancia que se les dió en el texto, la cuestión agraria, el*

---

(38).- Ruiz Dufresne, Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana". Revista de Administración Pública, México, INAP 55/56 julio/diciembre 1983 p. 35

*problema educativo y el rescate de recursos en manos de extranjeros".(39)*

El segundo Plan Sexenal 1940-1946, pretendió ser un instrumento para consolidar la independencia económica nacional, otorgando al estado un mayor poder en la conducción de la economía. En realidad este plan sólo fue un documento más, puesto que no se aplicó, entre otras razones por las situaciones derivadas de la segunda guerra mundial.(40)

De 1946 a 1958, no se reanudó la elaboración de planes por las condiciones de la posguerra, se propusieron programas aislados con los que se pretendían resolver los problemas más urgentes. Para el periodo 1953-1958, la Comisión Nacional de Inversiones propuso un programa de inversiones públicas que buscaba elevar el nivel de vida de la población, alcanzar una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico, elevar la producción, estabilizar los precios, fincar la inflación sin déficit y canalizar los recursos financieros hacia los sectores más necesitados.

*"En resumen, la Comisión de Inversiones con todo lo positivo que resultó su creación se desarrolló por desgracia en un marco de una política económica y social encaminada a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y evitar cualquier cambio en la estructura económica".(41)*

---

(39).- Guillén, Arturo. *op cit.*, p. 57

(40).- Al respecto dice Solís, Leopoldo, que: De este Plan cabe destacar su poca operatividad, debida posiblemente a que la estrategia económica se reorientó de manera de apoyar la formación privada de capital y el proceso de industrialización como parte de la política de unidad nacional". Planes de Desarrollo Económico y Social en México, SEP 1970 No. 215, México 1975 p.121

(41).- Guillén, Arturo. *op. cit.*, p.58

Al Programa de Inversiones Públicas le sucedió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, creado para dar cumplimiento básicamente a los requerimientos de la "Carta de Punta del Este" y sus objetivos centrales eran; racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

El Plan de Acción Inmediata fue necesario para poder tener acceso al crédito externo que facilitaría la "Alianza para el Progreso", y fue preparado por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, a través de la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes de desarrollo económico y social, creada en 1962. (42)

A partir de esta época el estado mexicano reorienta su política a través de una creciente participación e intervención en la economía y, en busca de medidas para incrementar el monto de sus inversiones, apoya la entrada masiva de capital extranjero y sostiene una ampliación de las importaciones generándose así, una gran dependencia de nuestro país.

---

(42).- Al respecto dice Wionczek, Miguel, que " el Plan de Acción Inmediata 1963-1965, se formuló en consonancia con los principios de la <Carta de Punta del Este>, fue sometida a la rúbrica de los nueve de la Alianza para el Progreso y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para su evaluación. Ambos organismos dieron fin a su revisión en los comienzos de 1964 y las metas y programas de inversión de 1964 a 1965, han sido consideradas recientemente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones de préstamo similares, con la mira de hacer nuevos empréstitos a México dentro de la estimación global de los recursos internos y externos, requeridos para cubrir los objetivos del Plan". *Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, SigloXXI Editores, 1986 p.p. 47 y 48.*

De 1961 a 1965, las experiencias en el aspecto macroeconómico muestran que había variables con un gran peso en el ámbito nacional y presiones en el internacional, que escapaban al alcance de los planes, entre otras razones porque estos no se apoyaban en un sistema organizado de planeación que, a diferentes niveles pudiera coordinar la acción estatal y lograr que la inversión, el ejercicio del presupuesto y los distintos componentes de la política económica y social marcharan hacia objetivos comunes.

Para 1966-1970, se diseñó el Plan de Desarrollo Económico y Social que señalaba directrices para el sector público y creaba estímulos para la iniciativa privada. También, paralelo a este Plan se diseñó el Programa del Sector Público 1966-1970.

*"En fin, que los planes elaborados en general, fueron completamente diferentes a los hechos y realidades inmediatas, no quedaron sino en sus primeras etapas, en cuestiones administrativas o de reestructuración burocrática y bajo propósitos fundamentalmente políticos e ideológicos y sin que buscaran, como tales, efectuar alguna reforma económica o social de importancia.....la llamada planificación del desarrollo.....contribuyó a la dependencia y a un desarrollo irracional, no impulsó ningún cambio importante, ni en ello existió una estrategia económica diferente ni fue concebida como instrumento que ayudara a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y mucho menos impulsó una vía de desarrollo nacional".(43)*

En el sexenio de 1970-1976 se forma la Comisión Coordinadora y del Control del Gasto Público, encargada de evaluar anualmente los programas de inversión pública, con base en el sistema <presupuesto por programas>. Esta Comisión elaboró el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. En este mismo periodo, se crearon las unidades de

---

(43)-Didriksson, Axel *"La Planeación de la Educación de México"*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1987, p.p. 43 y 44

programación establecidas en todo el sector central y paraestatal del gobierno federal, encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, formulación de planes y determinación de los recursos necesarios requeridos en cada entidad.

En el sexenio siguiente se formuló el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, con el propósito de lograr un desarrollo integrado, en este periodo se dió un avance importante en materia de planeación y planificación,(44) fundamentándose la política gubernamental en tres niveles básicos: la planificación concertada, la planificación convenida y la planificación obligatoria.

- La planificación concertada se refiere a lo que se llamó Alianza Nacional Popular Democrática para la Producción, que fue de tipo inducido y de entendimiento con el sector social y el privado de México.

- La planificación convenida se refiere a los convenios que cada inicio de año establecen a partir de 1977, el gobierno federal y los gobiernos estatales.

- La planificación obligatoria se da con este carácter para el sector público y está referida a la reforma administrativa en dos niveles, la administración pública centralizada y la paraestatal.

De la planificación como discurso oficial se pasó a la planificación como medio fundamental del quehacer del gobierno transformándose en ideología oficial y forma de expresión de la acción gubernamental y se empiezan a utilizar los planes como instrumento político más que económico.

En 1977, se transformó la entonces Secretaría de la Presidencia en

---

(44).- Ceceña, José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista, el Caso de México*. México, UNAM, 1982 p.207

Secretaría de Programación y Presupuesto. Encargándose esta última de la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como la programación y el financiamiento para la inversión.<sup>(45)</sup> El intento por planificar, incorporó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que se constituyó fundamentalmente en tres ámbitos de acción: el nacional, el sectorial y el estatal y cuya estrategia plantea cuatro objetivos básicos:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico sostenido y eficiente. Y
- Mejorar la distribución del ingreso entre los habitantes, los sectores de la producción y las regiones geográficas.

Así, la planeación emprendida e implantada desde el gobierno de López Portillo, adquirió un giro en su concepción, puesto que de una técnica que en teoría se pretendía implantar a través del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pasó a convertirse en instrumento de gobierno para recuperar cierta fuerza a través de la centralización de las decisiones establecidas desde la cúpula en los planes de desarrollo. Se observa con mayor claridad en este periodo de gobierno, la inclinación de los planes hacia el aspecto político, dejando a un

---

(45).- Al respecto en su primer informe de gobierno, López Portillo dijo: "Hemos adoptado explícitamente la programación económica y social como un medio fundamental del gobierno que busca una correspondencia permanente entre los objetivos y las estrategias, entre los fines y los medios; también anunció la puesta en marcha de la Reforma Administrativa. A partir de este sexenio, se marcó abiertamente la planificación económica y social desde el Estado".

lado los otros aspectos que se requieren para el desarrollo integral del país; así como la subordinación de la planeación nacional a la obtención de modelos de desarrollo que den respuesta al aspecto interno de necesidades reales de nuestro país y dentro de esta perspectiva, a los requerimientos internacionales.

La base jurídica de la planeación mexicana en este periodo se constituyó por: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre de 1976 la celebración de convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, dichos instrumentos se establecieron como mecanismos de coordinación del Plan Global de Desarrollo y como medios para consolidar el Sistema Nacional de Planeación.

Con la finalidad de tener una panorámica a cerca del comportamiento y alcances de los distintos Planes de Desarrollo, se elaboraron previamente a estas conclusiones matrices comparativas entre el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Estas matrices por su amplitud, no se incluyen en el presente trabajo pero si se incluyen las conclusiones referentes a los siguientes aspectos: Objetivos, Antecedentes, Contenidos, Prioridades, Estrategias, Acciones de Concertación, Mecanismos y Acciones para su Ejecución.

En el análisis comparativo de los aspectos genéricos más relevantes de los Planes de Desarrollo de 1980 a 1994, se observa con gran claridad como en este lapso de tiempo el carácter de la planeación en nuestro país ha venido cambiando en su forma, mas no en su esencia. El Plan Global de Desarrollo es un documento muy amplio y ambicioso, se acerca mucho al ideal de un plan de desarrollo en teoría, pero la realidad a la que se pretendió aplicar estaba muy alejada sobre todo por las características de dependencia de nuestro país; teórica y técnicamente este es un plan que incluye

planteamientos y aspectos interesantes pero muy difíciles para hacerlos congruentes con las condiciones de crisis por las que atravesó el país por esos años, a esta situación se sumó la falta de apoyos técnicos y de personal calificado que se pudieran encargar de formar recursos para su ejecución".(46)

Con el diseño de instrumentos, mecanismos, métodos y técnicas para la modernización, se ha estado siempre en la búsqueda de acciones por parte de los responsables del gobierno para corregir inherencias que por el dinamismo de nuestras estructuras sociales no es conveniente seguir manteniendo, así como las obsolescencias más considerables; se ha tratado de cambiar actitudes en los trabajadores y principalmente en los funcionarios al servicio del estado, se ha procurado innovar técnicas por lo que ha sido un proceso difícil y no se pueden ver sus efectos en el corto plazo, sin embargo poco es lo que se ha podido lograr para evitar la dependencia y el ser utilizados por los países desarrollados y principalmente por los organismos que han financiado durante muchos años el gasto público de nuestro país.

En 1983, se emitió la Ley de Planeación, que señala la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. Se establece el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que se sustenta en la participación política y social del estado. Se buscaba que este Plan fuera el documento de sustento y congruencia a la acción del sector público, e induzca y concerte la acción de los sectores social y privado. Este Plan pretendía además, lograr una articulación entre los distintos sectores de la administración pública, la competitividad entre las necesidades regionales y los planes estatales de desarrollo, la detección de la situación internacional previsible y las implicaciones para México. Asimismo, dotar de los mecanismos

---

(46).- Para abundar más sobre esta información, ver el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, puntos 1,2,3,4 y 5.

para la participación, negociación y concertación, promoviendo la organización de grupos sociales en torno a los objetivos nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 no pasó de ser un documento teórico, ya que sus planteamientos y pretensiones al igual que el anterior, estaban muy alejados de la realidad del país. el cumplimiento de este Plan, se hizo aún más difícil, por la situación de crisis ya que en ese momento nuestro país requería un documento en el que se establecieran políticas y directrices que permitieran la realización de acciones prácticas y viables al corto plazo.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

La estrategia de este Plan fue modernizar a México. Según señalan los diagnósticos elaborados por planificadores sobresalientes, el costo social de la crisis dicen que se refleja básicamente en el desempleo, la baja remuneración del trabajo, la falta de atención a la salud y a la educación, estos aspectos muestran serios retos y en algunos casos grandes retrocesos, por lo que se proponen cambios estructurales básicos para los que se señalan cinco áreas con mayor gravedad y problemática: 1) el estancamiento en el campo; 2) el atraso en la ampliación y renovación de la infraestructura de transportes y comunicaciones; 3) el rezago en la investigación y en la modernización tecnológica; 4) el centralismo y la concentración; y 5) el escaso dinamismo de sectores con claro potencial.(47)

---

(47).- Artículo "EL Plan Nacional de Desarrollo, Síntesis de la Consulta Popular". México, Síntesis Periodística del I.P.N. 18 de Abril de 1983.

A diferencia de los Planes anteriores, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, constituyó además de un documento político de gobierno con alcances al corto y mediano plazos, un documento en el que se incluyen algunos aspectos de planeación, pero también se consideran por lo menos en teoría algunas circunstancias reales en los ámbitos económico al que se le da especial énfasis, al político, al social y al cultural. Cabe aclarar que este Plan se presenta como un documento teórico-metodológico en el que no se contemplan las características de presentación y contenido que marca la Ley de Planeación y se convierte más bien en un documento táctico en el que se establecen prioridades para el desarrollo de nuestro país.

*"El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo. Ampliar nuestra vida democrática. Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios. Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos".(48)*

El camino para la realización de los cuatro objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Así, se precisan también en el plan 1989-1994, tres acuerdos mediante los que se pretende llevar a cabo la modernización en México para el sexenio referido, dichos acuerdos son:

-Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

-Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios. y

---

(48).- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 1989. (presentación).

#### **-Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.**

A través de estos instrumentos jurídico-administrativos, entre otros, se han establecido las principales acciones de reforma, revolución, modernización, etc..... y como puede observarse, es aquí en donde se inserta la planeación como un instrumento importante que aunque no estaba aún bien definido puesto que se aplicaba con distintas connotaciones, en la actualidad ha venido sistematizandose y delimitandose tanto su significado como su aplicación.

Así, en México siempre se han definido esquemas que han tenido la pretensión de permitir al estado cumplir con eficiencia y eficacia su amplia gama de responsabilidades, distribuir equitativamente la riqueza, la educación, la cultura, etc.... La modernización en México, ha sido una preocupación de los constituyentes de 1917, por lo que los intentos que en la actualidad se realizan por mantener un México moderno son un producto de la historia de nuestro país.

El concepto de planeación a nuestro modo de ver no es otra cosa más que hacer un planteamiento con claridad y con inteligencia de nuestros problemas y retos, fijarnos objetivos y metas, establecer acciones lo que es lo mismo, dar un orden al trabajo, pero esto no es solamente un problema teórico, sino que es además un proceso que debe considerar los aspectos económico, político, social y cultural que trata también de conciliar intereses y formar consensos en toda la sociedad. Así, la etapa más fácil de la planeación es el diseño de los planes, sin embargo lo difícil, lo arduo, lo complicado es ejecutarlos en los términos propuestos, e inclusive modificarlos con un reconocimiento honesto de errores de programación, o errores de ejecución. Por lo que la planeación proporciona mayor certidumbre y fortalece los mecanismos e instrumentos para enfrentar y conducir el cambio hacia la modernización.

Así, por ser el tema central de este trabajo la planeación como un medio para modernizar la educación superior tecnológica y con el propósito de unificar criterios, se propone una definición conceptual que sea aplicada para el Politécnico y que complementa a la que se institucionalizó a través de la ANUIES.

La definición de planeación (49), presentada y aprobada en la XVIII reunión ordinaria de la ANUIES dice que: *"la planeación es el conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior".(50)*

Como puede apreciarse, esta definición es muy genérica y ambigua y a nuestro modo de ver, por lo que complementariamente, se considera la siguiente que pretende ser más precisa y adecuada a las necesidades específicas del I.P.N. y que es la siguiente:

La planeación es la determinación de lo que va a hacerse, cómo, cuándo y quiénes lo van a hacer, incluyendo decisiones de importancia como son; el establecimiento de políticas, estrategias, prioridades, objetivos, la redacción de programas, la determinación de metas y recursos, así como la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de dichas acciones; todo esto como un proceso sistematizado que se integra apropiadamente como una etapa importante y definitiva del proceso administrativo.

---

(49).- Los términos de planificación, planeación y planeamiento, suelen utilizarse como expresiones sinónimas de un mismo concepto y para los efectos del presente trabajo, se utilizará el término de PLANEACION.

(50).- ANUIES. *"La Planeación de la Educación Superior en México"*. México 1979, p. 56 (Documento presentado en Puebla).

El fracaso de la mayoría de las acciones de planeación, considero que se ha dado por concebir esta actividad separada de las otras fases o etapas del proceso administrativo; no basta decir que se va a hacer, sino que deberán considerarse también los cómo, cuándo y quiénes van a ejecutar esas acciones y que resultados se esperan obtener. Este enfoque deberá aplicarse si se quiere que las acciones de planeación incidan realmente en los procesos educativos para modernizarlos en respuesta a los retos planteados en las políticas educativas y con base en la dinámica de desarrollo que se genera en cada una de las escuelas superiores del I.P.N.

Para la elaboración de la propuesta metodológica que se incluye en el último capítulo de este trabajo, se consideraron además tres corrientes teóricas en las que hay complementariedad en lo esencial acerca de la conceptualización de la planeación como proceso y los resultados que de ella se esperan, estas corrientes son las siguientes:

>La corriente de sistemas que la manejan entre otros F. Bangart, G. Chadwick y E. Shiefelbein, toma sus fundamentos de la teoría general de sistemas y el proceso que se propone es; 1) Definición del Problema, 2) Análisis del Problema, 3) Conceptualización del Problema y Diseño de Planes, 4) Evaluación de Planes, 5) Especificación del Plan Escogido, 6) Implementación del Plan y 7) Retroalimentación.

>La corriente del cambio o desarrollo la manejan entre otros J. Ahumada y J. Friedman, dicen que el proceso de planeación se considera como un sistema de orientación social de cambio, que se sustenta tanto en la acción organizada como en la participación sistemática de cuantos se han de ver afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto. El proceso que propone es: 1) Diagnóstico, 2) Programación 3) Discusión/decisión, 4) Ejecución y 5) Evaluación.

>La corriente prospectiva o de innovación que es sustentada por Ackof y W. Ziegler entre otros, está compuesta por elementos comunes a la corriente de

sistemas y a la del cambio, pero se caracteriza porque concibe al futuro más como dominio de acción y libertad que como dominio del conocimiento. El proceso que se maneja es; 1) Imagen Objetivo o Nuevo Futuro, 2) Elementos de Resistencia, 3) Elementos de Apoyo, 4) Cursos de Acción a Seguir, 5) Decisiones Sobre Recursos y 6) Articulación de Compromisos.(51)

Estas tres corrientes teóricas se pueden resumir de la siguiente manera: En la Corriente de Sistemas no se separa la elaboración de los planes, programas y proyectos de su ejecución, considera todos los elementos del proceso de planeación como un conjunto integrado y orgánico, como un sistema, propicia el trabajo interdisciplinario como responsabilidad compartida, en su horizonte comprende el largo, mediano y corto plazos. La Corriente del Cambio, orienta la planeación hacia la promoción del desarrollo, toma elementos de la Corriente de Sistemas, en su horizonte comprende acciones de largo, mediano y corto plazos. Y la Corriente Prospectiva, que tiene elementos comunes a las anteriores, combina el análisis de tendencias históricas con planteamientos sobre el futuro, hace también uso de los métodos de participación y su horizonte comprende el largo y mediano plazos. Como puede observarse estas tres corrientes coinciden en:

- \*Que integran la elaboración y ejecución de planes en un proceso.
- \*Que requieren de actividades interdisciplinarias.
- \*Que la responsabilidad es compartida y se utiliza un método participativo.

Con base en el análisis realizado a estas tres corrientes teóricas, se concluye que lo más adecuado para aplicarse en el I.P.N., es una combinación de las mismas, dando como resultado un proceso técnico-metodológico para la

---

(51).- Para mayor abundamiento, ver a Álvarez, Isaías. *Planeación y Administración, Límites y Confluencias*, México 1982, p.p. 7 y 8.

planeación bajo un enfoque sistémico.(52) Así, la adopción de la propuesta que se presenta en el último capítulo, evitará que se lleven a cabo de manera aislada y desarticulada las funciones sustantivas del instituto, permitiendo su integración dentro de un proceso administrativo y dentro de este el de planeación como un aspecto fundamental para lograr la incidencia en los procesos educativos y contribuir realmente a la modernización de estos.

### **2.3 Educación**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se considera a la educación como un medio fundamental para promover el ascenso social de los mexicanos, también dice que es un aspecto importante para consolidar una nación democrática, soberana e independiente y se asigna como una responsabilidad que corresponde a toda la sociedad.

En México, la educación ha estado íntimamente ligada a las acciones modernizadoras, revolucionarias, renovadoras y de reformas, puesto que se ha considerado dentro de los distintos documentos de gobierno como un aspecto de la vida nacional que coadyuvará al desarrollo de nuestro país y desde entonces ya se le ha considerado como una de las funciones sustantivas y prioritarias del estado.

Con respecto a la conceptualización de educación en México, el artículo 3o. de la Constitución Política incluyó las normas generales para la educación; el

---

(52).-El enfoque sistémico es un método de análisis y diagnóstico de la estructura y funcionamiento de las instituciones y que se pretende que sustituya al método de enfoque analítico, mecanicista y unidireccional. La perspectiva de tomar una institución como sistema, es con la finalidad de considerar la totalidad de los elementos que la integran y aquellos que influyen directamente en su funcionamiento, así como las interrelaciones e interdependencias que existen entre sus partes.

artículo 14 transitorio decretó la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, existente desde once años antes; quedando esta como Dirección Universitaria, cuyo propósito fue el de atender la educación superior. Y fue el 29 de diciembre de 1921, en que se promulgó el Decreto de Creación de la Secretaría de Educación Pública SEP.(53)

Se formuló el primer plan sexenal, inspirado en la política de intervención estatal, para normar las actividades económicas y sociales del país para los años de 1934 a 1940: durante este sexenio, imperó una política que hacía incapié en los problemas agrarios y educativos. En el aspecto educativo, se reformó el artículo tercero Constitucional en el que se fundamenta la creación de instituciones de educación técnica, las escuelas campesinas regionales, las de arte, las industriales y oficio y el Instituto Politécnico Nacional entre otras.(54)

En 1935, se creó por Decreto Presidencial el Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica, cuyas funciones fueron las de *"Proyectar la creación, transformación o supresión de los establecimientos de educación superior que funcionen o deben funcionar en el país, ya sea bajo la dependencia del gobierno federal o de los gobiernos de los estados; la creación u organización de institutos u otros establecimientos de jurisdicción federal o local que tengan por objeto practicar investigaciones científicas o cualquier clase de estudios y observaciones de carácter general; y los proyectos de planes de estudio, programas, reglamentos y en general las normas y disposiciones necesarias para regular en todo tiempo el trabajo de los establecimientos de educación superior en la República"*. (55)

---

(53).- Para mayor abundamiento, ver el *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior PROIDES*, México, Editado por la ANUIES, 1986.

(54).- Para mayor información consultar el *Manual de Planeación de la Educación Superior, Introducción al Proceso de Planeación, Vol. I*; Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior ANUIES-SEP, México 1989. (Introducción).

(55).- *Idem.*, p.4

Se emite el segundo Plan Sexenal 1940-1946, en el que se plantea un nuevo modelo de desarrollo centrado en una acelerada industrialización, lo que propició el crecimiento de la demanda para la educación superior.(56) Tanto el primero como el segundo plan sexenal, fueron indicativos, aunque algunos aspectos entre ellos la reforma al artículo tercero Constitucional en 1934, tuvieron un carácter más bien imperativo.

En 1947, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que se hacía indispensable para regular el desarrollo económico del sector público. De esta manera, la planeación se enfocó como un proceso basado en las necesidades de programar, atendiendo a criterios sectoriales y de integrar también un programa de inversión para el desarrollo económico y social con el propósito de lograr una planeación global del desarrollo nacional y un control estricto del gasto.

En 1948, se celebra la quinta reunión de la Asamblea Nacional de Rectores, en la que se reconoce por primera vez la necesidad de la planeación nacional de la enseñanza superior y se promueve la creación de un organismo que asociara en forma permanente a las universidades e institutos de enseñanza superior en México.(57)

En 1950, se lleva a cabo la sexta reunión de la Asamblea Nacional de Rectores en la que se aprueba por unanimidad, la creación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana (ANUIES) en esta reunión, se enfatiza la necesidad y el interés por planear la educación superior.

---

(56).- *Idem.*, p. 5

(57).- ANUIES. *Estatuto, Organización y Reseña Histórica, México. ANUIES. 1961.* p.p. 26 y 27

A partir de la década de los cincuentas, "la planeación educativa en México fue planteada bajo la forma de un esfuerzo nacional prioritario que racionalizaba el crecimiento y formaría los recursos necesarios para la industria y el desarrollo económico....La influencia economicista y expansionista, tuvo su mayor expresión en la puesta en marcha de un proceso de planeación en el seno mismo del aparato oficial educativo del Estado, la SEP; fue el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria denominado también Plan de Once Años, la primera propuesta representativa de los esfuerzos de la SEP para adecuarse a la nueva ola de planeación desarrollista". (58)

En esta época se advierte una política de expansión cuantitativa de la educación contemplada en el Plan de Once Años. "Lo que caracterizó este intento de educación, es que partió de la metodología denominada demanda social, esta expansión rebasó la provisión de recursos e incrementó grandemente la demanda por cursar estudios profesionales: este hecho y los acontecimientos de 1968, dieron como resultado un proceso de reforma educativa a nivel nacional que tuvo repercusiones importantes en los niveles medio-superior y superior"(59)

Durante el gobierno de Ruiz Cortines se apoyó de manera decidida la descentralización de la educación superior, se crearon 10 universidades públicas estatales. Asimismo, el 12 de junio de 1957, se crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación, como un organismo de consulta para la unificación de la enseñanza en el país, que estudie planes y programas vigentes y que proponga reformas a la legislación educativa.

*"Para 1961, se modifican los estatutos de la ANUIES, y se establece como un organismo de*

---

(58).- Didriksson, Axel. *op. cit.*, p.p. 50 y 53

(59).- Pérez Castaño, Ma. Guadalupe. *Planeación Académica, México*. UNAM. Editorial Porrúa S.A. ,1988, p. 242

*coordinación de las autoridades de las instituciones de educación superior entre sí y de estas con las autoridades educativas federales y estatales. Entre las finalidades más importantes de la ANUIES están: 1) Estudiar los problemas académicos y administrativos del Sistema Nacional de Educación Superior en la República Mexicana, con mira a la planeación del Sistema Nacional Educativo..... 2) Promover el desarrollo de las actividades de docencia, de investigación y de difusión cultural en las instituciones asociadas, atendiendo a las características regionales y dentro de un plan nacional e integral.*(60)

Se creó en 1964 como parte de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública para auxiliar en las tareas de planeación y coordinación de la reforma administrativa. En 1965, se diseñó el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970; en este mismo año, se estableció la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación;(61) y se elaboró el documento base para la planeación de la UNAM 1968-1980.

En la ANUIES se acuerda la Creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior en 1968, este Centro elabora el diagnóstico preliminar de la educación superior en 1970. También en este año, la Subsecretaría de Enseñanza Técnica Superior, se convierte en la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior.

En el aspecto educativo, se plantea para 1971 una reforma integral del sistema educativo nacional, se crea la Comisión Coordinadora de Reforma

---

(60).- ANUIES. *Estatuto, Organización y Reseña Histórica*.op. cit., p. 11

(61).- Mendoza Rojas, Javier, Teresa P., Magdalena S. y Lourdes Ch. *La Planeación de la Educación Superior Discurso y Realidad Universitaria*, México, UNAM, 1969. p.35

Educativa.(62) también en este mismo año la ANUIES celebra su XII reunión ordinaria en la que planteó la reforma integral de la educación superior. Para 1973, se crearon las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, Colegio de Bachilleres, UAM y Unidades Profesionales del I.P.N. para solventar el problema del crecimiento acelerado de la matrícula. También en este año, se se promulgó la Ley Federal de Educación; y la Subsecretaría de Educación Media Técnica y Superior pasó a ser Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica.

En 1977, se aprobó el documento presentado por ANUIES. "Aportaciones de la ANUIES al Plan Nacional de Educación". En 1978, se promulgó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior para dar sustento a las acciones propuestas en el Plan Nacional para la Educación Superior. Se dió inicio también a la constitución y puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

*Como puede observarse, "a finales de la década de los setentas, se dieron una serie de acciones para racionalizar desde el punto de vista preferentemente económico la educación superior ejemplo; en la reunión de ANUIES en Puebla en 1978, el documento denominado «La Planeación de la Educación Superior en México», impone una forma de racionalizar este nivel educativo con una planeación inductiva y vertical. Asimismo, se creó todo un aparato administrativo: el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPE), con el fin de vincular más estrechamente el sector productivo con las instituciones*

---

(62).- La reforma educativa es un problema principalmente político y queda en segundo término la cuestión académica; "La reforma educativa no se puede plantear ni discutir fuera del estadio histórico en que México vive y de sus perspectivas inmediatas y futuras....." Lombardo Toledano, Vicente. *Obra Educativa T. III, Texto de Humanidades*. México, Colección Educadores Mexicanos UNAM-IPN, 1967, p. 584

*de educación superior y con el propósito de hacer coincidir sus intereses y subordinar a las universidades e instituciones, a la eficacia de racionalidad primordialmente económica".(63)*

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se establece en la estrategia dieciséis, la política básica a seguir para la educación media y superior misma que se sustenta en: la prioridad de la educación terminal y técnica y la vinculación de esta con el sistema productivo de bienes y servicios. Estas acciones como puede constatarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aún siguen vigentes como aspecto prioritario también de las tareas de modernización educativa sobre todo en los niveles medio y superior.

A partir del Plan Nacional de Educación Superior para el periodo 1981-1991, se refuerza el enfoque economicista dado a la educación y es evidente que la planeación inductiva y vertical e impositiva, no sólo va a permanecer, sino a ampliarse con el objeto de hacer más efectiva la reproducción del sistema.

Del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se derivó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. En este Programa Educativo se expresa la estrategia del gobierno para vincular la educación al desarrollo nacional y será por medio de la planeación educativa que se buscará el vínculo entre las políticas del desarrollo y la educación. A través del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte se pretendía llevar a cabo la revolución educativa misma que se presentó como la respuesta del gobierno para solucionar los problemas educativos mismos que se retoman del PND 1983-1988.

En 1984, se aprueba en la VII reunión extraordinaria de la ANUIES el Programa Nacional de Educación Superior y se aprueba asimismo, el

---

(63).- Pérez Castaño, Ma. Guadalupe. *op. cit.*, p. 243

documento Criterios y Procedimientos Generales para la Evaluación de la Educación Superior. Y en la XXII reunión ordinaria de ANUIES se presentan dos documentos; Estrategia Nacional que contiene elementos de planeación y Proyectos Nacionales que hacen referencia al quehacer de alcance nacional, ambos para el periodo 1986-1988.

Como una parte de la planeación nacional para el desarrollo y con el propósito de ir instrumentando acciones para lograr los fines educativos, el gobierno federal ha formulado y aplicado planes y programas destinados a orientar y encauzar las acciones educativas. Aunado a estos planes se han emitido también instrumentos jurídicos por lo que para efectos de integrar el marco de referencia para este trabajo, se mencionan algunos de los más relevantes para la planeación de la educación superior a partir de 1917; dicha información se presenta en orden cronológico. Cabe aclarar que la información que a continuación se cita, en su mayoría fue tomada del Manual de Planeación de la Educación Superior elaborado por ANUIES y SEP Vol. I, 1989.

#### **1917-1930**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Art. 3o. Constitucional incluye normas generales de educación
- Art. 14 transitorio Constitucional establece la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Se decreta la creación de la Secretaría de Educación Pública.
- Se cre la Escuela Nacional de Maestros y el Departamento de Enseñanza Tecnológica de la SEP (1925)
- Se unifican los planes de estudio de las Escuelas Normales Rurales (1926)
- Se crea la Escuela Nacional Técnica Industrial (1928)
- Se concede la autonomía a la Universidad Nacional de México(1929)
- Se promulga la primera Ley Sobre la Planeación General de la República (1930).

#### **1930-1940**

- Se elabora el Primer Plan Sexenal el cual hace incapié en problemas agrarios y educativos (1934-1940)
- Se reforma el Art. 3o. Constitucional el que sirve de fundamento para el desarrollo de la educación técnica (1934)
- Se crea el Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica (1935).

#### **1940-1946**

- Se promulga el Segundo Plan Sexenal como continuación del primero
- Se crea la Comisión Federal de Planeación Económica.
- Da inicio la ampliación del Sistema de Educación Superior mediante la creación de universidades en algunos estados.
- Se unifican los planes de educación de las normales urbanas (1924)
- Se crea la Escuela Nacional de Especialización (1943)
- Empieza a funcionar el Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio (1944)
- Se llevan a cabo reuniones de rectores y directores que adquieren el carácter de Asamblea Nacional de Rectores (1944)

#### **1946-1952**

- Se promulga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
- Se crea la Comisión Nacional de Inversiones
- Se crea la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana (ANUIES) (1951).

#### **1952-1956**

- Se crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación (1957)
- Programa Nacional de Inversiones 1953-1956
- Se celebra la 2a. Reunión Interamericana de Ministros de Educación en Lima

**Perú (1957).**

**1958-1964**

- Se crea la Secretaría de la Presidencia
- El Ejecutivo Federal solicita al sector público la elaboración de su Programa de Inversión para 1960-1964
- Se modifican los estatutos de la ANUIES (1961)
- Se lleva a cabo la actualización y reforma de los planes de estudio de la Escuela Normal de Maestros
- Se crean centros regionales de enseñanza normal
- Se establece la Comisión Intersecretarial la que elabora el Plan de Acción Inmediata 1962-1964
- Se celebra en Santiago de Chile la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina (1963).

**1964-1970**

- Se crea la Comisión de la Administración Pública
- Se establece la Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación (1965)
- Se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970
- Se elabora el documento Bases para la Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México 1969-1980
- Se crea el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior
- Se elabora el Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior
- La Subsecretaría de Enseñanza Técnica Superior se convierte en Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (1970).

**1970-1976**

- Se dispone la creación de unidades de programación en todo el sector administrativo y paraestatal del gobierno federal.

- Se plantea la necesidad de reformar el Sistema Educativo Nacional
- Se crea la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa (1971)
- En la XII reunión de la Asamblea General en Villahermosa Tabasco se plantea la reforma integral de la educación superior (1971)
- Se crean en el D.F. Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, Colegios de Bachilleres, Universidad Autónoma Metropolitana y Unidades Profesionales del I.P.N. (1963)
- Se crea el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) (1975)
- Se promulga la Ley Federal de Educación
- La Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior pasa a ser la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica
- Se presenta ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social.

#### 1976- 1982

- Se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- El gobierno federal decide realizar una planeación integral del Sistema Educativo Nacional
- Se promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- En la XVII reunión ordinaria de ANUIES se presenta el documento Aportaciones de la ANUIES al Plan Nacional de Educación y es aprobado por las instituciones asociadas
- Se promulga la Ley General de Deuda Pública
- Se constituye el Sistema Nacional de Planeación
- Se incluye la Educación Normal dentro del Sistema de Educación Superior
- La SEP y la ANUIES elaboran el documento Planeación de la Educación Superior en México que se aprueba en la XVIII reunión ordinaria de 1978
- Se inicia la constitución del Sistema Nacional de Planeación Permanente para la Educación Superior

- Se forma el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal
  - Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como entidad globalizadora del proceso de planeación
  - En la XX reunión ordinaria de la ANUIES se presenta el Plan Nacional de Educación Superior, Lineamientos Generales para el periodo de 1981-1991
  - Se publica el Plan Nacional de Educación Superior: Evaluación, Perspectivas y Recomendaciones Normativas para la Educación Superior en México. 1982-1988
  - Se modifica el Art. 26 Constitucional
  - Se promulga la Ley de Planeación en la que se precisan las bases para la integración, funcionamiento y participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática
  - La SEP y la ANUIES convocan a los foros de consulta popular para la planeación democrática del subsistema universitario y tecnológico
  - Se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
  - Se presenta el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988
  - En la XXI reunión ordinaria se presentan a la ANUIES. ponencias referentes a: la Evaluación del Sistema de Educación Superior; la manera de integrar el Planteamiento Programático contenido en el Plan Nacional de Educación Superior y Alternativas Ante Problemas Relevantes de la Educación Superior
  - La CONPES propone el Programa Nacional de Educación Superior 1984 (PRONAES) mismo que es aprobado, así como los Criterios y Procedimientos Generales para la Evaluación de la Educación Superior
  - Se elabora el PRONAES el que se da a conocer en reunión de rectores en 1985
  - Se elabora el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1986-1988.
- El Sistema Nacional de Planeación Permanente para la Educación Superior es un mecanismo de carácter operativo orientado a promover la concertación de tareas y compromisos entre el estado y las instituciones de educación superior.

con miras a su planeación integral. La estructura para la instalación y funcionamiento del sistema es:

- La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).
- Los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES).
- Las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).
- Las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Dice el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 que existe la voluntad del gobierno para que la educación emprenda y logre su propia modernización, una modernización que se refleja en un esfuerzo de síntesis entre experiencias y aspiraciones, entre bienestar y productividad, entre compromiso nacional de ofrecer iguales oportunidades educativas y el de impartir educación de calidad, pertinente, adecuada y eficaz.

Se establece en este Programa un modelo de modernización educativa en el que se plantea lo siguiente: modernizar la educación es pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo, romper usos e inercias para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico. Esto significa una nueva relación entre gobierno y sociedad, en donde el gobierno esta dejando una gran parte de la responsabilidad y apoyos de todo tipo en manos de la sociedad y de los particulares, algunas acciones que se dieron en la práctica han sido entre otras: la elevación de las cuotas en las escuelas oficiales, el pago de los servicios educativos por parte de los alumnos e incluso la participación activa de estos en la adaptación de instalaciones, espacios físicos, servicios etc....

Al respecto dice el Mtro. Ernesto Barona con quien coincidimos en lo

esencial de sus planteamientos que "la privatización de la educación superior es muchísimo más que cuotas o matrículas, comprende estos aspectos pero abarca otros más trascendentes para el proyecto privatizador de la sociedad a largo plazo..... Esa adecuación a las necesidades del capital privado es lo que constituye el sentido más profundo de la privatización de las universidades públicas. Privatización es el cambio de los contenidos de planes y programas de estudio hacia los requerimientos del mercado, es la vinculación al sector productivo tanto de la docencia como de la investigación".(64)

Como se observa, a lo largo del diagnóstico del Programa de Modernización Educativa 1989-1994 que es el antecedente inmediato a la situación actual que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo vigentes, se habla de que se deberán buscar apoyos de todo tipo a través de los distintos sectores de la sociedad, el inconveniente que se ve en estos planteamientos es que al financiar las instituciones educativas el sector privado de nuestro país, estas deberán dar respuesta principalmente a los requerimientos de quienes las financian y no siempre estos van a estar de acuerdo con las necesidades del desarrollo integral del país.

---

(64).- Barona Cárdenas, Ernesto. "Universidad y Sociedad. La Universidad del Futuro". Cuadernos del Congreso Universitario No.12 Conf. Temáticas, México, D.F., 17 Enero de 1990 p.p.10 y55

### **3.- MODERNIZACION, PLANEACION Y EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO**

#### **3.1 Educación Superior**

Al hacerse más grandes y complejas las instituciones educativas, el proceso de planeación ha ido adquiriendo mayor complejidad y se requiere emprender acciones en este sentido que sistematicen los procesos en apoyo a la toma de decisiones tanto administrativas como educativas. Con la finalidad de centrar la atención de este estudio en la modernización, planeación y educación superior en México, se pretende en este apartado, describir en términos generales los antecedentes, instrumentos y mecanismos utilizados, las características del Sistema Nacional de Planeación Permanente para la Educación Superior y la educación superior tecnológica. Así como la situación actual que se maneja a través de Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

La planeación educativa<sup>(65)</sup> es un proceso continuo que nos dice a donde ir, cómo llegar de la mejor manera; es además un útil instrumento de análisis que permite imprimir la dirección requerida racional y sistemática al proceso de desarrollo educativo que tiene que ver con el futuro, extrayendo experiencias del pasado. La planeación no sustituye al político ni al tomador de decisiones, sino que les da elementos para tomar decisiones más acordes a la resolución de problemas presentes y futuros, entendida así la planeación deberá integrarse dentro dentro de todo el proceso educativo y como una etapa importante del proceso administrativo en el ámbito educativo.

---

(65).-Didriksson, Axel. la planeación educativa no puede explicarse sino teniendo como punto de partida el contexto socioeconómico y la política del Estado..Con la planeación se pretende introducir orden, velocidad y dirección al proceso de adaptación de las instituciones educativas a la política de desarrollo, de tal manera que puedan asumir consecuentemente las tareas económicas y políticas que el Estado define para el conjunto de la sociedad. *op. cit.*, p. 22

### 3.1.1 Antecedentes 1940-1984

Los antecedentes de la planeación de la educación superior en México, tienen su punto de partida en los años 1940-1943 con las reuniones de los rectores y directores en donde se examinaron los problemas relacionados con sus instituciones. Así, para 1950 se crea la ANUIES como un organismo coordinador de las instituciones de educación superior entre sí y de estas con las autoridades educativas federales y estatales. Esta Asociación tiene entre otras finalidades:

- Estudiar los problemas académicos y administrativos del Sistema Nacional de Educación Superior con miras a su planeación integral, dentro del Sistema Nacional de Planeación.
- Promover el desarrollo de actividades de docencia, de investigación y difusión cultural atendiendo a las características regionales dentro de un plan nacional e integral. (66)

Las instituciones de educación superior han venido implantando acciones de planeación de la educación superior tanto institucional, como regional, estatal y nacional con el propósito de integrar un sistema de educación superior. "La implantación de la planeación educativa en México, no fue el resultado de un proceso interno de las instituciones de educación superior, sino, la aceptación por parte de estas del consenso normativo que en torno a la planeación global fue institucionalizado por el estado".(67) Estas acciones se fueron dando con la finalidad de centralizar el poder de decisión de las instituciones educativas y poder implantar desde el sector central una serie de medidas de control en el manejo de recursos con base en las prioridades que se establecen en este momento a través del proyecto modernizador del actual gobierno.

---

(66).- ANUIES. *Estatuto, Organización y Reseña Histórica. op. cit.*, p. 11

(67).- Didriksson, Axel. *op. cit.*, p. 197

El Plan Nacional de Educación se integró con siete grandes capítulos, uno de los cuales estuvo dedicado a la educación normal, educación tecnológica, educación superior e investigación científica. En este Plan se establecieron las bases para la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), como un mecanismo de carácter operativo orientado a promover la concertación de tareas y compromisos entre el estado y las instituciones de educación superior. *"Con el SINAPPES y las reglamentaciones puestas en marcha desde 1978, se ha establecido un mecanismo normativo de control y evaluación por parte del estado hacia las universidades, mediante el financiamiento y desarrollo de opciones y directrices básicas correspondientes con su política. Bajo estos mecanismos, el Estado define prioridades y lineamientos desde arriba supervisa, determina y encuentra mayores capacidades de maniobra e intervención".(68)*

Un antecedente importante del SINAPPES se marca en 1978, año en que la SEP y la ANUIES realizaron 8 reuniones regionales y algunas sesiones de trabajo que culminaron con la elaboración de la Ponencia Planeación de la Educación Superior en México; de la que se derivó el Plan Nacional de Educación Superior que se constituyó en el conjunto de acciones programadas para coordinar y propiciar el desarrollo de las instituciones de educación superior e investigación científica y humanística.

La constitución del SINAPPES ha representado un avance significativo para la planeación de la educación superior en México, sin embargo su contribución se ha visto limitada por algunas deficiencias de carácter estructural y funcional que han impedido su óptimo desarrollo, se mencionan entre otras:

-Lagunas e inadecuaciones normativas que regulen el quehacer de las diversas instancias de planeación de la educación superior y la manera en que sus

---

(68).- *Plan Nacional de Educación Superior Lineamientos Generales para el Periodo 1981-1991. México. CONPES-SEP-ANUIES. 1981.*

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

productos habrán de ser tomados en cuenta para la toma de decisiones.

-Ausencia de definiciones conceptuales y terminología comunes sobre diversos aspectos de la vida institucional y del sistema de educación superior en su conjunto.

-Insuficiencia de recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, de información y de infraestructura física.

-Ineficiente y en algunos casos, deficiente realización de estudios sobre la problemática actual y futura de la educación superior en el nivel institucional, estatal, regional y nacional, así como los requerimientos para su desarrollo adecuado.

-Inexistencia de normas, mecanismos, procedimientos e incentivos financieros que promuevan el que la toma de decisiones para el desarrollo de la educación superior se fundamente en los productos y resultados de la planeación.

En el documento Lineamientos Generales del Plan Nacional de Educación Superior en México para el Periodo 1981-1991, se marca como objetivo general para la educación superior el de orientar la elaboración y el desarrollo de planes y programas institucionales, regionales, estatales y nacionales que promuevan el mejoramiento de la educación superior y contribuyan a la adecuación del sistema de este nivel a los requerimientos dinámicos del desarrollo del país. (69)

Las políticas y directrices para la vinculación de la educación superior con la sociedad, se basan en la búsqueda de mayor relación y coherencia de las funciones sustantivas de la educación superior con los problemas de la sociedad y su desarrollo económico, cultural y político. Se orientan hacia la formación de recursos humanos, la solución de necesidades sociales, la diversificación de la oferta educativa, la vinculación de la investigación con las necesidades nacionales y

---

(69).- *Idem.*, p. 13

las tareas de extensión.

Sin embargo, con *la institucionalización del SINAPPES, el nuevo orden establecido se convirtió más en un nuevo aparato tecnoburocrático pesado y poco ágil y sobre todo reticente a la innovación, que en un instrumento dinámico, participativo, democrático, con posibilidad de generación de alternativas y cambios en la educación superior y falta de capacidad para prever y hacer prospectiva*.(70)

Los lineamientos propuestos en el Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991, intentaron orientar el funcionamiento del SINAPPES considerando a este nivel educativo como el instrumento para el desarrollo económico y social. Se requiere actualmente y a futuro incrementar la vinculación del desarrollo nacional y la planeación de la educación superior, para reafirmar y reforzar el sistema educativo superior en congruencia con las necesidades sociales y con los requerimientos propios para el desarrollo de cada una de las instituciones de educación superior.

En el aspecto educativo dice el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que el reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe por ello, elevar la calidad de los contenidos que se transmiten y los métodos que se utilizan; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades y a los sectores en su desarrollo. Necesitamos ampliar el aprecio por la cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las empresas y los centros de investigación..... un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida, será fiel a su tradición.....(71).

---

(70).- Didriksson, Axel. *op. cit.*, p.218

(71).- Para profundizar en estos planteamientos, véase el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit.p. 103*

*"Sin embargo, el gran problema de México sigue siendo el de saber que clase de mexicanos debe formar el sistema educativo de nuestro país, que número y calidad de trabajadores manuales e intelectuales necesita el desarrollo material y social de nuestra patria. Hay una visible desconexión y falta de unidad entre la escuela primaria y la secundaria, entre esta y el bachillerato y entre la preparatoria y las escuelas de formación profesional, lo mismo que entre las universidades y los institutos tecnológicos. Por ahí debe comenzar la reforma educativa por unir la enseñanza y por la adopción de un plan único para la formación de cuadros intelectuales y técnicos con el desarrollo económico de nuestra época"(72).*

La modernización busca disminuir la distancia entre la norma legal en la que se plasma la justicia social y la realidad. Asimismo busca mejorar la calidad de la educación superior y ampliar su oferta frente a la demanda creciente, son tareas urgentes a las que se destinará un esfuerzo especial. Fomentar la educación técnica, en todos los niveles reviste fundamental importancia para disminuir el rezago tecnológico que nos separa de los países avanzados. Vincular la educación tecnológica con los requerimientos del desarrollo y del aparato productivo del país, será una estrategia fundamental del programa educativo.

La estrategia para la consecución de los cuatro objetivos que se plantean para la modernización educativa, estará orientada por tres criterios que son:

- Consolidar los servicios que han mostrado efectividad.
- Reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales.
- Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial. (73)

---

(72).- Lombardo Toledano, Vicente. *op. cit.*, p. 585

(73).- Véase el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 op. cit.* p. 140

Hasta aquí, se marcan los aspectos principales que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 para el sector educativo en lo referente a las acciones para conducir la educación superior tecnológica básicamente.

Por otro lado, en el ámbito sectorial, el Programa para la Modernización Educativa para el periodo 1989-1994, se divide en su contenido en dos apartados, primero la política para la modernización educativa y segundo los capítulos correspondientes a las actividades sustantivas del sector en donde se incluye el capítulo 7 referido a la Educación Superior, Posgrado y de Investigación Científica, Humanística y Tecnológica.

En el apartado la política para la modernización educativa dice que la educación será palanca de transformación si los mexicanos encuentran en ella un medio para desarrollar nuevas capacidades; la capacidad de generar una estructura productiva, liberadora y eficiente con el apoyo del conocimiento científico y tecnológico; la capacidad de fortalecer la solidaridad social e identidad nacional y la cultura científica y tecnológica; la capacidad de los trabajadores para adquirir y humanizar nuevas técnicas de producción; la capacidad de ampliar las vías de participación democrática y plural; la capacidad para ampliar los servicios a fin de que repercutan eficientemente en el bienestar de la población.(74).

En las dos últimas décadas, la matrícula total en la educación superior incluyendo la normal, pasó de 271,275 alumnos en 1970 a 1,256,942 en 1989; en este mismo lapso de tiempo, el número de maestros pasó de 25,056 a 128,481 y el de instituciones de 385 a 1,999. Sin embargo, a esas grandes metas cuantitativas de atención a la demanda, se agregan hoy metas cualitativas, así lo exige el desarrollo contemporáneo de nuestro país.(75)

---

(74).-Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México, SEP, 1989, p. 15  
(75).- *Idem.*, p. 130

Para coordinar las instituciones de educación superior operan en el ámbito del gobierno federal como ya lo mencioné con anterioridad, dos dependencias: La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT).

El crecimiento de la matrícula de la educación superior representó un logro en materia de cobertura educativa, pero rebasó la capacidad de respuesta de muchas instituciones por la rapidez del proceso. Ello implicó improvisaciones, duplicación innecesaria de programas e insuficiente desarrollo de los métodos y contenidos educativos. Así, a la mitad de la década de los ochenta, la SEP y las instituciones educativas tuvieron que definir una política concertada para propiciar un crecimiento racional de la educación superior que permitiera establecer y consolidar la calidad educativa (Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, Proides, SEP-ANUIES).

Así, es como el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, retomó en su capítulo de educación superior varios de los postulados y políticas que habían sido expresados en el Proides. De este modo, la política nacional de los últimos diez años ha dado mayor énfasis al fomento de la calidad académica. De ahí que muchos centros educativos hayan incorporado exámenes de selección para el ingreso; pusieron en práctica proyectos de modernización de la infraestructura institucional y de innovación educativa, así como tareas de actualización de programas y formación del personal académico. En otras palabras, el énfasis en los logros cuantitativos fue sustituido por una mayor atención a la calidad de los servicios.

A pesar de tantos intentos por encontrar modelos para lograr la congruencia y complementariedad de las acciones de las instituciones de educación superior poco se ha logrado. Al respecto dice Axel Didriksson que *"en una evaluación del SINAPPES que se realizó en 1992, se pudo constatar que se mantenían los problemas en términos de personal, de organización, de concepción y que se seguía reproduciendo la irrelevancia de las*

*tasas propias de planeación en las diferentes instituciones, en unas más en otras menos.....".(76)*

### **3.1.2 Situación Actual, Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

Para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, y el nuevo marco de corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se realizó en todo el país un programa de consulta con los diversos grupos sociales, a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12.000 ponencias a través de las que se recogieron las opciones, propuestas y demandas de los ciudadanos. Así, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha sido el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre así la estabilidad económica y social de la comunidad.

Como puede observarse a lo largo de este siglo, la planeación ha sido empleada en muchos países como un instrumento primordial para coordinar y encauzar en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional. Esta situación también es válida en el caso de México puesto que la planeación se utiliza como un medio para llevar a cabo la conducción de las acciones del gobierno. Así, en su concepción actual, la planeación para este sexenio se describe en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como política de gobierno para sus distintos sectores y ámbitos de actividad; o sea que el Plan Nacional (77) se convierte en un

---

(76).- Didriksson, Axel. *op. cit.* p.p. 217 y 218

(77).-Al respecto dice Castillo Rojas, Alfredo, que el Plan debe estar constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto, y que se define por dos elementos: el fin que nos proponemos conseguir y el establecimiento de los medios..... ". Aspectos Administrativos de los Planes de Desarrollo", Revista Mexicana de Ciencia Política, Vol. XVI, No. 60 1970 p.184

documento directriz que contiene preferencias y prioridades, ya que a lo largo del mismo se evidencia una marcada tendencia a resaltar como prioritario el aspecto económico para que una vez resuelto este problema, dirigir la atención del gobierno a los aspectos necesarios para lograr el desarrollo integral del país como son: el aspecto político, social y cultural.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, propone cinco objetivos fundamentales:

*1.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.*

*2.- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.*

*3.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.*

*4.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.*

*5.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos\*(78).*

Como se puede observar, en los dos últimos Planes de Gobierno se manejan como estrategias, las acciones de modernización como un aspecto relevante e importante para conducir el funcionamiento de las instituciones educativas; se

---

**(78).- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995. (Introducción).**

dice que habrán de ofrecerse servicios de calidad, deberá darse una profunda desregulación, una aplicación irrestricta de la ley entre otras estrategias importantes.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo para que en el año 2000, no sea un freno al desarrollo nacional y al progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo, para ello se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo, esto facilitará la alternancia del estudio y el trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexible y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática en la planta productiva y la comunidad educativa. Este Plan propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y expansión de oportunidades de mayores ingresos..... Hoy más que nunca, el conocimiento es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. De ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional. La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado, implica una formación integral que prepare

hombres y mujeres responsables, críticos y participativos, exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. (79).

El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma del gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

Propone también el Plan, superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan por su importancia la salud, la educación y la vivienda.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral así como la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

Asimismo, al igual que el Plan anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dice que hay que reformar, hay que modernizar la administración pública y el gobierno en lo general, con la finalidad de proporcionar servicios de calidad que son la base para una vida digna y un bienestar social productivo; dentro de los servicios que en este Plan se consideran destacan los servicios educativos. El Plan actual retoma casi en su totalidad los aspectos fundamentales

---

(79).- Información resumida del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 op. cit.* p. 51

para la modernización y la planeación haciendo mención especial a la cooperación internacional técnica, científica, educativa y cultural, que deberá constituirse en un instrumento que guiará la política exterior de México para el actual sexenio.

El Plan Nacional actual comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral. Otra estrategia importante que aquí se considera es la referente a la Reforma del Gobierno y a la Modernización de la Administración Pública; dice que hay que contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente para lo que hay que avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público, que eviten trámites, ahorren tiempos, gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Y para llegar a esto se incluyen como líneas de acción las siguientes: Promoción de la descentralización Administrativa; Profesionalización de los Servicios Públicos; Sistemas de Control y Rendición de Cuentas; Modernización de la Gestión Pública; Simplificación y Adecuación del Marco Normativo; y Responsabilidades de Servidores Públicos.

*Al respecto dice Omar Guerrero que, "durante décadas la confianza social fue puesta limitadamente en los gobiernos y los programas de transformación de viejas sociedades que regían..... Pero en el fondo el problema más grave consiste en el nivel de ingobernabilidad manifiesto en el estado moderno, fenómeno que no solo se visualiza en el mundo subdesarrollado, sino también en el desarrollado, y que propende el colapso de las sociedades contemporáneas". (80)*

Así, con el propósito de hacer un análisis comparativo del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan actual tenemos que en el anterior Plan, propone para la modernización educativa los siguientes objetivos que orientarían

---

(80).-información citada por Díaz Casillas, José Francisco. *op. cit.*, p.5

la política educativa para ese sexenio:

*"1) Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.*

*2) Elevar la escolaridad de la población.*

*3) Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.*

*4) Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo".(81)*

Como puede observarse en los objetivos que orientan la política educativa tanto para este sexenio como para el anterior, se vuelven a plantear casi en su totalidad los ya externados buenos propósitos que se han manejado en estos documentos políticos y a través de los discursos oficiales de los gobiernos de otros sexenios sin que antes se profundice en un análisis previo respecto a los logros. Por ejemplo; en el PND actual, el objetivo que se plantea es muy genérico y se maneja uno solo para orientar la política social. Mientras que en el PND anterior, dentro de los cuatro objetivos que plantea, utiliza términos para los cuales no se delimita con que sentido se van a manejar; dice que hay que adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su MODERNIZACIÓN y se detecta que este concepto es muy amplio y que se fue concretando en algunas acciones con la tendencia a privatizar la educación, lo que trae consigo una mayor desigualdad de oportunidades educativas para el total de la población, siendo afectadas con esta política las clases trabajadoras que son las más desprotegidas; también con esto, se pierde el sentido integral que se dice se debe dar a la educación, ya que al poner en manos del sector privado la conducción de las acciones educativas se limita la formación de los recursos y se lleva el riesgo de dar respuesta a las necesidades e intereses particulares de dicho sector solamente y lo que es más grave aún, del sector privado externo.

---

(81).- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. op. cit., p. 103

Dice el PND vigente que de manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa..... La educación media superior y superior más que nunca es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales.....México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad..... Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior para hacer más competitiva nuestra industria a nivel internacional requerimos profesionistas y técnicos sobre todo de excelente calidad....Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior, para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva.(82)

Así, como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el aspecto educativo dice que el reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional; hay una gran coincidencia y complementariedad con los planteamientos que al respecto se hacen en el Plan actual. Dice que se debe por ello, elevar la calidad de los contenidos que se transmiten y los métodos que se utilizan; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades y a los sectores en su desarrollo. Necesitamos ampliar el aprecio por una cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las

---

(82).- información resumida del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 op. cit.* p. p. 51 y 52.

**empresas y los centros de investigación.....un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida. será fiel a su tradición....(83)**

Hasta aquí se marcan los aspectos principales que se establecen como estrategias y líneas de acción en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 haciendo a su vez un análisis comparativo entre el Plan anterior y las coincidencias que existen entre ambos, lo anterior ubicado específicamente en el ámbito de la educación media superior y superior y más específicamente para la educación superior tecnológica que es el tema central de este trabajo.

Como puede observarse a lo largo de esta investigación coincidimos totalmente en lo que manejó Vicente Lombardo Toledano, cuando se refiere a que los fines de la educación son fundamentalmente fines políticos y quienes los definen y determinan son precisamente los grupos en el poder, esto se ha dado siempre a lo largo de la historia de nuestro país.(84)

En el aspecto educativo dice que la educación será una altísima y constante prioridad del gobierno de la república, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables. Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. Y en lo que respecta a la educación superior dice el Plan, que hoy más que nunca, el conocimiento es un factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales; de ahí que las instituciones de educación

---

(83).- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 op. cit.*, p.103

(84).-Dice Vicente Lombardo Toledano que la escuela neutra o ajena a las metas que persiguen las fuerzas avanzadas de la sociedad en cada periodo histórico, nunca han existido en ningún país del mundo. *Obra Educativa, Textos de Humanidades*, Tomo II, México, Colección de Educadores Mexicanos UNAM-I.P.N. 1987, p. 127

media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional con vistas al siglo XXI, México necesita un sistema de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo de excelente calidad.

*"La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado, implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos, exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación superior de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México..... Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior; para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva"(85).*

Se alentará la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa, se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos y, de manera especial, se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores. Además, se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores. Dice también que se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

En muchos sentidos, la distancia que media entre México de hace ocho décadas y el de nuestros días, encuentra su explicación en el futuro de la

---

(85).- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. op. cit., p. 51*

educación. Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. Para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva..... El Gobierno Federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades, promover fuentes adicionales de financiamiento, fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación, estimular la actualización de programas de estudio, impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje..... Asimismo, se alentará la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión, se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa, se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos y, de manera especial, se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores. Además se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores.(86).

En el Plan Nacional de Desarrollo vigente, los objetivos que orientan la política educativa se resumen concretamente en uno genérico que abarca todo lo que es el desarrollo social y dentro de este apartado se incluye la educación como uno de los sectores más relevantes para el desarrollo social.

*"El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y al condición económica de cada mexicano"(87).*

---

(86).- *Idem.*, p. 54

(87).- *Idem.*, p. 50

Del análisis comparativo de los dos últimos Planes de Desarrollo, se detecta que la modernización se concibe como las acciones que buscan disminuir la distancia entre la norma legal en la que se plasma la justicia social y la realidad. Se coincide en ambos documentos en que hay que mejorar la calidad de la educación superior, ampliar su oferta frente a la demanda creciente, son tareas urgentes a las que se brindará un esfuerzo especial. Fomentar la educación técnica y fortalecer el sistema de educación tecnológica, flexibilizar la curricula, estrechar la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y en especial de las economías regionales. A esto último hace mención el Plan vigente, también hace especial énfasis en la calidad educativa, la competitividad de la educación para que sus egresados estén en condiciones de certificar las competencias laborales a nivel mundial, la pertinencia y la excelencia educativa.

Dice el Programa de Desarrollo Educativo que la educación superior es la que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes, esta compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura; también comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades. La agrupación de instituciones de educación superior por subsistemas es la siguiente: el subsistema universitario que incluye el 66% de la matrícula total; el subsistema tecnológico con el 17.2%; el universitario tecnológico con el 0.3% y el de educación normal con el 9%.

*"La educación media superior y superior tiene hoy un gran valor estratégico para impulsar las transformaciones que el desarrollo del país exige, en un mundo cada vez más interdependiente, caracterizado por una acelerada transformación científica y tecnológica. De ahí que se proponga formar hombres que, a partir de la comprensión de nuestros problemas, sean capaces de formular soluciones que contribuyan al progreso del país y fortalezcan la soberanía nacional, estén preparados para desenvolverse en un entorno cambiante: sean aptos para participar en todos los aspectos de la vida y adquieran una formación sólida en los códigos éticos de su profesión..... En los próximos*

*ertos. la educación media superior y superior deberá desarrollar nuevos modelos de organización académica y pedagógica, orientados al aprendizaje como un proceso e lo largo de la vida, enfocados al análisis, interpretación y buen uso de la información, más que a su acumulación" (88).*

Hasta aquí se puede observar que el propósito fundamental de la modernización educativa planteado en el Programa actual, consiste en apoyar las acciones que permitan a las instituciones de educación superior: vincular sus actividades a los requerimientos del desarrollo nacional; concretar políticas comunes para la atención a la demanda educativa; impulsar la evaluación de su trabajo para emprender la reordenación interna y la racionalización que corresponda; y responder a las exigencias del desarrollo nacional en los aspectos científico, tecnológico y social subrayando la importancia de una formación profesional y una educación teórica y práctica flexible, competitiva, de calidad, pertinente y excelente.

*"Un elemento decisivo para elevar la calidad es la evaluación de los distintos aspectos que concurren en la educación. A partir de 1990, cuando se constituye la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, se llevaron a cabo las siguientes actividades: estudios de evaluación, tanto interna como externa, del sistema de educación superior, los programas de carrera docente y de estímulos al personal académico; la autoevaluación institucional anual de las instituciones públicas de educación superior. Adicionalmente, se constituyeron el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES); los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); el Padrón de Excelencia del Posgrado del Conacyt; el Sistema de Acreditación Institucional; ue la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES); y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval)" (89).*

A pesar de estos y otros avances, persiste la necesidad de fortalecer y ampliar los esfuerzos de coordinación, evaluación y planeación estratégica. Es manifiesta

---

(88).- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México, SEP, 1995, p. 127

(89).- Idem., p. 140

la conveniencia de que buena parte de estos procesos se lleve a cabo en el ámbito donde operan los centros educativos.

*"En la educación superior sin incluir las normales, el promedio nacional de maestros de tiempo completo es de 27 por ciento aunque en el subsistema tecnológico la proporción alcanza el 70 por ciento. En lo que se refiere a la preparación académica, el uno por ciento del personal cuenta con nivel medio profesional, el 56 por ciento tiene la licenciatura, el 6 por ciento se ha especializado el 14 por ciento obtuvo el grado de maestría y el 2.5 por ciento el grado de doctor"(90).*

Se debe reconocer que en la conformación de la oferta educativa del nivel superior no se ha considerado plenamente el comportamiento del mercado de trabajo profesional ni las perspectivas reales de empleo, que deberían servir de base para orientar la demanda.

*"La mayoría de los proyectos de vinculación que las instituciones de educación superior han emprendido en los últimos años están dirigidos al sector moderno de la economía. Este tipo de acción que busca establecer alianzas estratégicas con el sector productivo, ha predominado sobre la necesidad de una vinculación que impulse el desarrollo integral y sustentable de las comunidades, en particular de aquellas alejadas de los beneficios del desarrollo..... En este sentido, también subsiste el reto de revisar los objetivos, organización y apoyos institucionales del servicio social, así como otras tareas de la extensión que realizan las instituciones de educación superior, a fin de que apoyen con eficacia los esfuerzos de desarrollo de las comunidades, las regiones y del país"(91).*

Uno de los problemas más importantes en lo relativo a la coordinación es la falta de relación adecuada entre las instituciones educativas, sobre todo entre las que comparten un mismo ámbito regional o local, es decir, una relación que aproveche de manera óptima los recursos disponibles y genere nuevas oportunidades de

---

(90).- *Idem.*, p. 141

(91).- *Idem.*, p. 142

colaboración. Lo mismo ocurre entre los subsistemas que agrupan modalidades educativas diferentes y en general entre los niveles educativos medio superior y superior..... El esfuerzo para apoyar el desarrollo científico y tecnológico del país no debe soslayarse. El gasto público federal en este rubro ha pasado de 0.30 por ciento del PIB en 1990 al 0.44 por ciento en 1994. No obstante este esfuerzo, la expansión de la capacidad nacional de investigación y desarrollo y la formación de personal calificado en la materia, no han recibido el suficiente impulso por parte del sector productivo.(92)

*"Otro tema importante es la capacidad y voluntad de cambio institucional, aún si se contare con las mejores condiciones técnicas y financieras, la educación superior no podría operar adecuadamente sin la convergencia de intereses de los diversos sectores de la comunidad educativa y, por tanto, sin la búsqueda de propósitos comunes. La armonía en las relaciones laborales es fundamental para crear un clima propicio que permita elevar la calidad de los servicios. En general, hay una tendencia clara hacia la transformación positiva de estas relaciones..... Por último, es importante destacar que buena parte de las transformaciones e innovaciones logradas en los últimos años han ocurrido de manera pragmática en el marco de acuerdos interinstitucionales e intersectoriales. Es decir, los cambios no se han sustentado en general, en la renovación del marco jurídico que les otorgue solidez y mejores perspectivas de continuidad"(93).*

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, especifica las políticas y estrategias así como las líneas de acción mediante las que se cumplirá con los objetivos señalados en el PND para el mismo periodo de tiempo; estas se refieren a consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior, que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la ampliación de la

---

(92).- Información resumida del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, op cit., p. 143.

(93).- Idem., p. 143

base científica nacional.

Una estrategia fundamental que se detalla en el Programa, es la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior. Y como un complemento a esta estrategia, se maneja: ampliar, diversificar y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media Superior y Superior, para valorar el desempeño del personal académico, los programas, las instituciones y el subsistema de educación media superior y superior en su conjunto.

El Programa se sustenta en experiencias pasadas y programas que se hallan en marcha y que por sus resultados positivos se mantienen vigentes en los planteamientos de las organizaciones a las que estas instituciones educativas están afiliadas, especialmente en los acuerdos interinstitucionales logrados en el ámbito de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y del Sistema Nacional de Planeación Permanente de Educación Superior (SINAPPES), en los que destaca el documento Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior, aprobado en la vigésima sexta asamblea de la ANUIES que se celebró en julio de 1995; así como en las propuestas recabadas en el proceso de consulta popular. (94)

EL Programa asume la gran diversidad de finalidades, características y circunstancias particulares de las instituciones que conforman la educación media superior y superior. En consideración a esta diversidad, las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción se llevarán a cabo de acuerdo con las vertientes de ejecución que contempla la Ley de Planeación: para las dependencias y organismos del Gobierno Federal serán obligatorias; para las instituciones públicas

---

(94).- *Idem.*, p. 128

autónomas o de control estatal se basarán en el acuerdo de la corresponsabilidad; y para las instituciones particulares serán principalmente de información, concertación y búsqueda de compromisos comunes. (85)

En los párrafos citados con anterioridad que se toman del Programa de Desarrollo Educativo vigente, se establecen aspectos muy importantes que se deberán tomar como directrices y aplicarlos a la situación específica de las escuelas superiores del I.P.N. como objeto de este estudio, puesto que en este Programa se están marcando los espacios necesarios para poder realizar cambios de fondo en las estructuras tanto académicas como administrativas de las instituciones de educación superior tecnológica, con la finalidad de apoyar y promover el desarrollo de cada una de ellas dependiendo de sus capacidades, sus intereses particulares, sus recursos materiales y financieros y algo que es fundamental, la disposición y preparación de los recursos humanos que integran las escuelas por un lado y por el otro, las direcciones de coordinación que transmitan las directrices y logran su aplicación sin descuidar las necesidades y aspiraciones particulares de cada institución.

Este Programa también dice que existe la voluntad del gobierno para que la educación emprenda y logre su propia modernización que se refleje en un esfuerzo de síntesis entre experiencias y aspiraciones, entre bienestar y productividad, entre compromiso nacional de ofrecer iguales oportunidades educativas y el de impartir educación de calidad, pertinente, adecuada y eficaz. También se establecen algunas acciones para la modernización educativa en las que se plantea entre otras cosas lo siguiente: MODERNIZAR la educación es pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo, romper usos e inercias para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico. México necesita un sistema de educación más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y

---

(85).- *Idem.. p. 130*

diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo de excelente calidad; es necesario hacer a la educación superior más competitiva a nivel internacional.

### **3.2 Educación Superior Tecnológica**

En la Enciclopedia Británica dice que la escuela politécnica es una institución generalmente postsecundaria, en la que se da mayor importancia a la capacitación tecnológica y a las ciencias aplicadas.

Otro aspecto que resulta importante es el referente al origen de los institutos politécnicos puesto que en países cuyo desarrollo es similar al nuestro, han sido creados fundamentalmente con el fin de poder competir con otros países en los adelantos tecnológicos y sociales. Al respecto dice Enrique G. León: "Los institutos politécnicos desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de las naciones, ya que en ellos se forman a los técnicos, científicos y tecnólogos que estas requieren. En general se procura que los planes y programas de estudio en este tipo de institutos, se elaboran a partir de las necesidades y aspiraciones de la industria, según la política de desarrollo socioeconómico e integrados a la estructura educativa del país. Por ello, el Instituto Politécnico Nacional de México quedó incluido desde un principio, en el sistema nacional de educación técnica y fue centro a partir del cual se formó un gran número de institutos técnicos de importancia".(96)

#### **3.2.1 Antecedentes 1917-1984**

La educación industrial técnica a partir de 1917, se inició con la creación de las Escuelas de Comercio y Nacional de Artes y Oficios, integrándose

---

(96).- León López, Enrique G. *El Instituto Politécnico Nacional Origen y Evolución Histórica*. México, Dirección de Bibliotecas y Publicaciones I.P.N. 1985, p. 10

posteriormente otras más.(97) La educación técnica, aún cuando pareciera responder estrictamente a las exigencias de orden productivo, está determinada también al igual que otros tipos de educación escolarizada por estructuras valorativas dentro de la sociedad. Lo que significa que cualquier esfuerzo y estudio que se desarrolle en este ámbito, deberá considerar su entorno económico, político social y cultural que influencia determinante en cualquier planteamiento que se realice.

En 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a través de ésta se abre la posibilidad de lograr una mayor eficiencia e integración de las acciones educativas gubernamentales; con esto, se evitó la falta de coordinación, lográndose mejores resultados en la enseñanza técnica y se recuperó la idea de dar mayor importancia a la capacitación de obreros especializados y técnicos mexicanos. *"La enseñanza técnica inició en la década de los veinte su crecimiento procurando articularse con los nuevos proyectos de desarrollo económico del país, propósito que le llevó a ser considerado años más tarde como un puntal de las transformaciones del sistema".(98)*

A partir de la década de los veinte, se ofrecían programas de capacitación elemental y de artes y oficios, adiestramiento para pequeñas industrias, cursos de formación de obreros calificados, técnicos medios y en menor proporción carreras de ingeniería y técnicos altamente especializados.

Como consecuencia, surgió la necesidad de modificar contenidos y prácticas

---

(97).-Para obtener mayor información referente a la creación de otras escuelas técnicas antes de la creación del I.P.N., Ver a Enrique G. León López. *op. cit.* p.p. 31 a 36

(98).-Moreno Botello, Ricardo. *La Escuela del Proletariado. "La Educación Técnica Industrial en México 1876-1938"*. México. UAP-IPN. 1987 p. 75

escolares, buscando desarrollar en la población una mentalidad de iniciativa productiva, con estas orientaciones, se crea el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial dependiente de la SEP, para agrupar y coordinar las escuelas existentes y emprender la creación de nuevos centros en distintos lugares del país. A partir de 1925, la educación cobra un sentido técnico para ajustarla a las demandas del desarrollo nacional y sentar las bases del progreso por la vía de la industrialización.

*"En este contexto, la enseñanza técnica tendió a hacerse cada vez más dependiente de los imperativos de la industria, tanto en lo referente al tipo de conocimientos científicos y técnicos, que se demandaron como al conjunto de valores y prácticas exigidos por la organización propia de las empresas. Al mismo tiempo, al adoptarse un patrón de crecimiento basado en una economía de mercado, el sistema educativo técnico y el conjunto más amplio de escuelas destinadas a la formación profesional tuvieron que amoldarse, so pena de desaparecer, a la división social del trabajo que determinó tanto la naturaleza de las profesiones útiles como la cantidad y calidad aceptables".(99)*

Para 1930, los cambios en el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial propusieron en el ámbito de la educación técnica, la creación de una Escuela Normal de Enseñanza Técnica y una reorganización de las escuelas dividiéndolas en dos tipos; las propiamente industriales a base de maquinismo y las escuelas artesanales. Como consecuencia del crecimiento en el número de escuelas y carreras para la impartición de las enseñanzas técnicas, surgió la necesidad de modernizarlas así como modificar sus planes y programas de estudio, sin embargo, estas acciones se dieron sin alterar en su base la naturaleza de las carreras existentes. En el intento por modernizar las enseñanzas técnicas, el Departamento Técnico Industrial y Comercial enfrentó muchos problemas y resistencias. Uno de los problemas que se

---

(99).- /dem., p. 91

observaron desde la formación del Departamento, fue la insuficiente o casi nula articulación de las actividades escolares y sus resultados con el mundo de la producción; otro problema fue el de las pocas posibilidades de inserción de los egresados en el aparato productivo.

En resumen, los problemas claves de la educación técnica hasta 1932 y las condiciones operativas y académicas del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, según Luis Enrique Erro, se presentaban de la siguiente manera:

El esfuerzo en este campo había consistido fundamentalmente en aumentar el número de escuelas dependientes del Departamento y multiplicar las asignaturas impartidas en ellas, consagrando sin duda a esta tarea, en muchos casos, mayor entusiasmo que espíritu crítico y como era natural, según el ritmo acelerado con que se conducía la reproducción y multiplicación de las escuelas y asignaturas, no alcanzaron ni los recursos económicos ni el tiempo, ni la atención de los funcionarios, para consolidar las obras emprendidas.

Las escuelas técnicas llegaron a ser un gran conjunto de entidades indefinidas y que obedecían a propósitos confusos sobre las que no regía una doctrina clara.

*"El loable fin de multiplicar a toda costa escuelas y enseñanza engendró un proceso de crecimiento en el que la magnitud del esfuerzo del Departamento de Enseñanza Técnica crecía por simple agregación de numerosas y muchas iniciativas, bien intencionadas, pero incoherentes, sin plan de conjunto, sin sentido o trabazón orgánico".(100)*

Con la llegada de Narciso Bassols a la SEP y Luis Enrique Erro como jefe

---

(100).- *Idem.*, p. 112

del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, las orientaciones para lograr una mayor vinculación entre la educación y la producción se fundaron en un conocimiento más completo de las características del desarrollo económico y de las necesidades industriales mediante normas definidas.

*"En el caso de las enseñanzas técnicas, los resultados de los estudios realizados por el Departamento de Enseñanza Técnica mostraron graves insuficiencias, incoherencias y deformaciones, poca diferenciación entre las distintas escuelas, a pesar de todos los intentos hechos para especializar las enseñanzas, carreras cargadas de asignatura generales innecesarias y una gran cantidad de cursos libres".(101)*

Así, se llevó a cabo la reorganización de la enseñanza técnica en 1932; y con estas transformaciones, este tipo de enseñanzas apuntaron a una real y efectiva modernización, eliminando los programas anticuados; este proceso tuvo como base una investigación exhaustiva de las necesidades concretas del aparato productivo y distributivo y de la problemática de los planteles, por eso, se considera que este hecho fue la reforma más seria y profunda e integral realizada a las enseñanzas técnicas.

A raíz de estos cambios, *"es como puede plantearse con propiedad la creación en México de un sistema de educación técnica, logrado a partir de redefinición y precisión de las funciones, la elaboración detallada y sistemática de planes y programas de estudio para todas las carreras y materias en sus distintos niveles de articulación del sistema en torno a lo que se denominaría la piedra angular de la enseñanza técnica y la preparatoria técnica. Surge así realmente la escuela politécnica en nuestro país".(102)*

---

(101).-Idem., p. 112

(102).- Idem., p. 167

El Plan Sexenal hizo suya también la política seguida por Bassols y Erro, de articular las enseñanzas técnicas con la producción, sobre la base de dar preferencia a la formación y capacitación técnica de obreros o de estudiantes de extracción proletaria, tal y como se lo habían planteado desde la formación de las escuelas textiles. Al respecto se acordó: que el objetivo principal de la enseñanza técnica debe ser el de preparar a los trabajadores de los diversos tipos, para colocarlos en condiciones de que se incorporen ventajosamente a las industrias del país, ya sea como obreros manuales o como directores técnicos. El logro de la finalidad anterior obliga a buscar los medios para que los beneficios de la educación técnica recaigan preferentemente en las personas que están avocadas por sus condiciones de clase a ingresar como trabajadores de la industria, lo que sólo puede lograrse sosteniendo económicamente a los trabajadores o a sus hijos, durante el período de su preparación técnica, ya que de otra suerte, la necesidad de procurarse un salario para subsistir les impide capacitarse técnicamente en cualquiera de las ramas de la industria.

Cárdenas insistía en manifestar la necesidad de crear cuadros técnicos, obreros y campesinos calificados capaces de impulsar la explotación de nuevas fuentes productivas y de participar en la dirección de las empresas. Además, para él la educación era considerada como un factor primordial en la solución de los problemas económicos y sociales de los trabajadores de la nación. *"Definí a la educación socialista como la escuela del trabajo que en sus niveles superiores debería, por tanto, enfocarse a dos problemas de la enseñanza técnica. En cada centro industrial y al lado de cada factoría, una escuela técnica para asalariados"*(103)

*"En 1932 se concibió la vertebración de la educación técnica al diseñarse una institución*

(103).- Robles, Martha. *Educación y Sociedad en la Historia de México*. México, 11a. Edición Siglo XXI Editores 1988. Información Resumida p. 157

*integradora que se denominó Escuela Politécnica, la cual contemplaba dos grandes áreas: La Preparatoria Técnica y las Escuelas de Altos Estudios Técnicos".(104)*

Con Carácter de programa de gobierno para el periodo 1934-1940, la segunda convención ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, aprueba en diciembre el Plan Sexenal, mismo que en materia educativa establece entre otras, la siguiente política: el Partido Nacional Revolucionario, reitera su declaración en el sentido de que, con preferencia a las enseñanzas de tipo universitario destinadas a preparar profesionistas liberales, deben estar colocadas las enseñanzas técnicas que tienden a capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana.

En 1935 se dan los primeros pasos hacia la creación del Instituto Politécnico Nacional. El 1o. de septiembre, el presidente Lázaro Cárdenas propone al Congreso de la Unión un estudio tendente a establecer a partir de 1936, la Escuela Politécnica que vendría a dar cumplimiento al citado Plan Sexenal.

A su vez la Secretaría de Educación Pública en su informe de cuenta sobre su encomienda de organizar una institución politécnica: el Departamento de Enseñanza Técnica se ha llegado hasta la fecha, para realizar el mandamiento de crear la Escuela Politécnica Nacional, que aparte de constituir una disciplina a lo estatuido por el Plan Sexenal y por el Programa Educativo del Gobierno correspondiente al año de 1935, ha sido un anhelo insistente y especial del C. Presidente de la República.(105)

La creación del I.P.N. en 1936, fue un producto de las nuevas

---

(104).- Ley Orgánica del IPN publicada en el D.O. del 29 de diciembre de 1981.

(105).- Información resumida tomada de Martha Robles. *op. cit.*, p. 160

orientaciones sociales establecidas en la Constitución de 1917 por el movimiento emancipador iniciado en 1910, y desarrollado posteriormente a través del propio proceso revolucionario.

La clara visión que tenía Lázaro Cárdenas sobre el futuro de México, estaba enfocada principalmente a la enseñanza superior técnica como una prioridad para apoyar la producción nacional. Las autoridades educativas deberían establecer las reformas correspondientes para este propósito. Una idea predominaba en la actitud de los fundadores del Politécnico: el imperialismo sólo podrá combatirse con las armas educativas, formando los cuadros técnicos nacionales. El conocimiento era la única posibilidad de atacar nuestra dependencia tecnológica del extranjero; la educación técnica era el medio básico de control industrial, pero todo debería guiarse por la convicción social de que la producción determina el destino de un país que intenta combatir el colonialismo interno y la dependencia externa.

El Plan de trabajo para el funcionamiento del Politécnico fue presentado el 2 de enero de 1937, en la ceremonia de inauguración de sus cursos, el plan de trabajo así como la organización académica fueron presentados por el jefe del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública y como ya se mencionó con anterioridad, en este se incluían las vocacionales y las prevocacionales.

Como se observa en los planteamientos que se hacen a lo largo del Programa de Desarrollo Educativo 1989-1994, se establece con gran claridad el rumbo hacia el que deberían dirigirse las acciones globales de la educación en nuestro país y esto a mi juicio, es correcto ya que la manera en que se describen es muy puntual sin embargo, para los aspectos específicos de cada uno de los niveles educativos, deberán concretarse acciones, instrumentos y mecanismos de apoyo; también en este Programa se deberían establecer con claridad qué se

va a hacer, quién o quiénes lo van a hacer, qué resultados se esperan obtener.....Y esto que a mi modo de ver debería contemplar el Programa para la Modernización Educativa en el capítulo 7 correspondiente a la educación superior, no se aprecia se queda también en generalidades.

Hasta aquí se observa que el propósito de la modernización educativa que se enmarca en el Programa respectivo, consiste en apoyar las acciones que permitan a las instituciones de educación superior: vincular sus actividades a los requerimientos del desarrollo nacional; concertar políticas comunes para la atención de la demanda educativa; impulsar la evaluación de su trabajo para emprender la reordenación interna y la racionalización que corresponda; y responder a las exigencias del desarrollo científico, tecnológico y social subrayando la importancia de una formación profesional de una educación teórica y práctica flexible, etc....

*"La educación superior del futuro deberá responder funcionalmente primero a tres etapas históricas distintas: la preindustrial, la industrial y la posindustrial; segundo: para hacer frente a esta problemática, tendrá que hacerse una división del trabajo. El hecho de que existan en México tres subsistemas de educación superior: el universitario, el tecnológico y el de educación normal, con instituciones públicas y privadas y que en cada subsistema exista un alto grado de diversidad, ofrece ventajas al permitir que cada institución dé respuesta a diversos aspectos de tan complejo panorama de necesidades"(106).*

En el año de 1988-1989, el 58% de los egresados de bachillerato inició estudios de licenciatura tecnológica y universitaria, del total, 14% fue atendido por instituciones tecnológicas federales.(107) Así, la modernización

---

(106).- ANUIES, *"Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior"*. Cuernavaca Morelos, México Enero de 1990 p. 19.

(107).-Véase el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 op.cit..p. 125.

tecnológica del país requerirá una participación más decidida para atender las necesidades de profesionales calificados. Las características de la educación superior tecnológica exigen acentuar los objetivos cualitativos; brindar mayor apoyo a las instituciones a fin de que consoliden e incrementen la calidad de sus servicios y atiendan un mayor número de la demanda educativa. Los objetivos de la educación superior tecnológica son:

- Mejorar la calidad de la educación superior para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional.
- Atender la demanda de educación superior tecnológica en la medida que lo necesite la modernización de la sociedad....
- Vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad para orientar participativamente el desarrollo de este nivel educativo....
- Fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior, orientar su actividad mediante un esfuerzo de evaluación y reordenación interna.(108)

La mejor capacitación del personal académico destaca como una prioridad: la participación de técnicos profesionales que trabajan en el área tecnológica será decisiva para enriquecer con enfoques prácticos el trabajo académico. Y la consolidación del sistema de educación tecnológica superior, exige acentuar el logro de los objetivos cualitativos.

Se observa a lo largo del diagnóstico del Programa para la Modernización Educativa, la necesidad de dar más énfasis a los aspectos cualitativos de la educación, en lograr la vinculación de la escuela con la empresa, etc.... lo cual es positivo, sin embargo hay que tener mucho cuidado para lograr que esta vinculación se dé principalmente con la empresa privada nacional, tampoco es conveniente dejar a un lado la investigación y el desarrollo tecnológico como una

---

(108).- *Idem.*, p. 125.

alternativa viable para aspirar a una menor dependencia del exterior y a mejorar los niveles de bienestar para la población; a esto también hace referencia el Programa pero es muy importante no perderlo de vista.

Dice el Programa que se brindará mayor apoyo a las instituciones de educación tecnológica para que consoliden e incrementen la calidad de sus servicios atiendan un mayor porcentaje de la demanda; se inducirá una política general que conduzca a la reordenación académica y administrativa, al empleo flexible de los ingresos propios, a la desconcentración académica, a la planeación concertada que facilite la participación de los sectores sociales y productivos, la actualización de planes y programas de estudio y el empleo de métodos de enseñanza que formen profesionales con capacidad para actualizar y mejorar permanentemente sus conocimientos.

En lo que se refiere a la educación superior tecnológica, ascendió en 1989 a casi 151,000 alumnos. En el momento actual que vive nuestro país, la transformación de la planta industrial y de servicios, el rápido desarrollo tecnológico, requiere de planes y programas actualizados y es necesario centrar la formación de estudiantes en la adquisición permanente de nuevos conocimientos teóricos con énfasis en lo tecnológico. Asimismo, se requiere la adecuada articulación con el nivel medio superior para evitar duplicidades que obstaculizan el desarrollo educativo.

Marca el Programa tres metas para lograr en 1989 que se refieren a integrar una comisión nacional que defina criterios de excelencia y elabore planes y programas de estudio; diseñar y concertar la política de descentralización, y organizar e instalar las comisiones regionales de concertación y planeación dentro del ámbito del Sistema de Educación Tecnológica.

Marca para 1990 ocho metas para la educación superior tecnológica que son: 1) contar con un plan rector para el desarrollo concertado con el sector social

y productivo a nivel estatal, regional y nacional; 2) consolidar los mecanismos de planeación y evaluación; 3) iniciar un sistema nacional de acreditación por suficiencia del conocimiento tecnológico; 4) iniciar la revisión y modernización de los programas y los sistemas de enseñanza; 5) suscribir con la industria editorial convenios de coedición, distribución y comercialización de una amplia obra editorial, científica y tecnológica en español y producir nuevos títulos anuales; 6) diseñar y establecer una campaña permanente de promoción y orientación profesional; 7) consolidar y ampliar la modalidad abierta; y 8) determinar el incremento anual de la matrícula del sistema de educación superior tecnológica que en las áreas de tecnología de punta requiera el desarrollo nacional. Y para 1994 marca solamente una meta que es: tener actualizados y en operación los talleres y laboratorios de las instituciones tecnológicas.

*"En el ciclo escolar 1994-1995, la educación superior alcanzó una matrícula de un millón 420 mil estudiantes, de los cuales poco menos del 5 por ciento cursaba el posgrado. Estos estudiantes son atendidos por 153 mil maestros, de los cuales el 93 por ciento labora en la licenciatura y 7 por ciento en el posgrado..... Los servicios de educación superior son prestados en 794 instituciones, tanto públicas como privadas, de las cuales 534 pueden agruparse en cuatro subsistemas principales: el universitario, con 68 por ciento de la matrícula total; el tecnológico con 17.2 por ciento; el universitario tecnológico con 0.3 por ciento, y el de educación normal con el 9 por ciento. Existen además 260 instituciones que por su naturaleza no se ubican en ninguno de los subsistemas anteriores. Entre ellas destacan colegios, escuelas militares y centros de investigación y estudios especializados, que atienden al restante 5.5 por ciento de la matrícula. De estas, 217 son particulares y tienen reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgados por parte de la SEP, de los gobiernos estatales o de alguna institución de educación superior"(109).*

El equipo de los planteles y su empleo debe reforzarse con la planta productiva regional; es deseable que los talleres y laboratorios sean mejores centros de

---

(109).- *Idem.*, p. 135

**capacitación para las áreas de la administración y la productividad. La evaluación institucional permitirá sustentar sobre bases sólidas el proceso general de planeación y los programas internos de reordenación institucional.**

La mejor capacitación del personal académico destaca como una prioridad: la participación de técnicos profesionales que trabajan en el área tecnológica. será decisiva para enriquecer con enfoques prácticos el trabajo académico. Y como ya se dijo con anterioridad la consolidación del sistema de educación tecnológica superior, exige acentuar el logro de los objetivos cualitativos.

Por lo que se puede observar, los compromisos cristalizados en metas abarcan el corto plazo y sólo la última meta abarca el mediano plazo. Este Programa por lo tanto, se convierte en un instrumento del que se vale el gobierno federal para establecer directrices a las que se deberán sujetar las acciones específicas de cada una de las instituciones que integran el subsistema de educación superior tecnológica y podemos observar grandes espacios para poder inducir cambios de fondo en el funcionamiento, financiamiento y administración de las instituciones educativas.

Aunque lo más importante del Programa para la Modernización Educativa deberían ser los cómo, con qué y quiénes y no solamente los qué: creemos que en lo que han fallado los planes y programas nacionales es que no se establece a través de ellos ni se propicia una nueva forma de participación colectiva encabezada por la máxima autoridad de cada institución educativa y sobre todo con la integración y participación real e incorporación a estos procesos de planeación y modernización del profesorado en la elaboración, implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los mismos.

También se observa a lo largo de los planteamientos que en este Programa

se hacen, la tendencia a privatizar la educación, puesto que se establece una apertura y se recomienda que se busquen apoyos de todo tipo a través de los distintos sectores de la sociedad, solo que a través de esta búsqueda la educación deberá ser productiva y dar respuesta a los requerimientos específicos de quién o quiénes la financien. Asimismo, se establece en este Programa una gran centralización de poder en el gobierno, por lo que los administradores, planeadores y educadores debemos analizar y reflexionar adecuada y oportunamente para rescatar los planteamientos que se hacen y retomar aquellos aspectos que den respuesta a los requerimientos reales del sector productivo y de servicios, pero sin perder de vista que la educación superior tecnológica deberá ser además un instrumento que imparta conocimientos a los estudiantes para que estén capacitados y den respuesta a los retos del desarrollo de nuestro país, no para dar respuesta al subdesarrollo ni para estar al servicio de fines particulares sino más bien sociales.

### **3.2.2 Situación Actual, Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

En lo referente al subsistema tecnológico del nivel superior esta conformado por el I:PN: su Centro de Investigación y Estudios Avanzados CINVESTAV, y por 110 institutos tecnológicos (industriales, agropecuarios y del mar) distribuidos en el territorio nacional, de estos 94 son coordinados por instituciones federales y 16 operan como organismos descentralizados de los gobiernos estatales. (110)

Los institutos tecnológicos ofrecen hoy 19 carreras o planes de estudio diferentes. En años anteriores existían 55 pero se redujeron en el contexto de reforma curricular que se puso en marcha hace tres años..... De las instituciones de educación superior existentes en el país, las particulares representan el 52% y

---

(110).- *Idem.*, p. 136

atienden el 22% de la matrícula, el 78% restante se encuentra inscrito en alguna institución pública.... Para coordinar las instituciones de educación media superior y superior operan en el ámbito del gobierno federal dos dependencias: la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica.

La modernización tecnológica de nuestro país requerirá una participación más decidida para atender la formación de profesionales altamente calificados. Las características fundamentales de la educación superior tecnológica exigen acentuar los objetivos cualitativos; brindar mayores apoyos a las instituciones educativas a fin de que consoliden e incrementen la calidad y competitividad de sus servicios y estén en condiciones de acreditar sus conocimientos y atender un mayor número de la demanda educativa.

Este Plan se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Se avanzará en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilite el aprendizaje y al actualización posterior. Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, especial de las economías regionales. En el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica. Esto implica que el país posea un sólido aparato de investigación básica y aplicada y, de manera especial, una planta de científicos altamente calificada en todas las disciplinas. Asimismo, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos con el fin de aumentar su competitividad.(111)

---

(111).- Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 op. cit.* p. 52

Así, en lo referente a la educación el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a diferencia del anterior, hace un especial énfasis pues dice que será una altísima y constante prioridad del gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público y más aún en lo referente al sistema de educación tecnológica dice que se fortalecerá este sistema mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de opciones formativas y dice además que en el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar los conocimientos en aplicaciones útiles; sobre todo en materia de innovación tecnológica.

Este Plan se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Se avanzará en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que faciliten el aprendizaje y la actualización posterior. Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Se observa a lo largo del diagnóstico del Programa, que se requiere dar mayor énfasis a los aspectos cualitativos de la educación, lograr la vinculación de la escuela con la empresa, hacer que los egresados del nivel superior de educación estén en condiciones de competir a nivel internacional y respondan a los retos y exigencias de la globalización para lo que deberá impartirse una educación basada en necesidades actuales y reales del mercado mundial. Estos planteamientos en lo particular los considero positivos, sin embargo se deberá tener mucho cuidado para lograr que esa vinculación se dé principalmente con la empresa privada nacional, y que como ya lo plantea el Programa de Desarrollo Educativo, hay que hacer un especial énfasis en la investigación y el desarrollo tecnológico como una alternativa que puede ser muy viable para lograr mejores niveles de bienestar para la población y reducir los lazos de dependencia de nuestro país con el exterior.

**A continuación se enuncian las políticas que constituyen un resumen de los criterios que encauzan y dan sentido a las estrategias y líneas de acción que se incluyen en este trabajo en el siguiente apartado:**

- La formación y actualización de maestros será la política de mayor relevancia y el eje del programa en el ámbito de la educación superior.
- Se dará apoyo prioritario a los proyectos que sean resultado de la participación multi-institucional, con objeto de fomentar la corresponsabilidad y en forma óptima la capacidad existente en el sistema educativo.
- En la planeación, realización y evaluación de programas y acciones relativas a los objetivos, se favorecerá la comunicación, la concertación, el consenso y la corresponsabilidad de todas las instancias públicas y privadas, institucionales y sociales en la planeación y evaluación de programas y acciones.
- Se impulsará la apertura del mayor número posible de oportunidades educativas.
- Se apoyarán las acciones de las instituciones que tengan como fin la creación de nuevas modalidades educativas, así como la reforma de planes y programas de estudio que considere como criterios fundamentales: el mejoramiento de la calidad de la educación, los avances más recientes en el conocimiento, la pertinencia de los programas, y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.
- Se estimulará la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente.
- Independientemente de la naturaleza y objetivos de los programas académicos, se alentará la formación integral de los estudiantes con una visión humanista y responsable frente a las necesidades y oportunidades del desarrollo de México.
- Se buscará una mayor vinculación de las instituciones educativas con sus entornos socioeconómicos y con el sector moderno de la producción.
- La modernización administrativa que comprende los sistemas de planeación y control de los recursos de las instituciones educativas se verá fortalecida con el fin de que mejoren su eficiencia en el uso de sus recursos materiales y financieros.

**-Se apoyará la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, los espacios físicos y el equipamiento, dando preferencia a las instituciones que desarrollen programas y acciones comunes.**

**En estos tres capítulos, se incluye el marco teórico de referencia que servirá como fundamento para el caso de estudio específico que se aplicará al Instituto Politécnico Nacional, como se observa más adelante en los capítulos cuarto, quinto y sexto de este trabajo.**

#### **4.- MODERNIZACION Y PLANEACION EN EL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL (I.P.N.)**

La planeación integral de una institución educativa con las dimensiones del Instituto Politécnico Nacional (I.P.N.), debe surgir básicamente de un análisis académico, político, social, administrativo y financiero de su estructura organizacional contrastada con la realidad nacional, por lo que el establecimiento de políticas, objetivos, metas, funciones sustantivas, procedimientos y relaciones organizacionales se constituyen en un instrumento fundamental y una guía para la toma de decisiones basadas en un plan institucional de desarrollo para sus diferentes niveles estructurales y educativos.

El I.P.N., como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, es la institución educativa del Estado creada para consolidar y coadyuvar a través de la educación, a la independencia económica, científica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación de acuerdo a los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la educación que se imparte se sujetará a los principios establecidos en el artículo tercero de la misma. (112)

El I.P.N., es una institución educativa cuya finalidad es la de conjuntar en ella escuelas encargadas de la impartición de la educación tecnológica en los niveles medio, superior y posgrado, así como realizar proyectos de investigación para contribuir a consolidar a través de la enseñanza que en estas escuelas se imparte, el desarrollo e independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política del país, buscando la congruencia con la dinámica y necesidades actuales del país.

---

(112).- *Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional (I.P.N.)*, México, D.O., 29 de diciembre de 1981.

#### 4.1 Antecedentes

En el momento histórico de la fundación del I.P.N. en 1936. México conducía sus acciones por medio de la planeación económica, constituida por contenidos sociales de arraigada popularidad. Así, el surgimiento del Instituto se dio como resultado de las proyecciones de desarrollo a futuro de nuestro país, por lo que el mismo elemento constitutivo del Estado, se integró como parte medular en el desarrollo del I.P.N. Sin embargo, el concepto de planeación aunque siempre implícito en sus tareas y atribuciones, no se le consideraba como un proceso ni quedó establecido formalmente como tal en sus ordenamientos jurídico-normativos.

En la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1949, se hace explícita la planeación y se marca como una obligación para el I.P.N., indica que el Instituto es una dependencia de la Secretaría de Educación Pública cuyas finalidades son: 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 relaciones con la salubridad, la conservación, fomento y utilización racional de los recursos naturales, así como los recursos humanos.

En 1917, durante la reforma, se inició una etapa de gran importancia para la educación técnica, es en esta época en que se crean las escuelas de Comercio y la Nacional de Artes y Oficios las cuales se consideran como los pilares iniciales del Instituto.

*"La enseñanza técnica antes de la Revolución de 1910, casi no estaba relacionada con los sistemas de producción y en las pocas industrias que se tenían en el país, existía un gran desperdicio de recursos humanos y materiales que colocaban a México en una posición muy desventajosa para lograr un desarrollo social y económico efectivo"(113).*

(113).- León López, Enrique G. *op. cit.*, p. 17

En 1936 se crea el Instituto Politécnico Nacional, cabe hacer notar que dicha creación se realiza sin acta protocolaria o documento jurídico y es mediante una ceremonia celebrada en 1937 en el Palacio de Bellas Artes, en que queda establecido oficialmente e inaugurados los cursos de los planteles educativos dependientes. Al iniciar sus labores el Instituto dependían de él seis escuelas prevocacionales en el Distrito Federal, siete escuelas prevocacionales en diversas provincias y cuatro escuelas foráneas prevocacionales, industriales y comerciales. Existían también cuatro escuelas vocacionales en la Ciudad de México y la población escolar total de vocacionales y prevocacionales tanto foráneas como en el D.F., era de 13,621 alumnos. Por lo que se refiere a la educación profesional, existían las siguientes escuelas; Federal de Industrias Textiles No.2 en Villa Obregón D.F., Superior de Ciencias Económicas Políticas y Sociales, Nacional de Medicina Homeopática, Nacional de Bacteriología Parasitología y Fermentaciones, Superior de Construcción y Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica. En estas escuelas para 1937 se tenía una población escolar de 1,937 alumnos. Así, el número total de alumnos fue en ese año de 15,564. (114).

Fue en 1938, que el Presidente de la República acordó para la Secretaría de Educación Pública el primer Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Consejos Técnicos publicado en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1938 y es a este Acuerdo al que se le considera como el primer documento legal que da validez jurídica al I.P.N. Ya desde entonces a través de este Acuerdo se mostraba el interés del gobierno por revisar los sistemas de educación para ajustarlos a las necesidades de la época y se trataba de que por medio de los Consejos Técnicos; se precisaran los conocimientos que deberían impartirse para que los estudiantes al concluir sus estudios, pudieran ocuparse de labores que demandaba en ese momento la sociedad.

---

(114).-Véase Memoria del I.P.N. 1965-1969. México, Dirección de Publicaciones I.P.N.

El IPN, se creó para cumplir con una de las tareas imperativas de la revolución, así lo expresó el Presidente Cárdenas en su informe el 10. de septiembre de 1940, en esta institución dijo los alumnos además de aprender artes y oficios estudian carreras profesionales y subprofesionales, capacitándose técnicamente para participar en el proceso productivo de nuestro país. *"El papel del Instituto Politécnico Nacional en la vida educativa y productiva de México, es de enorme trascendencia: en el futuro está llamado a ser la institución de enseñanza profesional técnica que mejor responda a las necesidades nacionales para la formación de profesionistas, maestros, obreros y técnicos en general".(115)*

En 1940, se realizó en la Secretaría de Educación Pública una reorganización de todos sus servicios, con este motivo, se separan del Instituto las escuelas de enseñanza especial, las prevocacionales que se encontraban fuera del Distrito Federal y las de artes y oficios para ser agrupadas en el Departamento de Enseñanza Secundaria Prevocacional de la propia Secretaría. Con estos cambios, el IPN quedó estructurado en 1940 de la siguiente manera:

#### AREAS CENTRALES

- .Dirección General
- .Subdirección General
- .Consejo General Consultivo
- .Organos Auxiliares y de Apoyo
- .Subdirección Técnica y Administrativa

#### ESCUELAS

.Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME), la cual funciona desde 1932 con ese nombre.

---

(115).- León López, Enrique G. op. cit., p. 51

.Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA), funciona desde 1931 con otro nombre.

.Escuela Superior de Ingeniería Textil (ESIT), que ha venido funcionando con ese nombre desde 1934.

.Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), que desde 1857 ha venido funcionando con ese nombre.

.Escuela de Bacteriología, Parasitología y Fermentaciones, que en 1938 cambia de nombre por el de Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB).

.Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía (ENMH), que venía funcionando desde 1886 y pasa a depender del IPN en 1936.

.Vocacional Gonzalo Vázquez Vela (No.1), la cual funcionaba desde 1924 con otro nombre, y paso a depender en 1936 del IPN.

.Vocacional Juan de Dios Báltiz (No.8), funcionaba desde 1924 y pasó a depender del IPN en 1936.

Fue con esta estructura orgánica con la que inició su funcionamiento el Instituto Politécnico Nacional y al correr del tiempo, se incorporaron a su estructura otras instituciones educativas y áreas centrales. Con el fin de proporcionar mayor información referente a la evolución de las escuelas superiores del IPN, se describen sus antecedentes en forma resumida y agrupadas por áreas del conocimiento.(116)

#### Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica

En 1856 se crea la Escuela de Artes y Oficios, que es el antecedente más remoto de esta Escuela; sin embargo, es hasta 1867 cuando opera

---

(116).- Esta información fue tomada del *"Prontuario Histórico de Capacidad Instalada y Áreas de Estudio 1986. Centros, Escuelas y Unidades del I.P.N."*. México, Dirección de Publicaciones del I.P.N., 1988.

oficialmente. En 1915, se transforma en Escuela Politécnica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas (EPIME). En 1921, cambia su nombre por el de Escuela de Ingenieros Mecánicos Electricistas (EIME), y en 1932 se transforma en Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, nombre con el que se incorpora al Politécnico en 1936.

La ESIME, imparte las carreras de Ing. en Aeronáutica, Ing. en Comunicaciones y Electrónica, Ing. Electricista e Ing. Mecánico; atiende una población de 13,759 alumnos, con una planta de 1,307 maestros. Además de sus instalaciones en Zacatenco, tiene la Unidad Profesional Culhuacán que inicia sus actividades en 1975 y la Unidad Profesional Azcapotzalco que empieza a laborar en 1986. Cabe mencionar que la ESIME actualmente se encuentra en reestructuración.

#### **Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura**

En 1922 se funda la Escuela Técnica de Maestros Constructores, en 1931 se transforma en Escuela Superior de Construcción. Al incorporarse en 1936 al IPN, cambia su nombre por el actual Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura.

La ESIA imparte las carreras de Ing. Arquitecto, Ing. Civil, Ing. Geólogo, Ing. Geofísico, Ing. Petrolero e Ing. Topógrafo y Fotogrametrista; atiende una población de 8,376 alumnos, con una planta de 833 maestros. Tiene además la Unidad Tecamachalco que inicia sus actividades en 1975. También cabe aclarar que la ESIA actualmente se encuentra en reestructuración.

#### **Escuela Superior de Física y Matemáticas**

Se crea por Decreto Presidencial, el 2 de marzo de 1961. La ESFM

imparte la carrera de Lic. en Física y Matemáticas; atiende una población de 517 alumnos con una planta de 150 maestros.

#### **Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas**

Se funda en 1949, tomando como base las carreras que se impartían desde 1939 en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura en esta área. La ESIQIE imparte las carreras de Ing. Metalúrgico, Ing. Químico Industrial e Ing. Químico Petrolero; atiende una población de 3.096 alumnos, con una planta de 501 maestros.

#### **Escuela Superior de Ingeniería Textil**

En 1933 fundan las escuelas Federales de Industrias Textiles, la No. 1 en Río Blanco Veracruz y la No. 2 en Villa Obregón D.F., ambas se incorporan al Politécnico en 1938, la primera pasa a ser prevocacional y la segunda vocacional, por Decreto Presidencial expedido en 1934, cambia su nombre por el de Escuela Superior de Ingeniería Textil. La ESIT imparte las carreras de Ing. Textil, Ing. Textil en Acabados e Ing. Textil en Tejidos de Punto; atiende una población de 715 alumnos con una planta de 110 maestros.

#### **Escuela Superior de Comercio y Administración**

En 1845 se funda la Escuela Nacional de Comercio, antecedente más remoto de la ESCA, en 1847 suspende sus actividades por falta de presupuesto. En 1854, reanuda sus labores con el nombre de Escuela Especial de Comercio, en 1867 cambia nuevamente por Escuela Superior de Comercio, en 1889 se le agrega el área de administración y en 1936 se incorpora al IPN con el nombre de Escuela Superior de Ciencias Económicas, Administrativas y Sociales.

La ESCA imparte las carreras de Contador Público, Lic. en Relaciones Comerciales y Lic. en Comercio Internacional; atiende una población de 16,196 alumnos con una planta de 1,166 maestros. En 1974 se incorpora a su estructura la Unidad Tepepan.

#### **Escuela Superior de Economía**

Al incorporarse al Instituto en 1936 la escuela Superior de Ciencias Económicas, Administrativas y Sociales en la que además de las carreras de Contador Público y Auditor, se imparte la de Economía, en 1952, se crea la Escuela Superior de Economía como derivación de la ESCEAS, la cual queda con el nombre que actualmente tiene ESCA.

La ESE imparte la carrera de Lic. en Economía; atiende una población de 2,316 alumnos, con una planta de 315 maestros.

#### **Escuela Superior de Turismo**

Se crea el 12 de agosto de 1974 por acuerdo del H. Consejo General Consultivo del IPN, e inicia sus labores en octubre de ese mismo año. La EST imparte la carrera de Lic. en Turismo; con una población de 1,823 alumnos y una planta de 180 maestros.

#### **Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía**

En 1889 se funda extraoficialmente la Escuela de Medicina Homeopática, que por Decreto de agosto de 1895 se transforma en Escuela Nacional de Medicina Homeopática, en 1936, esta Escuela se incorpora al IPN. La ENMH imparte la carrera de Médico Cirujano Homeópata; atiende

una población de 652 alumnos con una planta de 171 maestros.

#### **Escuela Superior de Medicina**

En 1938 en la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas se crea la carrera de medicina rural que de origen en 1945, a la Escuela de Medicina Rural, posteriormente cambia a Escuela Superior de Medicina Rural y en 1965 cambia su nombre actual. La ESM imparte las carreras de Médico Cirujano, Partero y Optometrista; con una población de 1,788 alumnos y una planta de 868 maestros.

#### **Escuela Nacional de Ciencias Biológicas**

En 1934 se funda la Escuela de Bacteriología cuyos estudios y títulos se validan por Decreto en 1938 al incorporarse al IPN, en 1938 cambia su nombre al actual. La ENCB imparte las carreras de Biólogo, Ing. Bioquímico, Ing. Químico Bacteriólogo y Parasitólogo e Ing. Químico Farmacéutico Industrial; atiende una población de 1,958 alumnos con una planta de 689 maestros.

#### **Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia**

En febrero de 1962 se separa de la Escuela Superior de Medicina Rural de la que dependía desde 1940 y en 1967 se eleva al rango de la Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia. La ESEO imparte la carrera de Lic. en Enfermería; atiende una población de 661 alumnos con una planta de 144 maestros.

**Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas**

El 31 de agosto de 1971 se funda por Decreto Presidencial la UPIICSA y comienza sus labores en 1972. La UPIICSA imparte las carreras de Ing. en Transporte, Ing. Industrial, Lic. en Administración Industrial y Lic. en Ciencias de la Informática; atiende una población de 7,636 alumnos con una planta de 587 maestros.

#### Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud

Se crea en 1975 y es la primera unidad académica de la Ciudad de la Ciencia y la Tecnología. El CICS imparte las carreras de Lic. en Enfermería y Obstetricia, Lic. en Nutrición, Lic. en Odontología, Lic. en Optometría, Lic. en Trabajo Social y Médico Cirujano y Partero; atiende una población de 1,243 alumnos con una planta de 172 maestros.

#### Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología

La UPIBI fue creada por acuerdo del H. Consejo General Consultivo del Instituto Politécnico Nacional, el 29 de junio de 1987. La UPIBI imparte las carreras de Ing. en Alimentos, Ing. Farmacéutico, Ing. Ambiental, Ing. en Biotecnología e Ing. Biomédico; atiende una población de 100 alumnos con una planta de 20 maestros.

Para 1980, el Politécnico sufre un cambio en su estructura como respuesta a la necesidad de agrupar y sistematizar su quehacer, ampliándose su estructura en las áreas centrales. Este cambio trajo como consecuencia, la obsolescencia de la Ley Orgánica vigente, por lo que surge la necesidad de adecuarla a sus necesidades y tendencias actuales de crecimiento siendo en 1981, que se expide la cuarta Ley Orgánica que es la que actualmente rige en el Instituto.

En respuesta a las necesidades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo referentes a la proyección de la investigación, se establecen en 1982 como Unidades de Investigación las siguientes:

- Centro de Desarrollo de Productos Bióticos (CeProBi)
- Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Unidad Durango.
- Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Unidad Michoacán.
- Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Unidad Oaxaca.
- Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital (CITEDI).

En 1985 con base en la simplificación administrativa y específicamente en la racionalización de estructuras, es que el Instituto revisa su organización y lleva a cabo modificaciones sustantivas en las áreas centrales. Estos cambios son el antecedente más directo a la situación orgánica-funcional que se presenta enseguida como actual y como puede observarse también en el Instituto Politécnico Nacional se ha estado constantemente en busca de innovaciones para enfrentar las necesidades de modernización administrativa que exige el gobierno federal a través de la SEP.

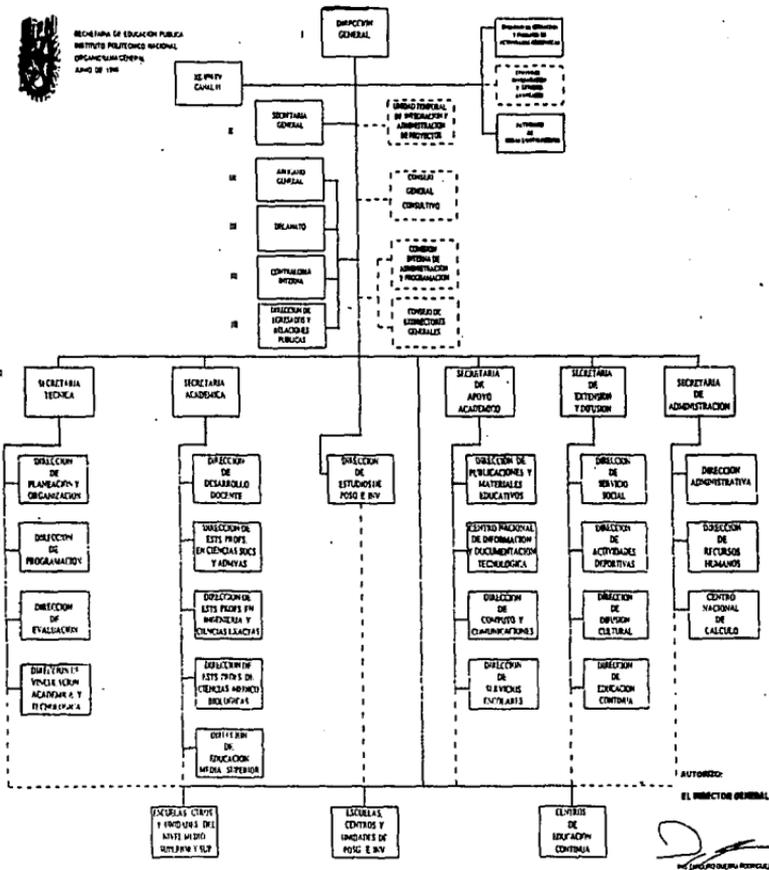
#### **4.2 Situación Actual**

Los organogramas se han convertido en herramientas importantes que permiten el conocimiento esquemático y gráfico de la estructura orgánica de las instituciones y a través de los mismos se puede iniciar una investigación administrativa, además de proporcionar la información referente al número de órganos, responsabilidades, niveles, líneas de mando, relaciones de autoridad-responsabilidad y la coordinación que debe darse en toda la institución. A continuación se presenta el organograma del I.P.N., en el que se delimita la posición y relación de las áreas administrativas, escuelas y centros. (117)



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL  
OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
AÑO DE 1968

(117) - Organigrama tomado del Manual General de Organización del Instituto Politécnico Nacional (vigente).  
129



Como una parte complementaria al organigrama general del I.P.N., se presenta a continuación la estructura orgánica la cual describe de manera ordenada todos los órganos que lo integran, incluyendo las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación.

**\*DIRECCION GENERAL**

- .XEIPN-TV CANAL ONCE
- .COMISION DE OPERACION Y FOMENTO DE ACTIVIDADES ACADEMICAS (COFAA)
- .CENTRO DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS AVANZADOS (CIEA)
- .PATRONATO DE OBRAS E INSTALACIONES (POI)
- .SECRETARIA GENERAL
- . ABOGADO GENERAL
- . DECANATO
- .CONTRALORIA INTERNA
- .DIRECCION DE EGRESADOS Y RELACIONES PUBLICAS
- .UNIDAD TEMPORAL DE INTEGRACION Y ADMINISTRACION DE PROYECTOS
- .CONSEJO GENERAL CONSULTIVO
- .COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION
- .CONSEJO DE EXDIRECTORES GENERALES
- SECRETARIA TECNICA
- .DIRECCION DE PLANEACION Y ORGANIZACION
- .DIRECCION DE PROGRAMACION
- .DIRECCION DE EVALUACION
- .DIRECCION DE VINCULACION ACADÉMICA Y TECNOLÓGICA
- SECRETARIA ACADÉMICA
- .DIRECCION DE DESARROLLO DOCENTE

- .DIRECCION DE ESTUDIOS PROFESIONALES EN CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS
- .DIRECCION DE ESTUDIOS PROFESIONALES EN ING. Y CIENCIAS EXACTAS
- .DIRECCION DE ESTUDIOS PROFESIONALES DE CIENCIAS MEDICO BIOLÓGICAS
- .DIRECCION DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR
- DIRECCION DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACION
- SECRETARIA DE APOYO ACADEMICO
- .DIRECCION DE PUBLICACIONES Y MATERIALES EDUCATIVOS
- .CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION TECNOLÓGICA
- .DIRECCION DE COMPUTO Y COMUNICACIONES
- .DIRECCION DE SERVICIOS ESCOLARES
- SECRETARIA DE EXTENSION Y DIFUSION
- .DIRECCION DE SERVICIO SOCIAL
- .DIRECCION DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS
- .DIRECCION DE DIFUSION CULTURAL
- .DIRECCION DE EDUCACION CONTINUA
- SECRETARIA DE ADMINISTRACION
- .DIRECCION ADMINISTRATIVA
- .DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS
- .CENTRO NACIONAL DE CALCULO
- CENTROS DE ESTUDIOS CIENTIFICOS Y TECNOLÓGICOS
- .JOSE MARIA MORELOS Y PAVON No.5
- .RICARDO FLORES MAGON No.5
- .BENITO JUAREZ No. 5
- .LUIS ENRIQUE ERRO No.12
- .MIGUEL OTHON DE MENDIZABAL No.6

- .DIODORO ANTUNEZ ECHEGARAY No. 15
- .GONZALO VAZQUEZ VELA No. 1
- .MIGUEL BERNARD No. 2
- .ESTANISLAO RAMIREZ RUIZ No. 3
- .LAZARO CARDENAS No. 4
- .CUAUHTEMOC No. 7
- .NARCISO BASSOLS No. 8
- .JUAN DE DIOS BATIZ No. 9
- .CARLOS VALLEJO MARQUEZ No. 10
- .WILFRIDO MASSIEU No. 11
- .WALTER CROSS BUCHANAN No. 1 (CENTRO DE ESTUDIOS  
TECNOLOGICOS)
- ESCUELAS SUPERIORES
  - .ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACION UNIDAD  
SANTO TOMAS
  - .ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACION UNIDAD  
TEPEPAN
  - .ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMIA
  - .ESCUELA SUPERIOR DE TURISMO
  - .ESCUELA SUPERIOR DE MEDICINA
  - .ESCUELA NACIONAL DE MEDICINA Y HOMEOPATIA
  - .ESCUELA NACIONAL DE CIENCIAS BIOLOGICAS
  - .ESCUELA SUPERIOR DE ENFERMERIA Y OBSTETRICIA
  - .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA MECANICA Y ELECTRICA UNIDAD  
ZACATENCO
  - .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA MECANICA Y ELECTRICA UNIDAD  
CULHUACAN
  - .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA MECANICA Y ELECTRICA UNIDAD  
AZCAPOTZALCO

- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA MECANICA Y ELECTRICA UNIDAD TICOMAN
- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA UNIDAD ZACATENCO
- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA UNIDAD TECAMACHALCO
- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA UNIDAD TICOMAN
- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA TEXTIL
- .ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA QUIMICA E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
- .ESCUELA SUPERIOR DE FISICO MATEMATICAS
- .ESCUELA SUPERIOR DE COMPUTO
- UNIDADES Y CENTROS DE ENSEÑANZA E INVESTIGACION
- .UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE BIOTECNOLOGIA (UPIB)
- .UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE INGENIERIA Y CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS (UPIICSA)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE CIENCIAS DE LA SALUD (CICS)
- .UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE ING. Y TECNOLOGIAS AVANZADAS
- .CENTRO DE PRODUCTOS BIOTICOS (CEPROBI)
- .CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO DE TECNOLOGIA (CITED)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE CIENCIAS MARINAS (CICIMAR)
- .CENTRO DE INVESTIGACION TECNOLOGICA EN COMPUTACION (CINTEC)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACION PARA EL

- DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL (UNIDAD DURANGO)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL (UNIDAD OAXACA)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL (UNIDAD MICHOACAN)
- .CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL (UNIDAD SINALOA)
- .CENTRO MEXICANO PARA LA PRODUCCION MAS LIMPIA
- .CENTRO DE INVESTIGACION E INNOVACION TECNOLOGICA (UNIDAD AZCAPOTZALCO
- .(CIEMAD)
- .CENTRO DE INVESTIGACION EN COMPUTACION
- CENTROS DE EDUCACION CONTINUA
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD CANCUN)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD TIJUANA)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD TAMPICO)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD REYNOSA)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD PUEBLA)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD OAXACA)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD MICHOACAN)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD XALAPA)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD CULIACAN)
  - .CENTRO DE EDUCACION CONTINUA (UNIDAD ALLENDE)

La estructura orgánica que aquí se presenta se tomó de la información proporcionada por la Dirección de Planeación y Organización. Es importante aclarar que en el momento de recopilar la información que se incluye en este trabajo, se está efectuando un gran proyecto de reestructuración del Instituto Politécnico Nacional, a través de la que se están creando diversos órganos y reestructurando otros, por lo

que hasta en este momento se incluye la estructura orgánica que ha sido autorizada y que se puede considerar ya de manera oficial.

Con base en lo antes expuesto y resumiendo los nueve propósitos que en la Ley Orgánica vigente se describen, se obtiene el siguiente objetivo:(118) contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad con un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes y de los servicios educativos en las áreas técnica, científica y cultural.

En este apartado se hace una síntesis de las funciones del Instituto, tratando de englobar dentro de ellas las sustantivas que le permitan cumplir con las atribuciones que por ley se le asignan, así como los programas a desarrollar. Se toman además las asignadas en el Manual de Organización actual del Instituto, en congruencia con el Proyecto Académico vigente, y con el Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000.

**FUNCION DOCENCIA.-** Es la encargada de llevar a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje, por medio de la adquisición, transmisión y desarrollo sistemático de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que coadyuvan a crear conciencia crítica en los alumnos y una formación integral para identificar los problemas nacionales y participar en la solución de los mismos con calidad y excelencia.

**FUNCION INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA.-** Es a través de la cual se generan, incorporan, adaptan y aplican conocimientos científicos y tecnológicos, con la finalidad de contribuir a desifrar, resolver, conocer y explicar los fenómenos y procesos de la realidad física, social y biótica, aplicando la

---

(118).- El propósito u objetivo es el fin que se pretende alcanzar con la realización de las funciones del Instituto y es recomendable que para la redacción de objetivos se inicie con un verbo en infinitivo, se especifique el qué y para qué, se redacte en párrafos cortos y se evita el uso de adjetivos calificativos.

investigación como un medio formativo integrado al proceso educativo dentro del Instituto.

**FUNCION EXTENSION Y DIFUSION.-** A través de esta se ofrecen servicios mediante los cuales se vincula el I.P.N. con diversos sectores e instituciones del país, para contribuir en la resolución de los retos tecnológicos, a la capacitación y actualización de sus integrantes, así como la difusión e incremento de la cultura en general.

**FUNCION APOYO ACADEMICO.-** Es la que se encarga de orientar y apoyar a los estudiantes en los diferentes aspectos que inciden con su maduración personal, en el mejoramiento de sus conocimientos, actitudes, valores y desarrollo emocional.

**FUNCION ADMINISTRACION E INFRAESTRUCTURA.-** A través de ésta, se ampliará, reacondicionará y mantendrá actualizada la infraestructura física necesaria para el desarrollo de las prácticas tecnológicas y se atenderán prioritariamente los requerimientos de nuevos servicios que ofertará el Instituto, así como los de cómputo y telecomunicaciones; se dotará con oportunidad los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos que requiera para la óptima realización de las funciones sustantivas; asimismo, se revisará, actualizará y se logrará hacer flexible el marco jurídico, las estructuras orgánicas y los procesos de trabajo, bajo criterios de coordinación, colaboración institucional y conforme a las políticas y directrices establecidas por el sector.

En la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1956, en su artículo once indica que son atribuciones del subdirector técnico entre otras; la de coordinar la planeación técnica de los estudios. Es para 1974, a través de la Ley Orgánica del I.P.N., publicada el primero de septiembre de ese año, que se establece en su artículo segundo, que para el cumplimiento de su objetivo, el I.P.N. tiene dentro de otras las siguientes atribuciones: planear, ejecutar y evaluar periódicamente sus actividades. Así, para 1977 se crea la Comisión de Planeación por acuerdo del Director General que dice: *"Se crea la Comisión de Planeación del Instituto Politécnico Nacional, teniendo como objetivo básico, coordinar el proceso de provisión de desarrollo del Instituto, analizando las diferentes*

*alternativas de acción para cumplir con los objetivos, metas y políticas institucionales racionalizando su operación para el cumplimiento de las funciones básicas y sirviendo como apoyo técnico y metodológico que dé congruencia a estas tareas"(119)*

Para 1979, en la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES), se señala la importancia que representan las unidades de planeación en las instituciones de educación superior y en respuesta a esta necesidad, se creó en el I.P.N. la Dirección de Planeación. Y es en la Ley Orgánica de 1981, que se formaliza la creación de esta Dirección con el siguiente objetivo: *"Normar, dirigir y coordinar, la planeación del I.P.N. para prever, orientar y ordenar sus acciones de acuerdo a las finalidades y atribuciones que tiene conferidas"(120)*

La instrumentación de la planeación a partir de 1980, se inició en el Instituto a través del diseño de planes de desarrollo acordes a las políticas sectoriales y nacionales en materia de planeación. Es en esta época en que se elabora el Plan de Desarrollo del I.P.N. 1981-1991 enmarcado dentro de los lineamientos generales establecidos en el Plan Nacional de Educación Superior y el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Tecnológica 1981-1991. Este Plan contiene: Marco de Referencia, Análisis Sobre la Demanda Socioeconómica de Educación, Imagen Ideal de Funcionamiento del Instituto, Análisis Situacional de las Funciones Sustantivas y Adjetivas y finalmente los Objetivos y Metas Generales.

En 1983, el I.P.N. participa en la elaboración del Plan de Acción Inmediata del Sector Público 1983-1985, y en el siguiente año, elabora su Programa Institucional de Desarrollo 1984-1988. Este Programa fue una versión preliminar y en él se delinean un conjunto de estrategias para su futuro desarrollo, amparando las cinco

---

(119).- Para contar con más información al respecto, véase el *Acuerdo de Creación de la Comisión de Planeación del I.P.N.*, México, 1977

(120).- *Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. op. cit.*

funciones de su quehacer en sus diferentes niveles, tipos y modalidades educativas, fundamentadas en los principios rectores que le dieron origen así como su actual Ley Orgánica y reglamentación correspondiente.

El Programa Institucional de Desarrollo 1986-1988, se estructuró con base en los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, y en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Deporte y Recreación 1984-1988 y en el Programa de Desarrollo Tecnológico y Científico para el mismo periodo. El contenido de este Programa fue: Antecedentes, Diagnóstico, Imagen Objetivo, Objetivos Institucionales, Lineamientos de Estrategia y Programas.

También, derivado del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y con base en el (SINAPES) entre otros, el I.P.N. en su carácter de institución del Estado, elabora el Programa Institucional de Desarrollo 1989-1994, que tiene como propósito fundamental, el de lograr la congruencia con las directrices federales y sectoriales, así como plantear en este documento, el proceso y las estrategias requerida para cumplir con los compromisos marcados por el sector y con las finalidades para las que fue creado y las atribuciones conferidas.

Así, tenemos que la Planeación dentro del Instituto Politécnico Nacional, se lleva a cabo actualmente a través de la Unidad Temporal de Integración y Administración de Proyectos dependiente del Director General, y por la Dirección de Planeación y Organización dependiente de la Secretaría Técnica del Instituto; por atribuciones de ley, corresponde a la Dirección de Planeación y Organización realizar todas las funciones específicas que conduzcan a la elaboración, actualización, e implantación de programas, proyectos y acuerdos para la planeación y modernización del Instituto, con la finalidad de lograr la congruencia de las estructuras educativas a las necesidades de desarrollo que demanda en este momento nuestro país

El Instituto Politécnico Nacional, en su carácter de institución del estado, se rige en su actuación interna por los ordenamientos jurídicos que van desde la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, hasta leyes, reglamentos, decretos y acuerdos. Para efectos de este trabajo, se hace referencia específicamente al marco de actuación interno para la planeación y la modernización en el I.P.N..

En la Ley Orgánica del Instituto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981, se oficializa y se legitima la ubicación de la Dirección de Planeación dentro de la estructura orgánica de la Secretaría Técnica del Instituto. Es en su artículo 19 en el que se asignan a los directores de coordinación entre ellos al de planeación, las siguientes facultades y obligaciones:

\*Planear, organizar, dirigir, coordinar y evaluar las actividades de la dirección a su cargo.

\*Cumplir con los acuerdos que dictan las autoridades superiores con relación a las funciones de su competencia.

\*Elaborar y presentar al Director General o al Secretario de área, según su adscripción, los proyectos sobre organización y funcionamiento de su dirección.

\*Apoyar las funciones académicas, técnicas y administrativas de las escuelas, centros, unidades de enseñanza y de investigación y demás dependencias del Instituto. Y

\*Las demás que prevean esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

Otro instrumento jurídico de gran importancia en el quehacer específico del Instituto es el Reglamento Interno del I.P.N. publicado en la Gaceta Politécnica No. 5 del VIII de 1983. En este documento jurídico, se le asignan a la Dirección de Planeación las siguientes atribuciones:

\*Desarrollar un sistema de planeación que permita prever, orientar, ordenar y distribuir las actividades del Instituto, de acuerdo con sus finalidades y atribuciones.

\*Normar y coordinar las actividades de planeación en el I.P.N.

\*Coordinar sus actividades con organismos de los sectores público, social y privado, para determinar cualitativa y cuantitativamente la oferta del Instituto de sus recursos humanos calificados, de servicios educativos y de tecnología, conforme a la demanda del desarrollo económico y social del país.

\*Actualizar el Plan de Desarrollo del Instituto, tomando en cuenta los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, las políticas emitidas por la Dirección General y los resultados de la evaluación institucional.

\*Supervisar y controlar la aplicación del Plan de Desarrollo del Instituto.

\*Coordinar con la Dirección de Programación, la instrumentación del Plan de Desarrollo del Instituto mediante la programación presupuestación anual.

\*Retroalimentar permanentemente el Plan de Desarrollo del Instituto con base en los resultados de la evaluación institucional.

\*Actualizar la estructura programática del Instituto en coordinación con las Direcciones de Programación y Evaluación.

\*Dirigir y coordinar la realización de estudios para determinar la distribución y optimización de los bienes inmuebles del Instituto.

\*Las demás que se requieran para cumplir con las anteriores y las que se deriven de la Ley Orgánica, del presente Reglamento y de otros ordenamientos aplicables al Instituto.

La situación de cambios estructurales que se dio a partir de 1985 en el gobierno federal, rebasó lo establecido en el Reglamento Interno del I.P.N., puesto que como ya se mencionó en los antecedentes, en respuesta al Programa de Racionalización de Estructuras aplicado dentro del Instituto, en 1985 se modificó la estructura organizacional de la Secretaría Técnica integrándose la que hasta entonces fue Dirección de Organización y Métodos a la Dirección de Planeación. Por esta razón, en el Reglamento aún vigente se asignan, todavía por separado, atribuciones para la Dirección de Planeación y para la Dirección de Organización y Métodos. Por ello, a partir de esta fusión, la Dirección de Planeación tiene encomendadas además las siguientes atribuciones que marca el Reglamento Interno vigentes:

- \*Planear, normar y coordinar el desarrollo orgánico y funcional del Instituto.
- \*Analizar permanentemente las estructuras administrativas del Instituto y proponer las reformas necesarias para su mejor organización y funcionamiento.
- \*Diseñar y proponer, de acuerdo con las políticas aplicables, sistemas, procedimientos y modelos de organización y participar en su establecimiento.
- \*Elaborar y mantener actualizados los instrumentos técnico-administrativos. en coordinación con las diversas dependencias del Instituto.
- \*Coordinarse con el Abogado General para adecuar la estructura orgánica y funcional del Instituto a las disposiciones jurídicas que lo rigen.
- \*Asesorar a las autoridades, órganos, unidades y planteles del Instituto en el análisis y aplicación de las técnicas administrativas que coadyuven al cumplimiento de sus funciones y actividades.
- \*Supervisar la correcta aplicación de los modelos de estructura orgánica y funcional autorizados por las diversas unidades administrativas y planteles del Instituto.
- \*Las demás funciones que se requieran para cumplir con las anteriores y las que se deriven de la Ley Orgánica del Instituto, del presente Reglamento y de otros ordenamientos aplicables. (121)

Asimismo, como complemento a los ordenamientos jurídicos antes citados, se elaboró y aprobó el Reglamento de Planeación del Instituto Politécnico Nacional con el objeto de : >establecer las normas y principios básicos para la integración y funcionamiento del Sistema Institucional de Planeación>.

El Sistema Institucional de Planeación es el conjunto de elementos estructurales y funcionales, a través de los cuales se definen, describen, articulan, norman y evalúan los instrumentos de planeación necesarios para orientar y fortalecer la dinámica

---

(121).- Para obtener más información al respecto, véase el *Reglamento Interno del Instituto Politécnico Nacional (I.P.N.)*. México, publicado en la Gaceta Politécnica No.5 del VIII de 1983.

institucional..... La instrumentación del Sistema Institucional de Planeación tiene como propósito la orientación racional, coherente y metódica de las acciones que debe realizar el Instituto en cumplimiento de las finalidades que le señala la Ley Orgánica vigente.....El Sistema Institucional de Planeación tiene las siguientes características y finalidades:

- Ser de observancia obligatoria para todas las dependencias del Instituto.
- Integrar a través de sus productos, la totalidad de atribuciones y funciones que tiene encomendadas el Instituto.
- Regular la intervención de todas las dependencias y sectores de la comunidad politécnica en el proceso de planeación, aportando opiniones, experiencias y propuestas.
- Utilizar en forma recurrente los resultados de sus procesos, incorporándolos como insumos para las acciones sucesivas.
- Estar sujeto a una permanente actualización.
- Mantener en forma constante la aplicación de sus productos y procesos.(122)

La Dirección de Planeación y Organización del Instituto Politécnico Nacional I.P.N., desde su creación en 1980, ha sido la responsable de la elaboración de instrumentos y el diseño de medios e instrumentos para llevar a la práctica las acciones referidas a la reforma administrativa o modernización como actualmente se le considera, para esto, actualmente se organiza internamente para la consecución de sus finalidades y atribuciones, de la siguiente manera:

(122).- Reglamento de Planeación del Instituto Politécnico Nacional, México, publicado en la Gaceta Politécnica No. 301 de Enero de 1990.

## **Estructura Orgánica**

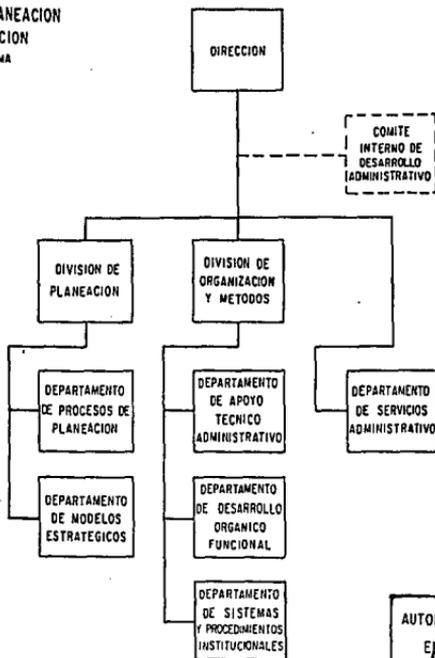
### **Dirección**

- Comité Interno de Desarrollo Administrativo**
- Departamento de Servicios Administrativos**
- División de Planeación**
  - Departamento de Procesos de Planeación**
  - Departamento de Modelos estratégicos**
- División de Organización y Métodos**
  - Departamento de Apoyo Técnico Administrativo**
  - Departamento de Desarrollo Orgánico Funcional**
  - Departamento de Sistemas y Procedimientos Institucionales**

Es importante resaltar que actualmente el I.P.N. está atravesando por un proceso de reestructuración y es por esta razón por la que la Unidad temporal de Integración y Administración de Proyectos dependiente de la Dirección General, ha tomado bajo su responsabilidad una parte importante de las funciones sustantivas que debe desarrollar la Dirección de Planeación y Organización, como son entre otras: la elaboración y emisión de documentos normativos que con base en las políticas nacionales y sectoriales se han elaborado con la finalidad de encauzar las acciones globales referentes a la planeación, la modernización y la organización.

Así, con la finalidad de hacer congruente el desarrollo del Instituto Politécnico Nacional con los requerimientos del Tratado de Libre Comercio por un lado y por el otro de la Globalización, se han determinado estratégicamente acciones internas de reasignación de funciones y creación de programas institucionales estratégicos a los que se brindará prioritariamente apoyo, se crean cinco Comités responsables de atender respectivamente las acciones de apoyo y consulta en las materias siguientes: 1) Estructura Curricular, 2) Aseguramiento de la Calidad 3) Vinculación Institucional, Productiva, Social y Académica, 4) Evaluación Estratégica (diagnóstica externa e interna), y 5) Cómputo y Telecomunicación.

DIRECCION DE PLANEACION  
Y ORGANIZACION  
ORGANOGRAMA



AUTORIZO:  
EL DIRECTOR GENERAL

*[Signature]*

C. P. OSCAR JOFRE VELAZQUEZ

SECRETARIA TECNICA  
DIRECCION DE PLANEACION Y ORGANIZACION  
DIVISION DE ORGANIZACION Y METODOS  
MAYO DE 1993

(123) - Organograma de la Dirección de Planeación y Organización. Dirección de Planeación y Organización. Manual de Organización vigente.

Así, para la consecución de sus atribuciones, la Dirección de planeación lleva a cabo las siguientes funciones que se toman del Manual de Organización autorizado en agosto de 1988, y que son:

- \*Dirigir y coordinar la adecuación y difusión de la normatividad federal y sectorial aplicable a la planeación y organización institucional.
- \*Normar y coordinar las actividades de planeación y organización del Instituto.
- \*Planear, dirigir y coordinar la integración y actualización de los sistemas de planeación y organización en respuesta a los requerimientos propios y del sector.
- \*Dirigir, implantar y evaluar el desarrollo de los sistemas de planeación y organización.
- \*Establecer y mantener coordinación con la Dirección de Vinculación Académica y Tecnológica, para conocer la demanda de recursos humanos calificados y especializados que requiere el entorno social.
- \*Establecer y mantener coordinación con las direcciones del área académica, para integrar el modelo educativo del Instituto y los perfiles ocupacionales detectados en el sector productivo del país.
- \*Dirigir y coordinar la realización de estudios tendentes a establecer las políticas demográficas por planteles, carreras y especialidades, considerando los planes nacionales y sectoriales.
- \*Establecer comunicación con las direcciones de coordinación académica, para coadyuvar en la metodología del diseño curricular y su implantación en el Instituto, tendente a satisfacer necesidades detectadas en el entorno social.
- \*Dirigir, coordinar y evaluar los proyectos de crecimiento y desarrollo del Instituto.
- \*Planear y coordinar la integración de los sistemas de información necesarios, para apoyar la planeación del Instituto.
- \*Planear y dirigir la realización de estudios tendentes a la integración del Programa Institucional de Desarrollo.
- \*Promover y propiciar la aplicación del Programa Institucional de Desarrollo del Instituto.
- \*Propiciar y promover, la actualización, difusión e implantación de los manuales de organización y procedimientos y demás manuales administrativos que se requieran.

- \*Dirigir y coordinar la actualización del Manual General de Organización del Instituto.
- \*Planear, dirigir y coordinar el establecimiento y difusión de los lineamientos técnicos, para la utilización de los espacios educativos del Instituto, en congruencia con las expectativas de crecimiento.
- \*Coordinarse con las áreas correspondientes, para la elaboración de los proyectos para la construcción y equipamiento de las unidades administrativas del Instituto.
- \*Planear, dirigir, coordinar y evaluar las acciones de mejoramiento administrativo que se requieran en la Dirección de acuerdo a las políticas institucionales.
- \*Planear, dirigir, coordinar y evaluar la dotación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el I.P.N., elaboró el Programa de Desarrollo Institucional para el mismo periodo, específicamente se tomaron como base los lineamientos y políticas en materia de educación media superior, superior y posgrado, así como en ciencia y tecnología. Este Programa se basa en los resultados del diagnóstico institucional referido a las funciones sustantivas y de apoyo del Instituto.

En cada uno de los capítulos del Programa se establecen los objetivos, las metas, estrategias y acciones, considerando estas últimas para los siguientes aspectos: cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia, organización y coordinación. *"Se entiende por cobertura la capacidad para atender la demanda haciendo uso óptimo de los recursos; por calidad, los atributos principales del servicio educativo que repercuten en una formación integral de los alumnos que les permita ser competitivos en su desarrollo social y profesional; por desarrollo del personal académico, el impulso de la excelencia de los profesores e investigadores para garantizar una formación de calidad; por pertinencia, la correspondencia de los servicios educativos con las demandas de la sociedad; y por organización y coordinación, los métodos de las líneas estratégicas de comunicación, operación e integración que articulan a los agentes del*

*proceso educativo y permitan elevar la calidad de la administración educativa y el desarrollo institucional"(124)*

El Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000 para el I.P.N., contiene siete capítulos que en términos generales tratan lo siguiente:

Cap. 1.- Introducción, que incluye una síntesis referida a; la revolución tecnológica y requerimientos educativos, la función de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo, la educación nacional y la normatividad para la planeación de la educación tecnológica.

Cap. 2.- Objetivos y Estrategias, en donde se presenta un objetivo general, objetivos específicos y estrategias generales.

Cap. 3.- Docencia, se presentan aquí; objetivos, diagnóstico y retos, metas, estrategias, acciones y para estas acciones se hace una agrupación que comprende los siguientes aspectos; cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización y coordinación.

Cap. 4.- Investigación Científica y Tecnológica, se divide este capítulo en ; objetivo, diagnóstico y retos, metas, estrategias, acciones y dentro de estas una agrupación por cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización y coordinación.

Cap. 5.- Extensión y Difusión, también se divide en ; objetivos, diagnóstico y retos, metas, estrategias y acciones considerado dentro de estas últimas, cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización y coordinación.

Cap. 6.- Apoyo Académico, se presenta en este; objetivos, diagnóstico y retos, metas, estrategias y acciones para estas acciones se hace también una agrupación que es; cobertura, calidad, desarrollo del personal académico, pertinencia y organización y coordinación.

---

(124).- *Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000. México, SEP-I.P.N., 1995 p. 9*

**Cap. 7.- Administración e Infraestructura, en este solamente se incluye; diagnóstico y retos, metas, estrategias y acciones.**

En el capítulo dedicado a la Docencia, resaltan los propósitos de mejoramiento de la calidad en el proceso educativo, pertinencia de la oferta educativa respecto a las necesidades sociales de formación de profesionales y el empleo óptimo de la capacidad instalada, destacando por su relevancia la formación y actualización de profesores.

En cuanto a las funciones de Investigación Científica y Tecnológica, sobresale la necesidad de ampliarlas y adecuarlas a la atención de los problemas nacionales y las demandas de la sociedad.

En el caso de la Extensión y la Difusión, se busca mejorar el nivel cultural de la comunidad politécnica y de su entorno social y la imagen institucional, así, como fortalecer la difusión del conocimiento. La práctica deportiva en el Instituto subraya su papel formativo e integrador.

Las tareas de Apoyo Académico se abordarán integralmente mediante las nuevas tecnologías, educativa, informática y de telecomunicaciones, mejores servicios bibliotecarios, un mayor impulso a la obra editorial, así como con programas de becas, de mejoramiento de la salud y de orientación vocacional y educativa.

Por lo que se refiere a la Administración e Infraestructura, está se constituirá en soporte eficiente de las funciones sustantivas. En todos los casos se habrán de incorporar los avances tecnológicos pertinentes para la mejor gestión de cada una de las áreas institucionales.(125)

---

(125).- *Idem.*, p.p. 9 y 10

**Dice el Programa que de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Planeación del I.P.N., las acciones que en este se incluyen, serán precisadas por los programas elaborados en las direcciones de coordinación, en cada escuela, centro y unidad del Instituto.**

**Así, con la finalidad de cumplir con los lineamientos, marcados en el Programa de Desarrollo Educativo, propone una serie de políticas generales que encauzan y dan sentido a las estrategias y líneas de acción encaminadas a lograr la mejor cobertura, calidad, desarrollo académico, pertinencia, organización y coordinación de los servicios educativos de nivel medio superior, superior y posgrado. Asimismo, se establecen los retos que habrán de atenderse mediante el establecimiento de políticas educativas específicas que permitirán contar con la capacidad para enfrentar los retos del desarrollo dentro de la apertura comercial y la globalización.**

**Como consecuencia, en respuesta a los retos que con base a las necesidades de modernización de la educación se plantean en todos los documentos e instrumentos normativos que emanan del sector, el Instituto Politécnico Nacional en su Programa de Desarrollo Institucional para el periodo 1995-2000 plantea el objetivo general y específicos hacia los que conducirá todo su quehacer educativo y estos son los siguientes:**

**Objetivo General.- Consolidar al Instituto Politécnico Nacional como la institución rectora de la educación tecnológica en México, fortaleciendo su quehacer académico e impulsando las tareas de investigación, generación y divulgación del conocimiento científico y tecnológico, hacia mayores niveles de equidad, calidad y pertinencia, en la perspectiva de continuar formando los técnicos profesionistas e investigadores que requiere el desarrollo nacional.**

**Objetivos Específicos:**

**\*Diseñar e implantar un modelo educativo dinámico, orientado a incrementar la calidad del proceso educativo, a desarrollar y actualizar al personal docente y a**

**mejorar la pertinencia entre la oferta educativa y las necesidades sociales, para formar técnicos, profesionistas y posgraduados de excelencia que contribuyan al desarrollo sustentable del país.**

**\*Impulsar la investigación científica y tecnológica, considerando la atención a los proyectos del desarrollo nacional, los requerimientos de los diversos sectores, la utilización adecuada de los recursos y el fortalecimiento de la independencia tecnológica del país.**

**\*Mejorar la calidad y la cobertura de los servicios de extensión y difusión para brindar a la comunidad politécnica y a la sociedad en general acceso a la educación continua, a actividades culturales de excelencia y a la práctica del deporte, así como para coadyuvar a la formación integral del educando y a la solución de problemas comunitarios.**

**\*Fortalecer e incrementar las actividades de apoyo académico, a través del programa de orientación juvenil, del uso de la informática y las telecomunicaciones, así como mediante la modernización y actualización de las bibliotecas y centros de documentación e información, la ampliación y reforzamiento del sistema de becas, la producción de materiales educativos y obras editoriales de calidad para contribuir al desarrollo educativo de los estudiantes.**

**\*Incrementar la eficiencia en el uso y manejo de los recursos, dando prioridad a la dotación oportuna de los bienes, a la ampliación y mejoramiento de la planta física, a la actualización del equipo y maquinaria de talleres y laboratorios, a la capacitación del personal de apoyo y asistencia a la educación, a la modernización normativa y organizacional, con criterios de congruencia, simplificación y desconcentración para mejorar la calidad y el desarrollo de las funciones sustantivas.**

**Como se observa en la información planteada en este trabajo, y a través de la investigación de campo realizada dentro del Instituto, las acciones de planeación y Modernización de la educación superior tecnológica se llevan a cabo fundamentalmente a través de la Unidad Temporal de Integración y Administración de Proyectos y de la Dirección de Planeación y Organización y se han concretado a**

través de la emisión de documentos normativos como son entre otros; el Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000, el Proyecto para la Reestructuración del I.P.N., los Proyectos Prioritarios a nivel institucional entre los que se encuentran; Desarrollo Curricular, Vinculación, Aseguramiento de la Calidad, Institucional de Cómputo y Telecomunicaciones, Institucional de Evaluación, de Actualización y Desarrollo de Profesores, de Educación Continua, de Formación de Investigadores y de Orientación Juvenil. También se están trabajando algunos procedimientos institucionales con la finalidad de simplificar los trámites a través de la aplicación de normas establecidas en el nivel central de la estructura del Instituto en coordinación con las autoridades de los planteles del mismo.

En la actualidad se están desarrollando acciones orientadas a mejorar los servicios educativos buscando agilizar los trámites administrativos, optimizando la elaboración y aplicación de los ordenamientos jurídico-administrativos buscando asimismo su flexibilidad, promoviendo a su vez su fácil interpretación y la desconcentración de actividades de las áreas centrales hacia las escuelas, unidades y centros; esta es una forma de interpretar, adecuar y aplicar las directrices que a través del Programa de Desarrollo Educativo se marcan para el I.P.N., por lo que se pretende incorporar principalmente al proyecto modernizador, los proyectos de servicios escolares, estudios profesionales, estudios de posgrado e investigación, recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, servicio externo, calidad, titulación entre otros.

Además del Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000, existen otros documentos que se utilizan para hacer operativos los procesos para la planeación estos son: El Programa de Mediano Plazo para cada unidad administrativa del I.P.N., y para su elaboración se ha emitido una guía a través de la que se dan orientaciones a los responsables en las unidades de su elaboración, otro documento que se elabora es el Programa Operativo Anual Institucional que es el que articula y da congruencia al marco normativo anual y los programas operativos anuales de

**cada unidad del Instituto. El marco operativo anual se elabora con la participación de la Dirección General, Secretarías de Área y Direcciones de Coordinación: este documento presenta las políticas, objetivos, estrategias y unidades de medida por proyecto y actividad institucional. Mientras que los Programas Operativos Anuales son elaborados por las unidades del Instituto, atendiendo al marco normativo anual, estos incluyen la programación- presupuestación por proyecto y actividad institucional.**

Tanto el Marco Normativo como el Programa Operativo Anual de cada unidad, se realizan bajo una estructura programática única y homóloga a la autorizada por el sector educativo para el I.P.N. Del presupuesto de egresos de la federación se deriva la estructura programática del I.P.N., la que se integra con cuatro programas bajo los cuales se asignan recursos; dichos programas se dividen en cuatro subprogramas a los que pertenece todo el subsistema de educación tecnológica; de estos cuatro subprogramas se desprenden 18 proyectos, en los que se integra el contenido programático específico del Instituto el cual es operacionalizado a través de 31 actividades y 108 acciones institucionales distribuidas en las funciones básicas de docencia, extensión cultural, vinculación de la educación con el sector productivo de bienes y servicios, apoyo, administración e investigación.

La estructura programática considera los planteamientos del Programa de Desarrollo Institucional, los antecedentes programáticos de carácter institucional y la ubicación del I.P.N. en su ámbito sectorial. De esta manera, todas las unidades que integran el Instituto, formulan su Programa Operativo Anual bajo criterios y estructura programática homogéneos y conducidos por un procedimiento metodológico uniforme.

En consecuencia el Programa Operativo Anual Institucional se convierte en un instrumento que permite la generación de decisiones y la creación de las condiciones necesarias para provocar las transformaciones que el Instituto demanda al corto

plazo (1año). El POAI del Instituto, se estructura de la siguiente manera: el contenido programático que se encuentra organizado por proyecto institucional de conformidad a la estructura programática del Instituto; para cada proyecto se presentan políticas institucionales que orientarán la programación-presupuestación de las actividades institucionales programadas por nivel, posteriormente las metas más significativas en relación al proyecto institucional. La programación por actividad institucional se desprende del comportamiento programático presupuestado por las unidades del Instituto, dicha programación se presenta en términos de objetivos y estrategias institucionales así, como los principales resultados a alcanzar.

Se incorpora al final del POAI, la distribución presupuestal autorizada por nivel educativo. También es importante mencionar que con el objeto de verificar el grado de cumplimiento del POAI, a partir de 1987, se formalizó en las unidades del Instituto, el establecimiento del seguimiento programático-presupuestal lo que ha permitido contar con información sobre su avance y cumplimiento. Por otra parte, el POA, de cada unidad, se debe considerar como insumo y parámetro fundamental para realizar tanto la evaluación de la unidad, así como el control y auditoría de su gestión interna.

Asimismo, otro instrumento que recientemente se elaboró y aprobó para el I.P.N., es el Reglamento de Planeación que pretende también lograr la congruencia entre las acciones de planeación, programación y presupuestación; define por otro lado, la participación de unidades del Instituto. Este Reglamento contiene seis capítulos que son: Cap. I.- Disposiciones Generales, Cap. II.- El Sistema Institucional de Planeación, Cap. III.- De los Productos y Responsabilidades, Cap. IV.- De las Etapas y Plazos, Cap. V.- De la Interpretación y Reformas, y Cap. VI.- De Verificaciones y Sanciones.

#### **4.3 Problemática**

Dentro de la estructura del Instituto, las acciones de planeación y modernización

se llevan a cabo básicamente en dos niveles; el normativo o de coordinación que como ya se dijo con anterioridad está a cargo de la Unidad Temporal de Integración y Administración de Proyectos y las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación y el nivel operativo o sustantivo que corresponde a las escuelas, unidades y centros del Instituto. Por lo que en este apartado se expondrá en términos generales el diagnóstico en el que se plantea la principal problemática a la que se enfrenta el I.P.N. y en particular las escuelas superiores, referente a las acciones de planeación y modernización que surge del análisis, revisión y síntesis de la información documental descrita en los apartados anteriores, de la información de campo, de mi experiencia profesional en el ámbito de la administración educativa, y el resultado de esta investigación. En este apartado solamente se mencionarán los principales problemas para los que se proponen las soluciones a los mismos en el siguiente capítulo que es el marco propositivo.

<En el Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000, deberían manejarse otros aspectos dentro de sus contenidos, en los que además de proporcionar los elementos directrices, políticas y criterios básicos para la conducción de las acciones modernizadoras, se asignen con base en la nueva estructura organizacional del I.P.N., responsabilidades prioritarias concretas hacia las que se dirigirán y destinarán recursos especiales. Es importante considerar que estas prioridades no deben determinarse como ha sido el caso, solamente por la cúpula de la organización. Además, se elaboran planes y programas tanto sectoriales como institucionales con un alto grado de generalidad que de muy poco sirven para orientar y encauzar convenientemente los procesos educativos; este es el caso del Programa de Desarrollo Institucional del I.P.N.

<A pesar de todos los intentos por elaborar documentos jurídico-normativos y administrativos para la planeación y la modernización, no se ha logrado a través de su emisión, una aceptación y una participación directa y efectiva de funcionarios y educadores, en este sentido, se sigue dentro del I.P.N. el mismo criterio que emplea

el gobierno federal en el sector educativo para la elaboración de planes y programas ideales y muy genéricos; lo que trae como consecuencia la falta de aceptación por parte de los funcionarios y profesores responsables de la realización de las acciones académicas en las escuelas superiores.

<Otro problema que se observa en el Programa de Desarrollo Institucional actual, es que su contenido esta compuesto en su mayor parte, por discursos políticos y por buenas intenciones que difícilmente podrán convertirse en acciones viables y aplicables a la realidad institucional concreta.

<Los objetivos y las políticas generales que marca el Programa se plantean de una forma muy amplia sin delimitar con cierta precisión la correspondencia de estos con la estructura organizacional del I.P.N., lo que trae como consecuencia evasión de responsabilidades de algunas unidades del Instituto, al no delimitarse con exactitud que áreas serán responsables de su cumplimiento.

<En términos generales se detectó la falta de estudios completos y actualizados que definan para el ámbito tecnológico de educación superior que carreras, niveles, perfiles, especialidades, número de alumnos por cada una y que características se requieren en el futuro mediano en nuestro país. Además existe una desvinculación entre las acciones de las direcciones de coordinación entre sí, y de estas con las escuelas, lo mismo sucede entre las escuelas mismas, trabajan de manera aislada en detrimento de la utilización óptima de recursos e infraestructura, por lo que los procesos de planeación y modernización se llevan a cabo aún de manera desarticulada y sus resultados no han sido los esperados.

<El hecho de considerar al proceso de planeación aislado de la organización, la coordinación, la programación y la evaluación es negativo puesto que no se logra una homogeneidad, complementariedad y continuidad en las acciones modernizadoras.

**<A pesar de tantos intentos a nivel normativo dentro del Instituto, no se ha logrado la sistematización de acciones referentes a: ¿Cómo hacer de la planeación parte del proceso educativo?, ¿quiénes deberán ejecutar la planeación y la modernización?, ¿qué medios, instrumentos y mecanismos se requieren para la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes, programas y proyectos?. Son estas algunas de las acciones fundamentales que faltan por realizar dentro del Instituto para hacer realidad tantos buenos propósitos externados por los funcionarios responsables de tomar las decisiones que conducirán a las escuelas superiores a la realización y concreción de acciones verdaderamente modernizadoras.**

**<Falta la sistematización en el desarrollo y resultados de las actividades sustantivas de las escuelas superiores, con la finalidad de priorizarlas, vincularlas y optimizar el uso de los recursos disponibles en cada una de las mismas, de tal manera que haya una respuesta a los retos que se plantean en el Programa de Desarrollo Institucional vigente.**

**<Por las características propias del tipo de profesionistas que se forman en el Instituto, la mayoría de los funcionarios como egresados que son de este, no tienen una formación ni académica ni profesional afín a los requerimientos y conocimientos en planeación, programación, presupuestación, organización y evaluación como parte importante del proceso administrativo y como un medio para lograr entender y aplicar apropiadamente las acciones de modernización educativa.**

**<Hay una falta de sistematización de acciones para hacer de la planeación en lo general y del proceso administrativo dentro del Instituto, un proceso permanente, continuo, aceptado, adaptado y adoptado por los funcionarios, docentes y personal operativo involucrado en la administración de la educación en el Instituto.**

**<Los documentos jurídico administrativos para la planeación y en general para implantar los procesos modernizadores, son muy rígidos y la mayoría ya han sido**

rebasados por la dinámica de desarrollo y necesidades de reestructuración del I.P.N., por lo que deberán actualizarse, difundirse y verificar su observancia.

<La participación del personal que promueve, coordina y dirige la planeación, la organización, la programación-presupuestación y la evaluación dentro del I.P.N., es muy limitada ya que no se tiene una visión global y real de las políticas nacionales por un lado y por el otro, de las necesidades reales de cada escuela y las acciones necesarias para lograr que estas escuelas formen los profesionistas que den respuesta a las necesidades sociales, particulares de cada una de ellas y a los requerimientos del sector productivo tanto a nivel nacional como internacional.

<Difícilmente el proceso de planeación y modernización de la educación superior tecnológica dentro del I.P.N., puede tener éxito ya que el personal involucrado y responsable de su ejecución tiene poco conocimiento de dichos procesos y la interrelación que se debe dar de estos con el medio externo.

<A pesar de que formalmente existe en la estructura orgánica de las escuelas superiores un órgano de apoyo a la Dirección de cada una de ellas, denominado Unidad de Asistencia Técnica, que tiene como responsabilidades las de difundir, promover, encauzar y coordinar el proceso administrativo, en la realidad, poca es la relación que se tiene de estos con las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación; lo que dificulta aún más que los documentos normativos y operativos para el proceso modernizador del Instituto, se apliquen, se les realice un seguimiento y se evalúen los resultados obtenidos.

<Falta una sistematización en la difusión de la información y la documentación referente a las acciones de modernización y planeación lo que trae como consecuencia el desinterés por desconocimiento y la falta de apoyo decidido por parte de los directores de las escuelas y los jefes de las áreas operativas.

<No se cuenta con los recursos humanos idóneos para promover, encauzar y coordinar un proceso de modernización y programación en donde participen y se interesen todos los integrantes de las escuelas superiores coordinados por las Direcciones de Coordinación.

<La planeación y las acciones de organización y modernización, no involucran a todos los niveles de la organización ya que es un grupo reducido el que las lleva a cabo, por tal razón, se pierden los esfuerzos por excelentes que puedan ser, como consecuencia, se requiere ampliar la participación de funcionarios de todos los niveles y grupos operativos para la operatividad real de dichas acciones.

<La ubicación dentro de la estructura orgánica del I.P.N., de las funciones de planeación, organización programación y evaluación no se ubican como apoyo directo a la Dirección General, ni son realmente un apoyo normativo-operativo para las escuelas, lo que trae como consecuencia su irrelevancia y falta de efectividad.

<Los recursos humanos que integran las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación en un alto porcentaje, carecen de la formación académica y práctica profesional así como de conocimientos técnicos adecuados, pero más grave aún resulta el hecho de que no existe un programa sistematizado de formación y actualización en estas tareas.

<No se promueven ni celebran reuniones de trabajo con todo el personal involucrado en los procesos de planeación y modernización, en donde se generen propuestas y soluciones de manera conjunta para apoyar el trabajo operativo.

<La gran expansión de la demanda de la educación superior tecnológica en un corto periodo de tiempo, trajo como consecuencia el descuido en la calidad de los servicios y el crecimiento desordenado en el número de escuelas, carreras y especialidades que no se sabe con precisión si en este momento dan respuesta a las necesidades y

aspiraciones personales de los educandos y a las necesidades de la industria nacional e internacional y de la sociedad en general.

<Las acciones de planeación y modernización no han generado los efectos esperados a pesar de los esfuerzos realizados por las Direcciones de Coordinación; esto se debe a que aún no se ha hecho de la planeación en particular y en general del proceso administrativo dentro del Instituto, una cultura que se integre como conducta cotidiana de todos los involucrados en los procesos educativos y que no se sienta como un trabajo aparte.

<La implantación de los Programas y Proyectos se lleva a cabo sin un orden previamente determinado y sin obedecer necesariamente a una metodología; lo que trae como consecuencia la falta de conocimiento referente a los logros, y la sistematización de las acciones, así como el desconocimiento por parte de las áreas normativas y operativas respecto a la utilidad de los documentos normativos jurídicos y administrativos que se generan y se pretenden implantar.

<No se promueven y difunden adecuadamente las acciones de planeación y modernización dentro del I.P.N., puesto que los documentos normativos y jurídico-administrativos en la mayoría de los casos solamente llegan hasta los funcionarios del segundo nivel jerárquico en las escuelas, lo que ocasiona que la gente que va a operar en esos niveles la norma, tenga absoluto desconocimiento y por falta de información no la aplique en los términos previstos.

<La formación y actualización sistemática del personal docente, así como una adecuada remuneración; son factores que obstaculizan el logro real de los buenos propósitos planteados en los Programas de Desarrollo Institucional ya que los documentos por sí mismos no van a mejorar los procesos educativos, sino que más bien son las personas involucradas en los procesos las que van a darle vigencia y sentido a todas las acciones que se establezcan en los documentos.

## **6.-PROPUESTA DE MODERNIZACION Y PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL (I.P.N.)**

Actualmente el I.P.N., comprende dentro de su estructura interna como ya se mencionó con anterioridad, tres niveles educativos: el medio-superior, el superior y el posgrado sin embargo, por ser de interés fundamental para este trabajo, la orientación de las propuestas aquí presentadas están dirigidas principalmente a las escuelas superiores, sin que esto implique el hecho de que no puedan ser aplicadas quizá con ligeras variantes a los planteles de nivel medio-superior y a las áreas de posgrado.

Como se observa en el capítulo cuarto de este trabajo, el I.P.N., en la búsqueda de congruencia con las políticas del estado y como parte integrante que es de este, ha realizado acciones encaminadas a planear y mantener permanentemente actualizadas sus estructuras tanto administrativas como educativas, para dar respuesta a los requerimientos de nuestro país, estas acciones han ido cambiando de acuerdo con cada época y se les ha denominado de diversas maneras: reforma educativa, revolución educativa y ahora modernización educativa. En esta búsqueda, el Instituto ha utilizado diversos instrumentos como son los Planes de Desarrollo que van desde el Plan de Desarrollo del I.P.N. 1981-1991, hasta el Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000 (PDI). Además de estos Planes y Programas se han generado los siguientes documentos entre otros para conducir la planeación dentro del Instituto:

- \*Ley Orgánica del I.P.N.
- \*Reglamento Interno del I.P.N.
- \*Reglamento de Planeación del I.P.N.
- \*Programa de Aseguramiento de la Calidad y Excelencia Académica del I.P.N.
- \*Reforma Académica del I.P.N.
- \*Programa Operativo Anual Institucional

- \*Guía Técnica para la Elaboración de los Programas a Mediano Plazo
- \*Lineamientos para la Formulación de Proyectos de las Dependencias del I.P.N
- \*Lineamientos para la Formulación de Proyectos Institucionales

Con la emisión de estos documentos se han logrado algunos avances significativos referentes a la conducción de acciones de carácter administrativo acordes a las prioridades de desarrollo del país y del propio Instituto así como la búsqueda para la utilización óptima de los recursos

El Instituto Politécnico Nacional para cumplir con sus finalidades debe formar los recursos humanos calificados en número y áreas del conocimiento tecnológico que requiere el país para su desarrollo. Por esto, se necesita que se realicen estudios prospectivos y proyectivos que permitan determinar que carreras, especialidades y niveles, cuántos profesionales y con qué características se requieren en nuestro país en un futuro mediano, para poder realizar acciones que permitan al Instituto racionalizar el ingreso de estudiantes con una orientación educativa adecuada a las necesidades actuales.

Este capítulo se presenta a manera de conclusión para el presente trabajo, y en el se incluye el resultado del análisis y diagnóstico de las acciones que se llevan a cabo para la planeación en el I.P.N., así como de los instrumentos y mecanismos que se aplican. Derivado de este análisis, se incluyen algunas propuestas técnico-metodológicas y prácticas para consolidar las acciones de modernización educativa en las escuelas superiores del I.P.N. a través del proceso administrativo (126) y dentro de este la planeación como eje fundamental. La propuesta presentada se estructura a través de cuestionamientos, y en el que se refiere al ¿cómo se llevará a

---

**(126).- El proceso administrativo es el conjunto de etapas sucesivas, interrelacionadas e interimplicadas que forman un proceso integral para la administración de los recursos.**

cabo la planeación en el I.P.N.? se propone una metodología para el desarrollo del proceso de planeación haciéndose un especial énfasis en la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes, programas y proyectos. se incluyen además dentro de las respuestas que se dan a los cuestionamientos que hacen referencia al ¿qué debe ser?, ¿cuándo debe ser?, y ¿quiénes participan en el proceso de planeación?, instrumentos, mecanismos, acciones y recomendaciones que a través de su aplicación se convierten en una alternativa viable para mejorar los procesos de planeación y modernización en congruencia con las políticas educativas nacionales (Gobierno Federal), sectoriales (SEP-ANUIES), las institucionales (IPN) y algo que es fundamental como aportación de este trabajo, las políticas, requerimientos y prioridades que emanan de las escuelas superiores con base en sus propias necesidades y expectativas de desarrollo.

Las etapas o fases que manejan los teóricos para el proceso administrativo son: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Integración, 4) Dirección, 5) Control. En la estructura de la Secretaría Técnica del Instituto, se consideran las siguientes: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Programación, y 4) Evaluación que como se puede observar en el organograma general del I.P.N. que se incluye en el capítulo anterior, se ubican estas como Direcciones de la Secretaría Técnica a excepción de la organización que actualmente se integra con la planeación en una sola dirección.

En respuesta al reto que es la implantación de los planes, programas y proyectos, se presenta un marco metodológico propositivo a través del que se puede llevar a la práctica con cierta sistematización el proceso de planeación dentro de las escuelas superiores del Instituto. El marco se apoya en las políticas modernizadoras que se manejan en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y en sus aspectos específicos en el Programa de Desarrollo Institucional para el I.P.N. 1995-2000; también se apoya en las principales teorías que sobre planeación, modernización y teoría general de sistemas se han manejado, en el conocimiento cotidiano en el área de planeación educativa y en

**las necesidades actuales y reales de las escuelas superiores del Instituto.**

**Por lo tanto, las recomendaciones y propuestas que en éste capítulo se presentan pretenden poner a la disposición de los responsables de esta ardua tarea que es la planeación educativa.(127) y su implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación, algunos instrumentos técnicos y prácticos que propicien que el proceso de planeación se convierta en un trabajo integral, articulado, interesante y enriquecido con aportaciones de todos los que integran el Instituto, principalmente los funcionarios y las academias de profesores que es aquí en donde se encuentra el mayor peso de las estructuras académicas.**

**Así, con la finalidad de orientar la estructuración de esta propuesta, enfocándola específicamente a las escuelas superiores del Politécnico, se presentan a manera de cuestionamientos y buscando dar una respuesta a los mismos, los siguientes:**

- 1) ¿Qué deberá ser la planeación de la educación superior en el I.P.N.?**
- 2) ¿Cómo se llevará a cabo el proceso de planeación de la educación superior en el I.P.N.?**
- 3) Cuando se elaborarán, adecuarán, difundirán, implantarán y evaluarán los programas de desarrollo para las escuelas superiores?; y**
- 4) ¿Quiénes participarán en el proceso para la planeación de la educación superior en el I.P.N.?**

---

**(127).- Cuando se habla de planeación educativa en este trabajo, se hace referencia específicamente a las acciones que se deberán llevar a cabo para la planeación integral del proceso educativo que podemos ubicar en términos generales los siguientes bloques: planeación académica, planeación administrativa y planeación de recursos.**

### 6.1 ¿Qué Deberá Ser la Planeación ?

En el Instituto la planeación se deberá llevar a cabo a través de lo que se ha denominado Sistema Institucional de Planeación, que se define en el Reglamento de Planeación del I.P.N. como el conjunto de elementos estructurales y funcionales a través de los cuales se describen, articulan, norman y evalúan los instrumentos de planeación necesarios para orientar y fortalecer la dinámica institucional, en congruencia con los acuerdos de la SEP y de la ANUIES.

La instrumentación del Sistema Institucional de Planeación tiene como propósito la ordenación racional, coherente y metódica de las acciones que debe realizar el Instituto en cumplimiento a las finalidades que le señala la Ley Orgánica vigente. Este sistema tiene las siguientes características y finalidades:

*-Ser de observancia obligatoria para todas las dependencias del Instituto.*

*-Integrar a través de sus productos, la totalidad de atribuciones y funciones que bene encomendadas al Instituto.*

*-Regular la intervención de todas las dependencias del Politécnico en el proceso de planeación, aportar opiniones, experiencias y propuestas.*

*-Utilizar en forma recurrente los resultados de sus procesos incorporándolos como insumos para las acciones sucesivas.*

*-Estar sujeto a una permanente actualización.*

*-Mantener en forma constante la aplicación de sus productos y procesos".(128)*

La planeación no deberá ser otra cosa más que hacer un planteamiento con claridad y con inteligencia de nuestros retos, fijamos objetivos y metas viables, establecer acciones, lo que es lo mismo, organizar el trabajo, conciliar intereses y formar consensos en todas las escuelas del Instituto. Así, la etapa más fácil en la

---

(128).- Para obtener más información, vease el *Reglamento de Planeación del I.P.N., op. cit., 1990.*

planeación es el diseño de los planes, sin embargo lo realmente difícil, lo arduo, lo complicado, es ejecutarlos en los términos propuestos, e inclusive modificarlos con un reconocimiento honesto de errores de programación o errores de ejecución. Como ya se mencionó anteriormente, una de las fallas que se ha dado en las acciones de planeación en nuestro país de las que no queda exento el I.P.N., ha sido la de concebir a la planeación separada de la administración y no como una etapa integral y complementaria del proceso administrativo. Sin la aplicación de este proceso administrativo a los procesos educativos será absolutamente imposible optimizar los escasos recursos con que cuentan las escuelas superiores para modernizarse y desarrollarse equilibradamente en busca de la excelencia, la calidad y la competitividad.

Es importante tener presente que la planeación es un proceso social en el que se debe considerar la participación de grupos humanos, también requiere la participación de grupos científicos y técnicos, selección de prioridades, establecimiento de metas, formulación de objetivos, programas y proyectos, planteamiento de alternativas, asignación de recursos, organización de acciones, elaboración de presupuestos, desarrollo de mecanismos de supervisión, evaluación y control, diseño y aplicación de modelos, sistemas etc... Asimismo, requiere de articulación de compromisos de acción para el futuro, circunscritos a un marco jurídico de acción institucional establecido previamente desde su creación, también sirve para proyectar la imagen política de la autoridad que promueve o aprueba el plan, programa o proyecto.

La planeación es igualmente importante cuando las cosas marchan bien que cuando marchan mal, ya que de todas formas el planeador y el administrador deben prever los objetivos, esfuerzos, recursos y tiempos que les permitan alcanzar los resultados deseados, la planeación debe estar inmersa como acción prioritaria para el desarrollo del trabajo que se les encomienda a los que participan dentro de

los procesos de la educación superior en nuestro país, y en este caso específico, dentro del I.P.N.

La planeación será el establecimiento de objetivos prioritarios que den respuesta a las necesidades del sector productivo nacional por un lado, y por el otro, a las necesidades de desarrollo de cada una de las escuelas superiores: también pretende determinar los medios e instrumentos para el logro de esos objetivos prioritarios; busca la congruencia y racionalidad en las acciones internas de las escuelas, en las relaciones de vinculación que deben darse entre estas y con instituciones afines. Pretende también la planeación influir en el curso de los acontecimientos y prevenir problemas, más que dedicarse a la resolución de estos solamente.

Deberán hacerse estudios para la construcción de escenarios que conduzcan dentro de una realidad a la excelencia educativa y que estén de acuerdo con las necesidades y expectativas específicas de cada escuela, considerado el proceso histórico de las mismas y del I.P.N. De aquí emanará el futuro deseado para dichas escuelas y se aplicarán al respecto, parámetros de calidad para cada función sustantiva de: docencia, investigación y desarrollo tecnológico, extensión cultural, vinculación académica y tecnológica, apoyo, administración e infraestructura.

Se buscará la optimización de recursos, en este caso, los asignados a cada escuela puesto que con la planeación se pretende que todos los esfuerzos se orienten a la consecución de las prioridades marcadas en el Programa de Desarrollo Institucional del I.P.N., buscando una estrecha vinculación entre la asignación del presupuesto y las acciones prioritarias marcadas además por las escuelas superiores.

Se pretende lograr un cambio en los procesos educativos de tal manera que los docentes planeen el desarrollo de sus propias actividades e integren esta planeación

en el desarrollo cotidiano de los procesos educativos específicos para cada escuela.

Deberá ser un instrumento que utilicen los funcionarios para apoyar la toma de decisiones y el demás personal involucrado en los procesos de planeación incluyendo a los docentes, para conducir sus acciones de acuerdo a lo planeado; en el que se logre un desarrollo equilibrado de las escuelas superiores dentro del contexto del I.P.N., del sector educativo y del país; y que se hagan efectivas las políticas educativas marcadas en el Programa para la Modernización Educativa.

Es importante que se de un proceso continuo, sistematizado, coherente y congruente de las acciones del Instituto, y más específicamente de las escuelas superiores, con las prioridades del desarrollo económico, político y social.

Deberá ser un proceso en el que se consideren todos los factores que intervienen en el logro de los objetivos de las escuelas superiores; un proceso a través del que se maneje información tanto cuantitativa como cualitativa de las funciones sustantivas que desarrollan estas escuelas. Por ejemplo:

- Determinar que tipo de profesionistas técnicos son necesarios en los sectores público, social y privado.
- Definir que conocimientos, habilidades y destrezas deben poseer.
- Detectar que cantidad de puestos para profesionistas técnicos se ofrecen y se requieran en el mercado laboral referentes a la especialidad o especialidades de cada escuela.
- Verificar que a través del proceso de enseñanza-aprendizaje se estén formando profesionistas técnicos que den respuesta a las necesidades de desarrollo de nuestro país en todos sus ámbitos de actividad.

Es importante también que la planeación sea un proceso que articule a la Dirección de Planeación y Organización con las otras Direcciones de la Secretaría Técnica y las demás del Instituto, pero fundamentalmente con las Direcciones de las

escuelas superiores a través de las Unidades de Asistencia Técnica para la operatividad de las acciones correspondientes (Ver Organograma Tipo, anexo 1); la planeación deberá ser un proceso constante de investigación, de difusión de información en libros, revistas, folletos, conferencias, reuniones de trabajo, etc. que contengan temas relacionados con la planeación aplicada a los procesos educativos; asimismo, para dar a conocer todas las actividades que se desarrollan para la planeación, se deberán propiciar reuniones entre los grupos de trabajo de los distintos niveles y áreas de cada escuela, con el fin de reforzar todas las acciones encaminadas a la consecución de los propósitos marcados en los planes de desarrollo, programas y proyectos así como evaluar los avances y resultados de los trabajos encomendados en dichas reuniones.

## **5.2 ¿Cómo se Llevará a Cabo el Proceso de Planeación ?**

Al igual que las otras etapas del proceso administrativo, la planeación debe considerarse como un proceso con un enfoque integral sistémico. Y es en este contexto, que se propone el siguiente para llevar a cabo la planeación en cada una de las escuelas superiores del I.P.N., y que complementa al que se incluye en el Reglamento de Planeación del Instituto, teniendo como ventaja el que aquí se propone, que considera al proceso de planeación como un sistema en donde sus productos se toman como insumos para el diseño del nuevo plan.

- 1).- Análisis y Diagnóstico
- 2).- Elaboración del Pronóstico
- 3) - Formulación y Establecimiento de Objetivos, Metas, Selección de Alternativas y Prioridades
- 4) - Formulación del Plan (Programa) de Trabajo
- 5) - Discusión y Aprobación del Plan o Programa
- 6) - Ejecución e Implantación
- 7) - Seguimiento y Evaluación del Plan o Programa
- 8) - Retroalimentación del Proceso de Planeación (regresa al punto 1)

El proceso de planeación por tanto, se concretará a través de las siguientes etapas o fases que son congruentes con el Sistema Institucional de Planeación que se marca en el Reglamento de Planeación del Instituto Politécnico Nacional. Las etapas que maneja el Reglamento son: 1).- Análisis y Diagnóstico, 2).- Formulación de Productos de Planeación, 3).- Seguimiento y Evaluación, y 4).- Actualización; y las que propongo son ocho que se presentan en el párrafo anterior y que se describe en que consiste cada una de ellas con mayor detalle a continuación:

1).- Análisis y Diagnóstico; se obtendrá de la interpretación de la información real de las escuelas superiores dividiéndolas para efectos de análisis en funciones sustantivas que son docencia, investigación y desarrollo tecnológico, extensión cultural, vinculación académica y tecnológica, apoyo, administración e infraestructura. En este punto se tomarán también en cuenta los diagnósticos emitidos para cada escuela por la Dirección de Evaluación del Instituto; la autoevaluación de cada una de las escuelas, y el Programa de Desarrollo Institucional del I.P.N. 1995- 2000. Es importante que en la elaboración de este diagnóstico se les dé amplia participación a todos los integrantes de los órganos de las escuelas y que no se limite al ámbito interno de cada escuela, sino que se deberá tomar en cuenta el del Politécnico, el del Sector Educativo y el del Gobierno Federal. Se determinarán en este punto a partir de la situación real de cada escuela y del conocimiento general sobre los retos para la modernización educativa en el ámbito tecnológico, las principales incongruencias y evasiones del funcionamiento real con el ideal y los resultados de este diagnóstico, serán la base de donde se sustentará el siguiente punto, fase o etapa. (129)

2).- Elaboración del Pronóstico: para este aspecto se tomarán como base el programa de Desarrollo Institucional 1995-2000, el resultado del análisis y diagnóstico y las necesidades del sector productivo que se podrán obtener estas

---

(129).- Para profundizar acerca de cómo realizar el diagnóstico véase el *Manual de Planeación de la Educación Superior*, op. cit. p. 79

últimas a través de la Dirección de Vinculación Académica y Tecnológica y la Dirección de Relaciones Públicas y Egresados del I.P.N., la normatividad que emana de la Secretaría Académica, así como las necesidades de desarrollo de cada escuela con base en la información específica detectada por medio del área de vinculación con el sector productivo para la prestación del servicio externo, el área de servicio social, las academias de profesores, los departamentos académicos y los resultados de los proyectos de investigación.

Todas estas son áreas en las que existe o deberá existir información específica para determinar la conveniencia de los planes de estudio, especialidades, carreras, escuelas, conocimientos requeridos para el personal docente y proyectos de investigación. De toda esta información se podrán obtener datos reales que permitan definir las expectativas particulares de desarrollo por escuela, para posteriormente conjugadas, analizarlas y crear el escenario deseado para el futuro de la educación superior. (130)

3).- **Formulación y Establecimiento de Objetivos, Metas, Selección de Alternativas y Prioridades;** estos puntos estarán determinados por los resultados del diagnóstico, del pronóstico y se definirán para cada una de las funciones sustantivas de: docencia, investigación y desarrollo tecnológico, extensión cultural, vinculación académica y tecnológica, apoyo, administración e infraestructura. Esta parte del trabajo deberá llevarse a cabo con todos los involucrados en la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de cada escuela incluyendo a los funcionarios, coordinados por la Dirección de Planeación y Organización y bajo las directrices de política educativa interna que emita la Dirección General del I.P.N., a través de las Secretarías Técnica, Académica, de Apoyo Académico, de Extensión y Difusión, de Administración y la Dirección de Estudios de Posgrado e Investigación.

---

(130).- Para profundizar a cerca de la elaboración del pronóstico, vease el *Manual de Planeación de la Educación Superior. op. cit., p. 107*

4).- **Formulación del Plan (Programa) de Trabajo;** derivado del Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000 del I.P.N., que contiene la planeación a largo y mediano plazo (131) y de los resultados obtenidos de los puntos 1, 2, y 3 de esta metodología, las escuelas superiores elaborarán su Programa a Mediano Plazo (3años), que contendrá la información detallada referente a objetivos, estrategias y metas para las funciones de docencia, investigación y desarrollo tecnológico, extensión cultural, vinculación académica y tecnológica, apoyo, administración e infraestructura. Es importante que además de la información global de política educativa incluida en el Programa de Desarrollo Institucional se tomen en cuenta también para este punto, las necesidades y expectativas reales de desarrollo para cada escuela por los que se sugiere que las Unidades de Asistencia Técnica conozcan y estén en condiciones de manejar toda la información que sobre planeación emite el gobierno federal a través de la SEP y la ANUIES, esto por un lado y por el otro, la que existe a nivel técnico, teórico y metodológico a través de libros, folletos, revistas, etc., para estar preparados y manejar adecuadamente los procesos internos de planeación integral de cada escuela, con énfasis en lo educativo. En el Programa a Mediano Plazo, se establecerán los compromisos que adquiere el Instituto y sus escuelas para el trienio correspondiente a la administración del mismo.(132)

El Programa Operativo Anual de las Escuelas, es el documento que se deriva del Programa de Mediano Plazo y que determina con detalle las acciones y metas a cumplir en un año, señala los recursos y los tiempos necesarios para la realización de las mismas.

---

(131).- Para obtener más información respecto a los plazos, véase el *Programa Institucional de Desarrollo 1989-1994, del I.P.N. op. cit.*

(132).-Para mayor información de los Programas a Mediano Plazo para las escuelas superiores, véase la *Guía Técnica para la Formulación de los Programas a Mediano Plazo op. cit.*

**El Programa Operativo Anual Institucional es el documento integrado por los Programas Operativos Anuales de todas las dependencias del Instituto. su integración corresponde a la Dirección de Programación del I.P.N., en coordinación con la estructura programática del Gobierno Federal, para la asignación presupuestaria así, las Direcciones de Programación y Planeación y Organización asignarán dicho presupuesto con base en las prioridades de desarrollo marcadas para cada escuela.(133)**

**5).- Discusión y Aprobación; los programas antes descritos deben contar con la aprobación de los funcionarios y con la anuencia de los grupos que participarán en todos los niveles del proceso de planeación en cada escuela. Esta fase del proceso resulta indispensable para consolidar e involucrar verdaderamente a todo el personal en las acciones de planeación para su implantación real.**

**6)- Ejecución: (134) este punto se refiere básicamente a la implantación de los planes, programas y proyectos y se deberá tener mucho cuidado para elegir la metodología y los medios adecuados a través de los cuales se llevará a cabo este proceso de implantación, así como las acciones de sensibilización correspondientes para vencer las resistencias al cambio que se dan regularmente cuando se pretenden hacer innovaciones.**

**7).- Seguimiento y Evaluación:(135) es un juicio crítico que se refiere a la verificación**

---

**(133).- Para mayor abundamiento, vease el Reglamento de Planeación del I.P.N.que describe con más detalle el proceso interno para su elaboración y quiénes serán los responsables de su ejecución.**

**(134).- Para obtener mayor información al respecto, vease el Programa Operativo Anual Institucional del I.P.N. 1990.**

**(135).- Referente a los puntos 6, 7 y 8, del proceso metodológico propuesto, se incluye en la parte final de este punto (2) más información ya que en este se**

y valoración de las acciones emprendidas para que cumplan cuantitativa y cualitativamente. los propósitos, objetivos y prioridades fijados previamente. así como propiciar las acciones correctivas necesarias. durante el proceso y al final del mismo.

8).- Reformulación o Retroalimentación: en este punto. se lleva a cabo la verificación de las desviaciones que se dan entre lo programado y lo ejecutado para lo que se hace una selección de las medidas correctivas que permitan rectificar o ratificar el proceso y en su caso. hacer los ajustes pertinentes y volver a iniciar dicho proceso.

El proceso metodológico propuesto pese a lo positiva que podría ser su aplicación en los términos expuestos. se considera como una guía para lograr una secuencia lógica en el desarrollo de la planeación. por lo que no debemos perder de vista que en los hechos. la planeación constituye un proceso social complejo que requiere de la participación de todos los grupos de la organización. desde la decisión hasta el diseño. implantación. seguimiento. evaluación y retroalimentación de las acciones correspondientes. Además de ser la planeación un proceso social. es también un proceso político. puesto que los planes. programas y proyectos se convierten en instrumentos que permiten al grupo en el poder. legitimar su imagen y establecer a través de estos documentos. la política a seguir.

Como ya se mencionó en su oportunidad en los otros capítulos de este trabajo. la elaboración de los planes y programas de desarrollo institucional para el I.P.N. desde aquel primer documento que abarcó diez años. se ha llevado a cabo metodológicamente como una copia fiel de los planes a nivel gobierno federal y los

---

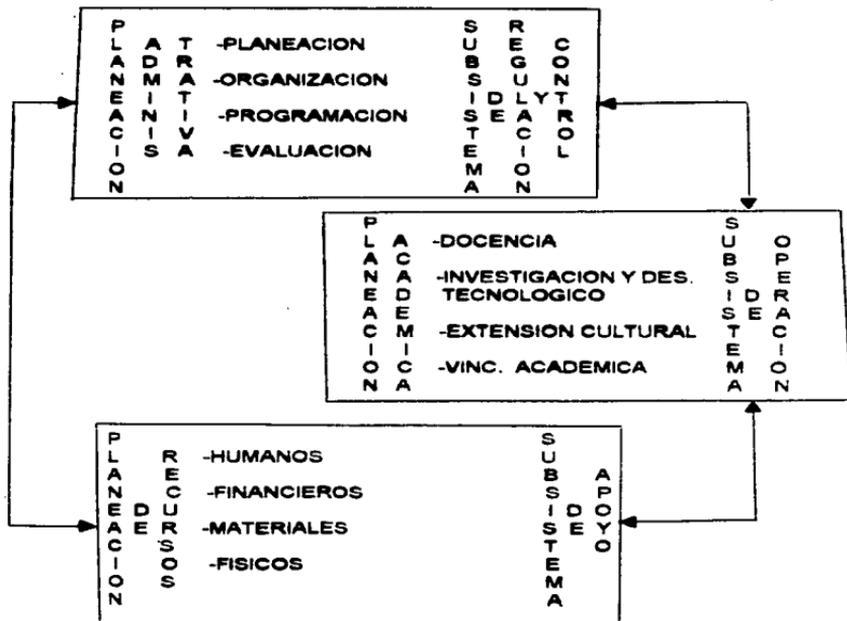
**desarrolla con mayor detalle. con la finalidad de proponer acciones concretas para la implantación. seguimiento. evaluación y retroalimentación de los planes, programas y proyectos para la modernización de la educación superior en el I.P.N..**

correspondientes al sector educativo, sin que se logre bajar del nivel de generalidad e interpretar adecuadamente las directrices y políticas que en los otros niveles del gobierno van a tener cierta generalidad pero que para poder hacer operativos los procesos de planeación y modernización en una institución con las características del Politécnico, hay que estudiar e interpretar adecuadamente dichas directrices con la finalidad de elaborar documentos en los que se definan y precisen compromisos, tiempos, recursos y resultados esperados para las acciones prioritarias que guiarán a todo el Instituto hacia la consecución de sus finalidades y aspiraciones. Lo anterior se resalta, ya que aún no se ha logrado este propósito en su totalidad y creo que es correcto que en la actualidad en lugar de llamarles planes se les denomine programas y se traten de presentar con las características y contenidos de estos que vienen a ser más específicos que un programa sin que esto impida que también bajo un criterio y ámbito institucional se realice la planeación como una etapa importante del proceso administrativo y un medio eficaz para lograr la modernización educativa.

Como ya se mencionó, en este trabajo más que profundizar en el proceso formal para la elaboración de los planes, programas y proyectos, que es un aspecto que en el I.P.N. ha tenido ya un avance significativo, se pretende hacer énfasis en la segunda parte del proceso de planeación (puntos 6, 7 y 8), que poca sistematización se le ha dado y que consiste en la ejecución e implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes, programas y proyectos.

Se propone que la implantación de la planeación dentro del Instituto, se lleve a cabo a través de un enfoque integral por medio del que se interrelacionarán las acciones y considerarán todos los aspectos del quehacer de las escuelas superiores, para esto, se propone el Modelo Integral para la Planeación Educativa en el I.P.N. (Enfoque Sistémico) que a continuación se presenta:

**MODELO INTEGRAL PARA LA PLANEACION EDUCATIVA EN EL I.P.N. (ENFOQUE SISTEMICO)**



Para llegar a este Modelo, se realizó un estudio a las escuelas superiores de acuerdo a la naturaleza de sus funciones en donde para efectos de este análisis y con base en la teoría de sistemas o sistémica, se plantean tres grupos o subsistemas que son: el de Regulación y Control que dentro de las escuelas superiores del I.P.N., debe estar a cargo del Director, Subdirectores, integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica, Organos Auxiliares y de Apoyo a la Dirección de la escuela; el Subsistema de Operación que estará a cargo de los Subdirectores Académico y Técnico, de los Jefes de Departamento de estas Subdirecciones y fundamentalmente de las Academias de Profesores; y el Subsistema de Apoyo, que estará a cargo básicamente del Subdirector Administrativo y de los Jefes de los Departamentos de Recursos Humanos, Financieros, Materiales y Servicios Generales.

Para la determinación de estos subsistemas, se aplicaron los principios básicos de organización y más específicamente para la agrupación de las funciones en cada órgano, se aplicó el principio de división del trabajo *"que permite establecer las ventajas de la especialización, la cual implica el análisis, definición, agrupación y asignación de actividades para instituir una estructura funcional que delimita los vínculos entre las partes, así como el ámbito de competencia y decisión, de acuerdo con los objetivos que se pretenden lograr"*(136).

Por lo tanto, el modelo que aquí se presenta, se elaboró con la finalidad de integrar funciones en áreas específicas para la planeación en búsqueda de congruencia, continuidad y complementariedad de las mismas. Asimismo, se presenta como apoyo a este Modelo, una metodología y una propuesta de proceso para la implantación de los planes, programas y proyectos para la modernización educativa, que pretende cubrir un vacío que existe dentro del I.P.N., y que es el referente al

---

(136).- Para tener más información respecto al principio de división del trabajo, consultar a Ramiro Carrillo Landeros. *Metodología y Administración*. México, Editorial Limusa, 1966 p. 165

**cómo hacer la planeación una práctica cotidiana e integrada a los procesos de trabajo sustantivo de las escuelas superiores del I.P.N..**

## **METODOLOGIA PARA LA IMPLANTACION DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA DE LAS ESCUELAS SUPERIORES DEL I.P.N. (PROPUESTA).**

La implantación de los planes, programas y proyectos es tan importante como el diseño de los mismos. ya que de nada servirán documentos bien elaborados. si no se llevan a la práctica; en la fase de la implantación de estos documentos es en donde realmente las medidas modernizadoras se pueden concretar y ponerse en vigor para dar respuesta a los retos que se definieron previamente.

Es importante también para la implantación. seguir una metodología adecuada que conduzca las acciones bajo una certeza de éxito en las tareas de planeación y modernización; es por esto que se sugiere una metodología para la implantación de planes, programas y proyectos así como la propuesta esquematizada del proceso para su implantación.

- 1).- Diseñar el Programa de Implantación
- 2).- Definir el Objetivo
- 3).- Determinar las Acciones Genéricas
- 4).- Establecer las Estrategias
- 5).- Determinar las Acciones Específicas
- 6).- Asignar Recursos Humanos, Materiales y Físicos
- 7).- Establecer los tiempos estimados y los resultados esperados.

1.-Diseñar el Programa de Implantación: Para el diseño de este Programa se deberán tomar en cuenta diversos factores de la escuela como son entre otros los políticos, los económicos, los sociales y los culturales.

**2.-Definir el Objetivo:** En este se deberá exponer brevemente el qué y el para qué del programa de Implantación.

**3.-Determinar las Acciones Genéricas:** el Programa de Implantación deberá diseñarse por el Director de la Escuela, Subdirectores, jefe de la Sección de Graduados, los integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica y un Asesor de la Dirección de Planeación y Organización. Se realizará una reunión informativa en donde estén presentes todos los funcionarios de la Escuela desde el Director, Subdirectores y Jefes de Departamento.

**4.-Establecer las Estrategias:** Aquí se delimitarán las acciones más relevantes que se desarrollarán para el logro del objetivo del programa de implantación, a través de estas se definirá por parte del grupo de trabajo, el método de implantación más adecuado, dependiendo de la complejidad de las acciones a implantar. Dentro de los métodos más usuales destacan: a) el Método Instantáneo, b) el Proyecto Piloto, c) la Implantación en Paralelo y d) el Método Parcial o de Aproximaciones Sucesivas (ver anexo 2).

Se jerarquizarán las áreas para la implantación también dependiendo de cada situación, podrán utilizarse otros métodos o criterios como son:

- Implantación por Prioridades Señaladas
- Implantación por problemática Detectada
- Implantación por Organo
- Implantación por Proceso, etc.

**5.- Determinar las acciones específicas;** para definir estas acciones, trabajarán dentro de la escuela básicamente integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica, Asesores de la Dirección de Planeación y Organización y de las otras Direcciones de la Secretaría Técnica y en caso requerido, los subdirectores o jefes de Departamento, para definir aspectos concretos referentes sobre todo a la de la

escuela , para lo que se desarrollarán entre otras las siguientes actividades.

\*Determinar la actitud y aptitud de funcionarios y demás personal que estarán inmersos en el proceso de implantación del plan, programa o proyecto.

\*Definir los recursos materiales y físicos.

\*Determinar los posibles problemas a los que se enfrentará este proceso y adelantarse a prevenirlos.

\*Determinar la distribución de actividades específicas, recursos y tiempos

\*Presentar la propuesta específica para la implantación, ésta se realizará ante el Director, Subdirectores, Jefes de Departamento y Jefe de la Sección de Graduados; se realizarán los ajustes necesarios, se responsabilizará a cada funcionario de la parte del trabajo que le corresponda y se le solicitará lleve el seguimiento y evaluación de dicho trabajo.

\*Celebrar reuniones específicas por Subdirección, por Departamento o por grupo interdisciplinario, según sea el caso, para dar a conocer la propuesta específica para la implantación a todos los niveles y el papel que el trabajo individual y el grupo juega en el éxito o no de dicha propuesta.

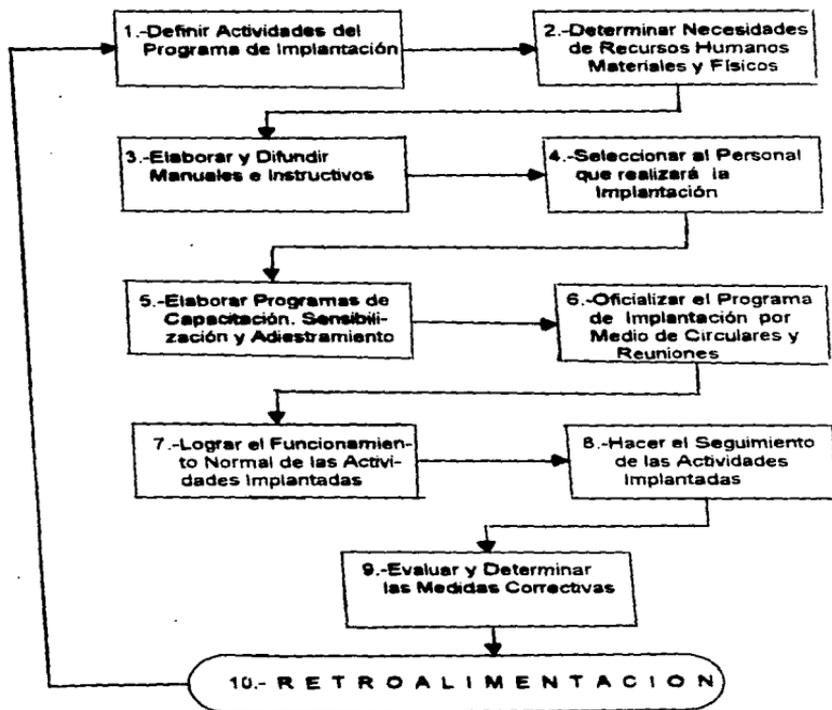
\*Elaborar y difundir circulares e instrucciones por escrito firmadas por el director de la escuela para formalizar e institucionalizar el proceso de implantación del plan programa o proyecto y hacerlo parte del trabajo cotidiano de cada área.

\*Diseñar los formatos, cuadros, cuestionarios, registros e instrumentos necesarios para llevar el seguimiento y control del proceso y darlos a conocer a través de una o varias reuniones con los grupos operativos del programa de implantación.

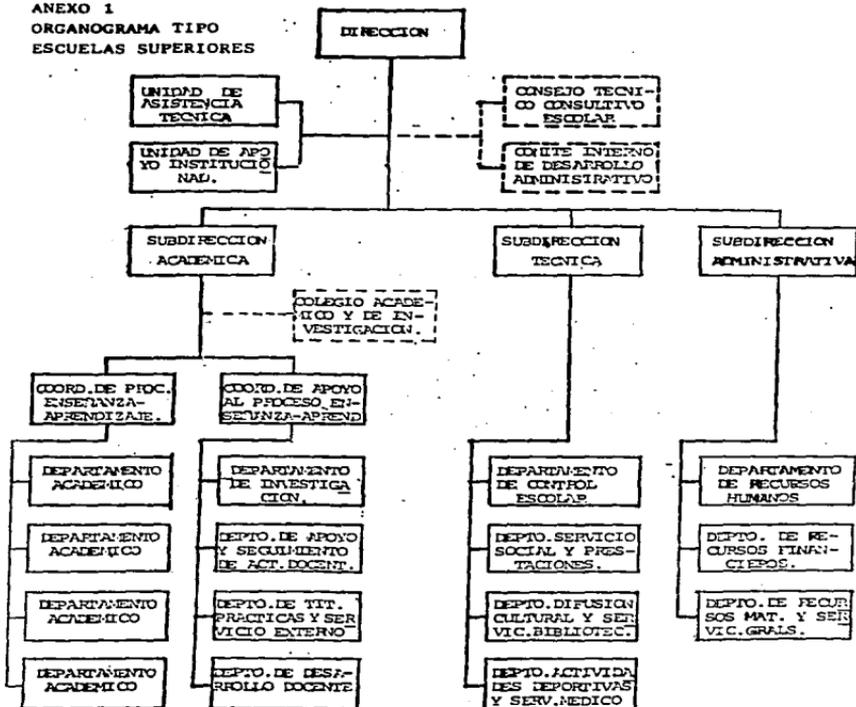
6.- Asignación de los Recursos Humanos, Materiales y Físicos; deberán integrarse dentro del contenido del propio programa de implantación y sus acciones específicas. Estos apoyos tendrán que ser utilizados por el Director y Subdirectores de la escuela.

7.- Establecer los Tiempos Estimados; se definirán con base en todo lo anterior y en las habilidades, destrezas y disposición de personal sobre todo los funcionarios, así, como las posibilidades y necesidades propias de cada escuela.

**PROPUESTA DEL PROCESO PARA LA IMPLANTACION DE PLANES,  
PROGRAMAS Y PROYECTOS**



**ANEXO 1**  
**ORGANOGRAMA TIPO**  
**ESCUELAS SUPERIORES**



**Nota:** Cabe aclarar que este Organograma Tipo, es una propuesta representativa de la organización de las Escuelas Superiores del I.P.N., aunque no coincide totalmente con cada una de ellas, pues solamente se toma como orientación general para este trabajo.

## **ANEXO 2**

**-Método Instantáneo:** generalmente se puede utilizar cuando el nuevo plan, programa o proyecto no involucra gran volumen de operaciones o un número excesivo de órganos dentro de la Escuela. Las instrucciones de las operaciones del nuevo plan, programa o proyecto, se deberán distribuir entre los responsables de cada actividad.

**-Método de Proyecto Piloto:** Consiste en realizar un ensayo del nuevo plan, programa o proyecto, solamente en una parte del total de la Escuela, con la finalidad de medir su eficacia; aunque esto, sólo puede darse en el caso de que exista una semejanza en las condiciones que imperan en las otras áreas de la Escuela. El inconveniente es que generalmente, a este método se destinan recursos adicionales y una atención especial que distrae el proceso normal de trabajo de la Escuela.

**-Implantación en Paralelo:** Se utiliza cuando se trata de proyectos de gran envergadura, o que implican procesos complejos. Como su nombre lo indica, consiste en una operación simultánea, por un periodo determinado, tanto de las acciones anteriores como de las que se van a implantar a través del plan, programa o proyecto, esto permite realizar modificaciones y ajustes sobre la marcha sin crear mayores problemas en el funcionamiento integral; permite que el personal que deba operar el cambio, pueda irse familiarizando con su operación. Al iniciarse la implantación en paralelo será necesario contar de antemano con; manuales, circulares, instructivos, guías, entre otros, que permitan a los usuarios del servicio conocer el nuevo sistema. Este método es recomendable en los casos en que los cambios en el funcionamiento pudieran descontrolar a los usuarios, por lo que esta implantación en paralelo se prolongará únicamente hasta que exista la seguridad de que el nuevo plan, programa o proyecto funcionará sin fallas.

**-Método de Implantación Parcial o de Aproximaciones Sucesivas:** este es el más indicado para implantar los planes, programas o proyectos de gran magnitud. Consiste en seleccionar parte del nuevo sistema y hacer la implantación, procurando no causar grandes alteraciones y avanzar al siguiente paso, sólo hasta que se haya consolidado suficientemente el anterior, permitirá un cambio controlado.

### **6.3 ¿Cuándo se Llevará a Cabo el Proceso de Planeación?**

Los plazos para estas acciones estarán de acuerdo a lo que establece el Reglamento de Planeación del I.P.N. y serán los siguientes:

I.- El Análisis y Diagnóstico, sea este institucional o de cada dependencia se efectuará dentro del primer mes natural posterior al término de cada ciclo semestral escolar. Las conclusiones que arroje se utilizarán como insumo para los productos del ciclo de planeación del año natural siguiente.

II.- La Imagen-Objetivo, se formulará dentro del segundo mes natural del año de inicio de cada periodo sexenal de gobierno y será actualizada trienalmente.

III.- El Programa Institucional de Desarrollo, se formulará en el año de inicio de cada periodo sexenal de gobierno dentro de los noventa días siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, debiendo ser ajustado en su caso, de conformidad con los programas sectoriales respectivos. En los años siguientes, su contenido será actualizado, considerando el resultado que arroje el diagnóstico institucional, publicándose en su caso la adecuación a más tardar en el mes de abril.

IV.- El Programa a Mediano Plazo de las Escuelas, Centros y Unidades de Enseñanza e Investigación, deberá elaborarse dentro de los noventa días de inicio de las funciones de la administración interna de estas, pudiendo ser actualizado su contenido anualmente, en función de la retroalimentación que formulen las Direcciones de Coordinación o de los resultados que arroje el diagnóstico interno y publicándose la adecuación, en su caso, a más tardar en el mes de junio.

V.- El Programa Operativo Anual de las Dependencias deberá formularse en el mes de octubre de cada año, estando orientado su contenido a cubrir el año natural siguiente. Las dependencias adecuarán su Programa Operativo Anual, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que la Dirección de Programación les notifique su asignación presupuestal.

VI.- La integración del Programa Operativo Anual Institucional se efectuará dentro de los treinta días siguientes al plazo para la adecuación de los POA de las Dependencias. (137)

---

(137) - Véase el Reglamento de Planeación del I.P.N., op.cit.

#### **5.4 ¿Quiénes Participarán en el Proceso de Planeación?**

Uno de los aspectos que debe considerarse como fundamental dentro de las tareas de planeación y que es decisivo para el éxito de los planes es el personal involucrado en el proceso de planeación; por ello deben diseñarse y poner en marcha programas permanentes de capacitación, adiestramiento, sensibilización, motivación, etc. . en todos los niveles de la organización de las Escuelas, asimismo deberán buscarse los medios para la difusión de todos los documentos que contengan información referente a la planeación, sus aspectos teóricos y más importante aún sus aspectos normativos y los resultados de las prácticas de los grupos inmersos en dichos procesos para involucrar a todos desde la asignación de responsabilidades y tareas específicas, hasta la ubicación de esas responsabilidades dentro de todo el proceso institucional de planeación. Considero que además de los aspectos antes citados, la información es también básica puesto que, cuando se dan a conocer los logros y también los fracasos, el personal que se ha involucrado en el trabajo se siente más comprometido para buscar las mejores formas que permitan tener éxito en esta compleja tarea.

*"Hoy día, el proceso integral de planeación se entiende como una responsabilidad compartida entre planificadores, políticos y administradores o ejecutivos, así como entre sus respectivos equipos de trabajo....."(138). Por ser la planeación un instrumento más que técnico, político que se aplica a fenómenos que se dan entre grupos sociales, debe tener cierta flexibilidad en los métodos, técnicas y metodologías que se utilizan para su implantación.*

En lo general en nuestro país, los planeadores tienden a dar mayor importancia a los problemas de largo plazo y los administradores a los de coyuntura; los planeadores tienen mayor inclinación por considerar en sus planteamientos a la sociología, la economía y la política; mientras que los administradores se inclinan más por las teorías de la organización, de las finanzas, de los presupuestos etc..

---

(138).- Álvarez Isaías. *op.cit.*, p. 12

Los planeadores manifiestan mayor interés por el conocimiento que por la acción, a la inversa de los administradores. Algo que de estos planteamientos resulta importante para aplicar en el Instituto, es conjugar las acciones de los planeadores y los administradores en un sólo proceso que sería el proceso administrativo y que dentro del I.P.N. estará a cargo de la Secretaría Técnica y sus Direcciones de Planeación, Programación y Evaluación.

El planeador carece de poder, no toma decisiones por sí mismo, pero sí influye en ellas, no coordina, no opera, ni supervisa acciones y sin embargo intente producir cambios relevantes busca que las cosas sucedan de otro modo, crea nuevas instituciones y da elementos para cancelar las obsoletas.

Por el contrario, el administrador o funcionario público tiene poder, toma decisiones, tiene gente bajo sus órdenes, organiza, coordina y controla planes, programas, proyectos y acciones, pero también está sujeto a variaciones en el ambiente político de su entorno. Los administradores toman decisiones que afectan tanto la vida de muchas personas como el éxito o fracaso de la institución en la que participan. Como consecuencia de esta gran responsabilidad que se encomienda dentro del Instituto a todos los funcionarios, se requiere dar capacitación a los mismos, para formar cuadros de técnicos en administración y dentro de esta la planeación como una etapa fundamental del proceso administrativo.

Como ya se mencionó con anterioridad, el proceso de planeación dentro del Instituto deberá involucrar a todos los niveles de la organización tanto de las direcciones de coordinación, como de las escuelas, unidades y centros, por lo que se propone lo siguiente:

-Se deberá proporcionar a las escuelas del Instituto, además de los instrumentos técnicos para la planeación, una capacitación intensiva, permanente y aplicada a la realidad de los procesos específicos. Esta capacitación estará a cargo de la Dirección de Planeación quien deberá integrar grupos de alto nivel en la materia

que sean capaces de promover, encauzar, asesorar y lograr la participación entusiasta, activa, adecuada y oportuna de los funcionarios encargados de la administración de las escuelas, sin aislar estas acciones de las otras etapas del proceso administrativo que para el I.P.N. son planeación, organización, programación y evaluación.

En la actualidad, la Dirección de Planeación y Organización del Instituto, tendrá que ver las acciones de planeación como un proceso en el que se generen conocimientos pero en el que también se adquieran; o sea, como un proceso de enseñanza-aprendizaje y esta necesidad deberá integrarse como parte de los programas de trabajo, metas y actividades, en lo normativo para esta Dirección y en lo operativo para las Unidades de Asistencia Técnica de las Escuelas y para los Comités Internos de Desarrollo Administrativo de las Direcciones de Coordinación.

En realidad para poder contar con los conocimientos actualizados en materia de planeación y establecer criterios uniformes de trabajo, así como manejar apropiada y adecuadamente las técnicas de planeación, se requiere que hacia el interior de la Dirección de Planeación y Organización, se establezca un programa de capacitación con una duración mínima de quince días en el que se den a conocer instrumentos, métodos, procedimientos y técnicas para promover de manera sistematizada y uniforme la planeación dentro del I.P.N.

También es necesario que se lleve a cabo un proceso de autocapacitación permanente entre los integrantes de la Dirección de Planeación y Organización, tanto funcionarios como analistas para que apoyen su proceso formativo y estén en posibilidades de desempeñar un papel sobresaliente como asesores y conductores de la planeación y la modernización dentro del Instituto. Es de fundamental importancia que el trabajo de los asesores se desarrolle directamente en el campo de los hechos y que se involucren en los procesos operativos de las Unidades de

**Asistencia Técnica de las Escuelas y en los grupos operativos para enseñar a través del desarrollo y resultado de los procesos y de esta manera estar en posibilidades de prevenir posibles desviaciones en los procesos autorizados y priorizados, evitando así, la distracción de recursos hacia la consecución de acciones no prioritarias para las escuelas del Instituto.**

Se recomienda asimismo, que los asesores y funcionarios de la Dirección de Planeación y Organización se reúnan en las instalaciones de ésta cada quince días con el propósito de retroalimentar el trabajo de campo con las experiencias adquiridas y para reportar avances y exponer los problemas y obstáculos a los que se han enfrentado en el desarrollo de su trabajo en las escuelas asignadas.

Para la implantación de los planes, programas, proyectos y acciones que se deriven del Plan de Desarrollo Institucional del I.P.N., será necesario que la Dirección de Planeación y Organización celebre reuniones de sensibilización y capacitación con los integrantes de las Unidades de Asistencia Técnica y de los Comités Internos de Administración de las escuelas; estas reuniones tendrán como propósito el de dar a conocer documentos y acciones generales sobre planeación, el PDI, el Reglamento de Planeación y demás normatividad al respecto, la metodología que se utilizará y los instrumentos técnico-administrativos para hacer su planeación interna. También, corresponde a la Dirección de Planeación y Organización, asesorar a las dependencias del Instituto en la interpretación, adecuación, aplicación, seguimiento y evaluación de la normatividad, metodología, mecanismos e instrumentos que pueden aplicar en su proceso interno de planeación.

Así, para hacer realmente operativa la planeación educativa a través de la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación dentro del I.P.N., se deberá incidir a través de las Direcciones de la Secretaría Técnica (Planeación y Organización, Programación y Evaluación), en sus áreas sustantivas que son las escuelas, unidades y centros de enseñanza y de investigación, para lo que se

propone la integración de diversos grupos de trabajo con responsabilidades bien definidas por niveles jerárquicos (139) y que se estructuren de la siguiente manera:

- |  |   |
|--|---|
| <b>Grupo Coordinador de Acciones Generales de Planeación</b>   | {<br>-Director de Planeación y Organización<br>-Director de Programación<br>-Director de Evaluación<br>-Directores de las Escuelas  |
| <b>Grupo Coordinador de Acciones Específicas de Planeación</b> | {<br>-Jefes de División de la Dir. de Plan. y Org.<br>-Jefes de División de la Dir. de Progr.<br>-Jefes de División de la Dir. de Evaluación<br>-Subdirectores de las Escuelas<br>-Jefe de la Unidad de Asistencia Técnica                                    |
| <b>Grupo Operativo de Acciones Específicas de Planeación</b>   | {<br>-Jefes de Div. y de Depto. Dir. de Plan. y Org.<br>-Jefes de División y Dpto. de la Dir. de Progr.<br>-Jefes de División y Dpto. de la Dir. de Eval.<br>-Subdirectores y Jefes de Dpto. de la Escuela<br>-Jefe e integrantes de la Unidad de Asist. Tec. |

(139).- Se consideran niveles jerárquicos dentro del I.P.N., Dirección General, Secretarías de Área, Direcciones de Área o de Escuela, Divisiones o Subdirecciones, Departamentos, Oficinas y Secciones (Ver Anexo 1).

Hacia el interior de las escuelas se establecerán grupos de trabajo en donde estarán los integrantes de las Unidades de Asistencia Técnica, un Asesor de la Secretaría Técnica para cada función de (planeación, organización, programación y evaluación) y el o los funcionarios responsables de la realización de los proyectos que se requieran normar o modernizar; de esta manera, se pretende integrar grupos interdisciplinarios de los que emanen las propuestas operativas para la modificación, cancelación, o creación de carreras, especialidades o escuelas así como, para estar en condiciones de generar propuestas referentes a las funciones sustantivas de las mismas y a las prioridades con respecto a las necesidades específicas detectadas por cada una de las áreas de la escuela para cada función.

La planeación dentro de las escuelas del Instituto se llevará a cabo como un proceso con responsabilidad compartida y se asignará dicha corresponsabilidad por niveles jerárquicos dentro de su organización interna de la siguiente manera:

Acciones Genéricas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Director de la Escuela</li> <li>-Subdirectores Académico, Técnico y Administrativo</li> <li>-Integrantes de la Unidad de Asistencia Tec.</li> <li>-Jefe de la Sección de Graduados</li> </ul>
Acciones Específicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Jefes de los Deptos. Académicos y los que dependan de la Subdirección Técnica</li> <li>-Integrantes de la Unidad de Asist. Técnica</li> </ul>
Implantación de las Acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los Jefes de todos los órganos de la Escue- las pero fundamentalmente las Academias de Profesores, junto con los de las demás áreas académicas y de apoyo a lo academ.</li> </ul>

## 6.- CONCLUSIONES

Los cambios que se están generando a nivel mundial, repercuten decisivamente en nuestro país, que para hacer frente a esta dinámica de desarrollo requiere conducir prioritariamente sus acciones a la adecuación de las estructuras político-administrativas; a la optimización de la inversión y el gasto público; a la oportuna y adecuada formación de cuadros técnicos y científicos así como contar con la capacidad para generar tecnología propia entre otras no menos importantes. En respuesta a estos retos, el gobierno propone a través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, una estrategia para lograr el desarrollo de México que es entre otras la <modernización>.

La mayoría de los estudiosos otorgan a la política el papel fundamental en el proceso general de modernización. Por lo tanto, uno de los principales problemas en los países subdesarrollados como es el caso de México, ha sido el de contar con los medios que brinden el poder político necesario para la modernización. Así, en la búsqueda por parte de los países subdesarrollados para lograr el desarrollo de sus sistemas políticos y administrativos, se requiere generar conocimientos teórico-prácticos, tecnologías, procesos, sistemas y algo que además resulta fundamental, contar con los recursos humanos preparados para asumir exitosamente los procesos que llevan al desarrollo de sus países. También como otro punto importante en este aspecto, destaca la necesidad de formar funcionarios públicos con conocimientos y capacidad para lograr innovaciones sustanciales en la administración pública, puesto que como ya se explicó anteriormente, la decisión política por sí misma no logrará concretar con éxito los procesos modernizadores si no cuenta con los recursos idóneos para hacerlo, ya que es a través de los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos del gobierno que se logran concretar y hacer realidad las decisiones políticas.

Como ya se observa en el capítulo 1 de este trabajo, la modernización tiene sus orígenes en el siglo XVI, aunque estas acciones han ido diversas y de diferente

magnitud y naturaleza, se ha estado siempre en búsqueda de acciones y medios para incrementar los niveles de bienestar de las distintas sociedades a través de la intervención de los estados en la prestación de los servicios públicos y en su intervención directa en la economía. Lo que significa que la modernización se ha convertido en un proceso de cambio que tiene que ver con las sociedades desarrolladas y las subdesarrolladas.

La definición de modernización que se maneja para este trabajo dice: "La modernización es un fenómeno relativo a los procesos de cambio en los valores, actitudes y expectativas; significa que todos los grupos sociales tanto los viejos como los nuevos, los tradicionales como los modernos, empiezan a adquirir conciencia de sí como tales y de sus intereses y exigencias en relación con otros". Si embargo, esta definición teórico-conceptual con lo que actualmente el gobierno mexicano llama modernización, tiene una diferencia sustancial puesto que las acciones que se están emprendiendo por los actuales gobiernos, están encabezadas por el estado, y no precisamente ha surgido de las necesidades y aspiraciones de los grupos sociales sino más bien, de la cúpula del gobierno y para dar respuesta a las exigencias de los organismos internacionales que han realizado préstamos a nuestro país, esto se hace explícito como una política a seguir por los distintos sectores de la sociedad y se enmarca a través de los Planes de Desarrollo. Por esto es que actualmente se esta llamando modernización a las acciones que tienden a privatizar, a desincorporar instituciones y responsabilidades que antes el estado había tomado como suyas, se puede observar que de 1982 a la fecha en los Planes de Desarrollo se hace mayor énfasis a la modernización, misma que se plantea a través del modelo neoliberal así, de 1989 a la fecha, se llevan a cabo acciones de implantación y puesta en marcha del modelo neoliberal sufriendo así transformaciones que se manifiestan fundamentalmente con el movimiento de la sociedad civil, la crisis económica de diciembre de 1994, misma que coincide con otros movimientos sociales del país, coincidiendo también con la firma del tratado de

libre comercio. Y esto no es exclusivo del caso de México, puesto que obedece a toda una corriente que se está gestando a nivel internacional.

Los principales instrumentos que ha utilizado el gobierno de México para llevar a cabo la modernización, han sido los Planes de Gobierno que van desde el Primer Plan Sexenal de 1934-1940, hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; y para el diseño, elaboración y ejecución de dichos Planes, se establecieron diversos órganos que serían los responsables de la planeación en nuestro país, desde el Consejo Nacional Económico hasta una Comisión integrada a la Secretaría de la Presidencia.

La planeación ha sido empleada en diversos países como instrumento primordial para coordinar y encauzar en forma ordenada el desarrollo de las naciones. Esta situación también se da en el caso de México, puesto que como ya se dijo la planeación se utiliza como un medio para llevar la conducción de las acciones del gobierno. En su concepción actual la planeación para este sexenio establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como política del gobierno para sus distintos sectores y ámbitos de actividad, así, el gobierno propone a través de este Plan, una estrategia para lograr el desarrollo que es la modernización.

En el Plan de Desarrollo actual se plantea un objetivo genérico para el desarrollo social dentro del que se incluye a la educación sin hacer referencia específicamente a este sector por esto, se toman también como referencia los que se manejan en el Plan anterior y en resumen lo que se observa en ambos Planes, es que se vuelven a plantear casi en su totalidad los ya externados buenos propósitos que se han manejado con anterioridad y no se profundiza en el análisis de los logros. Por ejemplo; en el PND actual, el objetivo que se maneja es demasiado genérico, mientras que en el PND anterior, dentro de los objetivos que se plantean utilizan términos para los cuales no se delimita con que sentido se van a manejar; dice que hay que adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su

modernización y se observa además que el concepto de modernización es muy amplio pero se fue concretando con acciones que tienden a apoyar la privatización de la educación a través de la puesta en marcha del proyecto neoliberal, esto trae consigo una mayor desigualdad de oportunidades educativas para el total de la población, siendo más afectada con esta política la clase trabajadora que viene a ser la más desprotegida; también con esta tendencia se pierde el sentido social e integral que se dice debe dársele a la educación, ya que al poner en manos del sector privado la conducción de las acciones educativas, se limita grandemente la formación de profesionales y se da la oportunidad de que dicha formación dé respuesta solamente a las necesidades de ese sector y lo que es más grave aún, al sector privado externo.

Del análisis comparativo de los dos últimos planes de desarrollo, se detecta que la modernización se concibe como las acciones que buscan disminuir la distancia entre la norma legal en la que se plasma la justicia social y la realidad. Hay coincidencia en ambos documentos en que hay que mejorar la calidad de la educación superior, ampliar su oferta frente a la creciente demanda, fortalecer la educación técnica, fortalecer el sistema de educación tecnológica, flexibilizar la curricula para asegurar la adquisición de conocimientos básicos que faciliten el aprendizaje y la actualización posteriores; se estrechará la vinculación de la educación superior tecnológica con los requerimientos del sector productivo y en especial, de las economías regionales; también se hace especial énfasis en la calidad educativa, la competitividad de la educación para estar en condiciones de poder certificar a través de sus egresados las capacidades para competir a nivel internacional, así como la pertinencia y la excelencia educativa.

Ante el gran reto que enfrenta nuestro país con la apertura comercial y la globalización, se necesita desarrollar una tecnología propia, nueva, adaptada a nuestras necesidades, a nuestra realidad y aprovechar al máximo la ya existente. Al respecto se dice en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, que se deberá

formar hombres y mujeres que a partir de la comprensión de nuestros problemas, sean capaces de formular soluciones que contribuyan al progreso del país y fortalezcan la soberanía nacional, que estén preparados para desenvolverse en un entorno cambiante, sean aptos para participar en todos los aspectos de la vida y les permitan adquirir una formación sólida en su profesión. La educación media superior y superior deberá desarrollar nuevos modelos de organización académica y pedagógica, orientados al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocados al análisis, interpretación y buen uso de la información más que a la acumulación de la misma.

En respuesta a la diversidad de finalidades, características y circunstancias particulares de cada institución educativa, las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción, se llevarán a cabo de acuerdo con la Ley de Planeación que marca para las dependencias y organismos del gobierno federal como obligatorias, este es el caso del Instituto Politécnico Nacional.

Como se pudo observar, en los planteamientos que se hacen a lo largo del Programa, se establece con claridad el rumbo hacia el que deberán dirigirse las acciones globales para la educación superior en nuestro país y a mi juicio es correcta la forma en que se plantean, sin embargo deberán concretarse acciones, instrumentos, mecanismos y apoyos; asimismo, en este programa se deberían establecer con mayor claridad los aspectos referentes a qué se va a hacer, quién o quiénes lo van a hacer, en qué tiempos, con qué recursos, que resultados se esperan obtener entre otros aspectos específicos que a mi modo de ver debería contener el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

En los párrafos citados con anterioridad se establecen aspectos muy importantes que se deberán tomar como directrices y aplicarlos a la situación específica de las escuelas superiores del I.P.N., ya que se convierten en obligatorias por las características particulares del Instituto; En el Programa de Desarrollo Educativo

vigente, se dejan espacios necesarios para que dentro de ese marco legal, se puedan realizar cambios de fondo a través de la planeación y la modernización a las estructuras tanto académicas como administrativas de las instituciones de educación superior, con la finalidad de apoyar el desarrollo real del Instituto por un lado y de cada una de ellas, dependiendo de sus capacidades, sus intereses particulares, sus recursos materiales y financieros y algo que es fundamental, la disposición y preparación de los recursos humanos que integran las escuelas superiores y las direcciones del Instituto encargadas de adecuar y aplicar la normatividad emanada del sector sin descuidar las necesidades y aspiraciones particulares de cada institución involucrada en el proceso modernizador a través de la planeación de la educación superior tecnológica.

A lo largo del diagnóstico que se presenta en el Programa de Desarrollo Educativo, se plantea la necesidad de dar mayor énfasis a los aspectos cualitativos de la educación, ampliar la cobertura educativa pero con calidad, apoyar el desarrollo de las comunidades y las regiones del país, lograr la vinculación de acciones y contenidos para aprovechar al máximo los recursos disponibles y que genere nuevas oportunidades de cooperación, la búsqueda de relaciones laborales armónicas la adecuada preparación del personal docente, adecuar el marco jurídico a las necesidades actuales de actuación de las instituciones educativas propiciando cierta flexibilidad en respuesta a las necesidades del desarrollo particular de cada una de ellas; el equipo de los planteles y su empleo debe reforzarse y mantenerse actualizado con la planta productiva regional; se desea que los talleres y laboratorios sean mejores centros de capacitación para las áreas de la administración y la productividad. También, la evaluación institucional permitirá sustentar sobre bases sólidas el proceso general de planeación y los programas internos de reordenación. Como ya se mencionó, la capacitación del personal académico destaca como una prioridad; la participación de técnicos profesionales que trabajen en las áreas tecnológicas será decisiva para enriquecer con enfoques prácticos el trabajo académico.

Aunque lo más importante del Programa de Desarrollo Educativo deberían ser; el cómo, cuándo, qué, quiénes, con qué, creo que en lo que han fallado los planes y programas nacionales, sectoriales e institucionales, es en que no se establece a través de ellos todos los aspectos antes mencionados, ni se propicia una nueva forma de participación colectiva encabezada por la máxima autoridad de cada sector y concretamente de cada institución educativa y sobre todo propiciar la integración y participación real e incorporación a estos procesos de planeación y modernización del profesorado en la elaboración, implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los mismos.

En respuesta a las políticas emitidas por el sector educativo a través del Programa de Desarrollo Educativo vigente, se requiere que las escuelas superiores del I.P.N., sean capaces de formar los profesionales técnicos que se integren con facilidad en un mundo que se ha vuelto excesivamente dinámico y cambiante y que sean capaces de aplicar instrumentos y mecanismos que se adelanten a los requerimientos tanto cualitativos como cuantitativos, para propiciar un desarrollo equilibrado en respuesta a las transformaciones y retos presentes y futuros. Es importante hacer notar que la educación para que realmente alcance sus propósitos, debe enseñar al alumno a aprender ya que bajo estas circunstancias cambiantes, los conocimientos deben readaptarse durante toda la vida del individuo.

Por ser el tema central de este trabajo la planeación como medio para modernizar la educación superior tecnológica y con el propósito de unificar criterios, se propuso una definición conceptual de la planeación aplicable al I.P.N. en la que dice que se determinará lo que va a hacerse cómo, cuándo y quiénes incluyendo el establecimiento de políticas, estrategias prioridades, objetivos, redacción de programas, determinación de metas y recursos, así como la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de dichas acciones.

Uno de los motivos por los que han fracasado a mayoría de las acciones de

planeación, creo que se ha dado por concebir esta actividad separada de las otras fases o etapas del proceso administrativo; no basta con decir qué se va a hacer, sino que deberán considerarse también los cómo, cuándo y quiénes van a ejecutar esas acciones y que resultados se esperan obtener. Estos aspectos deberían considerarse si se quiere que las acciones de planeación incidan realmente en los procesos educativos, para modernizarlos en respuesta a los retos planteados en las políticas educativas sectoriales, nacionales e internacionales y con base en las necesidades que a través de la dinámica de desarrollo se genera en cada una de las escuelas superiores del I.P.N.

También como las otras etapas o fases del proceso administrativo, la planeación en sí misma debe considerarse como un proceso con un enfoque integral sistémico por lo que se propone el siguiente que se complementa con el que se presenta en el Reglamento de Planeación del Instituto y es importante mencionar que el que aquí se presenta tiene como ventaja la de considerar a la planeación como un sistema en donde sus productos se toman como insumos para el diseño del nuevo plan.

- 1.- Análisis y Diagnóstico
- 2.- Elaboración del Pronóstico
- 3.- Formulación y Establecimiento de Objetivos, Metas, Selección de Alternativas y Prioridades
- 4.- Formulación del Plan (Programa) de Trabajo
- 5.- Discusión y Aprobación del Plan, Programa o Proyecto
- 6.- Ejecución e Implantación
- 7.- Seguimiento y Evaluación del Plan, Programa o Proyecto
- 8.- Retroalimentación del Proceso de Planeación (regresa al punto 1)

Este proceso metodológico se considera como una guía para lograr una secuencia lógica en el desarrollo de la planeación, y lo que no se debe perder de vista es que en los hechos, la planeación constituye un proceso social complejo que requiere de la participación de todos los niveles de la organización además de esto.

se constituye también en un proceso político puesto que los planes, programas y proyectos se convierten en instrumentos que permiten al grupo en el poder, legitimar su imagen y definir además la política a seguir.

Más que profundizar en la elaboración de los planes, programas y proyectos, que es un aspecto que en el I.P.N., ha tenido un avance significativo, se pretende hacer énfasis en los puntos 6) Ejecución e Implantación, 7) Seguimiento y Evaluación y 8) Retroalimentación del Proceso de Planeación que poco se ha trabajado. Se propone que la implantación se lleve a cabo a través de un enfoque integral por medio del que se interrelacionarán las acciones y se considerarán todos los aspectos del quehacer de las escuelas superiores; para lo que se propone un Modelo Integral para la Planeación Educativa en el I.P.N. (Enfoque Sistémico) que se presenta gráficamente en el último capítulo de este trabajo y que consiste fundamentalmente en agrupar en subsistemas las funciones sustantivas de las escuelas del Instituto: el Subsistema de Regulación y Control en el que se incluye la Planeación Administrativa con las funciones de Planeación, Organización, Programación y Evaluación; el Subsistema de Operación en el que se incluye la planeación Académica y las funciones de Docencia, Investigación y Desarrollo tecnológico, Extensión Cultural y Vinculación Académica; y el Subsistema de Apoyo que se maneja a través de la Planeación de Recursos con las funciones de Recursos Humanos, Financieros, Materiales y Físicos.

En el Instituto se ha dado un gran avance en el aspecto referente a la elaboración de los Programas de Desarrollo Institucional y otros documentos que derivados de este se han generado los que desde mi punto de vista están elaborados conforme a los lineamientos, directrices y políticas que marca el sector educativo y teóricamente responden a los requerimientos generales, sin embargo, al igual que el programa del sector educativo se quedan en generalidades y el problema principal se presenta cuando se quieren hacer realidad y aplicarse a la operatividad cotidiana de las escuelas superiores, puesto que falta establecer además del qué hacer, quién,

cuándo, cómo, con que instrumentos etc..

Así como resulta de gran importancia la elaboración de los planes y programas de desarrollo, lo es también la implantación de los mismos, ya que de nada servirán documentos bien elaborados tanto en forma como en tiempo y contenidos, si no se llevan a la práctica puesto que es en la operatividad de las acciones en donde las medidas modernizadoras pueden concretarse y ponerse en vigor y por esto, se propone una metodología para la implantación de planes, programas y proyectos que es la siguiente:

- 1.- Diseñar el Programa de Implantación
- 2.- Definir el Objetivo
- 3.- Determinar las Acciones Genéricas
- 4.- Establecer las Estrategias
- 5.- Determinar las Acciones Específicas
- 6.- Asignar Recursos Humanos, Materiales y Físicos
- 7.- Establecer los Tiempos Estimados

Se propone también un Proceso para la Implantación de Planes, Programas y proyectos que en el último capítulo de este trabajo se presenta en forma gráfica y aquí se describe en orden y es el siguiente: 1) Definir Actividades del Programa de Implantación, 2) Determinar Necesidades de Recursos Humanos, Materiales y Físicos, 3) Elaborar y Difundir Manuales e Instructivos, 4) Seleccionar al Personal que Realizará la Implantación, 5) Elaborar Programas de Capacitación, Sensibilización y Adiestramiento y Aplicarlos, 6) Oficializar el Programa de Implantación por Medio de Circulares y Reuniones, 7) Lograr el Funcionamiento Normal de las Actividades Implantadas, 8) Hacer el Seguimiento de las Actividades Implantadas, 9) Evaluar y Determinar las Medidas Correctivas y 10) Retroalimentación.

En lo referente a los tiempos en los que se elaborarán, adecuarán implantarán y evaluarán los programas de desarrollo para las escuelas superiores.

estarán de acuerdo a lo que maneja el el Reglamento de Planeación del I.P.N. sin embargo la implantación y la evaluación no se considera por lo que se propone que se realicen inmediatamente después de haber aprobado dicho programa, tratando de desarrollar estas acciones como procesos continuos sin interrupción en los tiempos.

Para hacer realmente operativa la planeación educativa a través de la implantación, seguimiento, evaluación y retroalimentación para el I.P.N., se deberá incidir a través de las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación, en las áreas sustantivas que son las escuelas, unidades y centros para lo que se propone la integración de grupos de trabajo con responsabilidades bien definidas estos son: Grupo Coordinador de Acciones Generales de Planeación que se integrará por los Directores de Planeación y Organización, Programación, Evaluación y de las Escuelas; Grupo Coordinador de Acciones Específicas de Planeación integrado por los Jefes de las Divisiones de las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación, Subdirectores de las Escuelas y Jefe de la Unidad de Asistencia Técnica; Grupo Operativo de acciones Específicas de Planeación que se integrará por Jefes de División y de Departamento de las Direcciones de Planeación y Organización, Programación y Evaluación, Subdirectores y Jefes de Departamento de la Escuela y Jefe e integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica.

Asimismo, hacia el interior de las escuelas, se establecerán grupos de trabajo en donde estarán integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica, un Asesor de la Secretaría Técnica para cada función de planeación, organización, programación y evaluación y el o los funcionarios responsables de la realización de los proyectos que se quieran normar o modificar. La planeación dentro de las escuelas del Instituto se llevará a cabo como un proceso con responsabilidad compartida y se asumirá dicha corresponsabilidad por niveles jerárquicos dentro de su organización interna de la siguiente manera: 1) Acciones Genéricas estarán a cargo de; el Director de la Escuela, Subdirectores Académico, Técnico y Administrativo, integrantes de la

**Unidad de Asistencia Técnica y el Jefe de la Sección de Graduados; 2) Acciones Específicas que las realizarán los Jefes de Departamentos Académicos y los que dependen de la Subdirección Técnica e Integrantes de la Unidad de Asistencia Técnica; 3) Implantación de Acciones que la llevarán a cabo todos los órganos de la Escuela pero fundamentalmente las Academias de Profesores, junto con las demás áreas Académicas y de Apoyo a lo Académico.**

La propuesta que se presenta en el último capítulo de este trabajo, se diseñó con el fin de contribuir a cubrir ese vacío que se ha venido dando en lo general en las acciones de planeación educativa y que es el referente a la falta de instrumentos y mecanismos para hacer una realidad la implantación de dichas acciones. Es importante hacer notar que esta propuesta puede ser aplicada con ligeras variantes, a los otros niveles educativos dentro del Instituto e incluso, en otras instituciones educativas.

Como se observa a lo largo de la historia, los fines de la educación son fundamentalmente fines políticos, y quienes los definen y determinan son los grupos en el poder, así como la modernización de los procesos educativos. Por lo que en el I.P.N., corresponde a los altos funcionarios y fundamentalmente a la Secretaría Técnica y en este momento, a la Unidad Temporal de Integración y Administración de Proyectos, así como a los funcionarios de las Escuelas Superiores, tomar en cuenta las experiencias vividas en materia de modernización y planeación educativa y apoyar con decisión política las acciones que al respecto emprendan en este sentido, pero considerándo que cada escuela tiene características y necesidades diferentes a todas las demás así como recursos y medios de todo tipo, pero también límites; por lo que la propuesta que aquí se presenta, se convierte más que en una estructura y procesos rígidos, en una guía que permitirá conducir con mayor éxito las acciones que se requieren para que las escuelas puedan adaptarlas y adoptarlas, según convenga pero sin olvidar que en lo que han fallado muchos planes y programas de desarrollo no ha sido en los qué hacer, sino más bien en los cómo,

cuándo y quiénes deberán hacerlo; y esto último podrá lograrse solamente mediante la implantación de dichos planes y programas, valiéndose de instrumentos, mecanismos y medios que pueden ser los que en este trabajo se sugieren ya que han surgido de una investigación exhaustiva y detallada del tema por un lado y por el otro de la vida cotidiana del Instituto Politécnico Nacional y sus realidades concretas.

También como apoyo a esta propuesta será necesario propiciar una dinámica de trabajo entre la Unidad Temporal de Integración y Administración de Proyectos y las Direcciones de la Secretaría Técnica así como con las Escuelas Superiores, esta dinámica se deberá sustentar en un apoyo político y económico real y decidido de las autoridades superiores dentro del Instituto, un apoyo técnico-metodológico directo a los responsables de las funciones de planeación y modernización en principio y posteriormente a los responsables de las funciones sustantivas (que en este caso como institución educativa que es el I.P.N., las que se llevan a cabo en las escuelas superiores) y en un proceso de capacitación a todo el personal involucrado principalmente a los funcionarios y empleados de todos los niveles, pero más importante aún al personal docente, también se hace necesario que este trabajo se sustente en una asignación oportuna de recursos y compromisos a los responsables de implantar, vigilar llevar el seguimiento, evaluación, control y retroalimentación de dichas acciones.

Vale la pena destacar que la planeación y la modernización para que puedan llevarse con éxito, se requiere necesariamente de la voluntad, conocimientos, habilidades y destrezas de los promotores para lograr involucrar realmente en todo el proceso a los responsables de implantarlo. Asimismo la planeación y la modernización deben convertirse en un proceso permanente, continuo y participativo, como consecuencia ningún plan ni programa serán definitivos, puesto que estarán sujetos siempre a las variaciones en relación a los requerimientos reales de la sociedad por un lado, y por el otro a las políticas y directrices que marca el gobierno

federal a través del sector educativo, por lo que también la ejecución de los planes y programas estará sujeta a la verificación y retroalimentación permanentes y nunca se podrá tomar esta ejecución como la etapa final del proceso de planeación y modernización.

Tan importante es el diseño y elaboración de los planes, programas, proyectos y acciones de modernización como la implantación de los mismos, ya que de nada sirven documentos bien elaborados, si no se llevan a la práctica y se quedan como un ideal; es en las etapas de ejecución e implantación, seguimiento y evaluación y finalmente la retroalimentación de estos documentos en donde las acciones modernizadoras se pueden concretar e incidir verdaderamente en la formación de profesionales técnicos que con base en los requerimientos de las nuevas políticas nacionales emanadas a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio y de la Globalización, se les proporcionen conocimientos que les permitan actuar con acierto en un mundo cada vez más cambiante, que estén en condiciones de competir a nivel internacional logrando altos índices de excelencia y calidad profesional técnica y mantenerse siempre a la vanguardia del desarrollo tecnológico que el país requiere en el ámbito de la educación superior y la investigación tecnológica.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

### LIBROS Y ARTICULOS

Ackoff, Rousel L. *Un Concepto de Planeación de Empresas*. México. Editorial Limusa, 1987.

Alvarez, Isaías. *Planeación y Administración. Límites y Confluencias*. México. SEP 1982.

Betheleim, Charles. *Planificación y Crecimiento Acelerado*. México. Fondo de Cultura Económica, 1965.

Carranza, José Antonio. *Relaciones entre Reforma Administrativa y los Principios de Reforma Educativa*. México, SEP 1988.

Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Editorial Limusa, 1986.

Casanova Cardiel, Hugo. *Planeación Universitaria en México. La Administración Pública y la UNAM 1970-1976*. México. Coordinación de Humanidades Centro de Estudios Sobre la Universidad . UNAM, 1995.

Cecea, José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (El Caso de México)*. México. UNAM, 1982.

Cibotti, Ricardo y Enrique, Sierra. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. México, Editorial Siglo XXI, 4a. Edición 1975.

**Cuadra, Hector.** *Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a Partir de 1917.* México.Tomo II. UNAM.1977.

**Churchman C., West.** *El Enfoque de Sistemas.* México. Editorial Diana. 1974.

**De la Madrid Hurtado, Miguel.** *Pensamiento Político.* México. Presidencia de la República, 1981.

**Didriksson, Axel.** *La Planeación de la Educación en México.* México. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1987.

**Eisenstadt, S.N.** *Cambio Social. Diferenciación y Evolución. En Ensayos Sobre Cambio Social y Modernización.* Madrid. Editorial Tecnos. 1970.

**García Medel, María Rita.** *La Administración Pública en los Países Subdesarrollados.* México,Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM 1999.

**Gómez Ceja, Guillermo.** *Planeación y Organización de Empresas. Guía Técnica.* México, Sexta Edición, Edicolor, 1984.

**Gómez Morfín, Joaquín.** *La Administración Moderna de Sistemas de Información.* México,Editorial Diana 1985.

**Guerrero, Omar.** *La Administración Pública del Estado Capitalista.* México. INAP 1989.

**Guillén, Arturo.** *Planificación Económica a la Mexicana.* México,Editorial Nuestro Tiempo. Octava Edición. 1988.

**Gutiérrez, Francisco.** *Educación como Práxis Política.* México. Siglo XXI Editores. 1987.

**Kaplan, Marcos.** *Problemas del Desarrollo y de la Integración en América Latina.* Caracas. Monte Avila Editores 1978.

**León López, Enrique.** *El I.P.N. Origen y Evolución Histórica.* México. Dirección de Bibliotecas y Publicaciones, I.P.N., 1986.

**Lombardo Toledano, Vicente.** *Obra Educativa. Textos de Humanidades.* México. Tomo II Colección. Educadores Mexicanos UNAM-IPN. 1987.

**Lombardo Toledano, Vicente.** *Obra Educativa. Textos de Humanidades* México. Tomo III Colección. Educadores Mexicanos UNAM-IPN. 1987.

**Mendoza Rojas, Javier, Teresa P., Magdalena S. y Lourdes CH.** *La Planificación de la Educación Superior Discurso y Realidad Universitaria.* México. UNAM. 1989.

**Moreno Botello, Ricardo.** *La Escuela del Proletariado. La Educación Técnica Industrial en México 1976-1983.* México, UAP-I.P.N., 1987.

**Much Galindo, Lourdes y José García, Martínez.** *Fundamentos de Administración.* México, Editorial Trillas. 1985

**Ortiz de Zárate, Juan Manuel.** *Semblanza Histórica del I.P.N. de sus Escuelas y Centros.* México. Dirección de Bibliotecas y Publicaciones I.P.N., 1985.

**Peñaloza Castro, Hernán.** *Evolución de la Administración Pública en América Latina en los Últimos Veinte Años.* México. INAP, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas 1974.

**Pérez Castaño, María Guadalupe.** *Planeación Académica.* México. UNAM Editorial Porrúa S.A. 1988.

**P. Huntington, Samuel.** *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972.

**Pescador Osuna, José Angel.** *Ensayos Sobre Modernidad Nacional. Modernidad Educativa y Desarrollo Tecnológico.* México, Editorial Diana, 1989.

**Pichardo Pagaza, Ignacio.** *Diez Años de Administración y Planificación Pública en México.* México. Ensayos Editorial Porrúa. 1972.

**Reyes Heróles, Jesús.** *Educar para Construir una Sociedad Mejor.* México. Vol. II SEP 1983.

**Robles, Martha.** *Educación y Sociedad en la Historia de México.* México, 11a. Edición Siglo XXI Editores, 1988.

**Solis, Leopoldo.** *Planes de Desarrollo Económico y Social en México.* México. SEP 1975.

**Steiner, George A.** *Planeación Estratégica.* México. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., 1988

**Wionczek, Miguel.** *Bases para la Planeación Económica y Social de México.* México. Siglo XXI Editores, 1986.

## **OTRAS FUENTES**

**"Acuerdo de Creación de la Comisión de Planeación del I.P.N.". México. Dirección General del I.P.N. 1977.**

**"Boletines de Información Semanal de Enero a Junio de 1997". México. Dirección de Planeación y Organización del I.P.N.**

**ANUIES. "Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior". México. Cuernavaca Morelos, 1990.**

**ANUIES. "Declaraciones y Aportaciones de ANUIES para la Modernización de la Educación Superior". México. Documento Aprobado en la VIII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, 1989.**

**ANUIES. "Estatuto, Organización y Reseña Histórica". México, ANUIES 1961.**

**ANUIES. "La Planeación de la Educación Superior en México". México, 1979. (Documento Presentado en Puebla).**

**ANUIES. "Manual de Planeación de la Educación Superior". México, Vol I. ANUIES-SEP 1989.**

**ANUIES. "Plan Nacional de Educación Superior, Lineamientos Generales para el Periodo 1981-1991". México. CONPES-SEP-ANUIES, 1981.**

**ANUIES. "Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)". México, ANUIES, 1986.**

**Barona Cardenas, Ernesto.** *"Universidad y Sociedad, la Universidad del Futuro"*. Cuadernos del Congreso Universitario No. 12, Conferencias Temáticas, México, 1990

**Castillo Rojas, Alfredo.** *"Aspectos Administrativos de los Planes de Desarrollo"*. Revista Mexicana de Ciencia Política, Vol. XVI No. 60, 1970.

**De la Madrid Hurtado, Miguel.** *"Sexto Informe de Gobierno"*. México Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

**Deutsh, Karl.** *"Social Mobilization and Political Development"*. American Political Science. Vol. 55, september, 1961.

**Díaz Casillas, José Francisco.** *"Reflexiones Sobre los Problemas Contemporáneos de la Administración Pública"*. México. (artículo).

*"Guía Técnica para la Formulación de los Programas a Mediano Plazo"*. México. Dirección de Planeación del I.P.N. 1990.

**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.** Memoria. *"Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*. Ciudad de México, 13, 14 y 15 de noviembre de 1989. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1989.

*"Legislación Educativa del Sistema Nacional de Educación Técnica"*. México, SEP, 1976.

*"Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional"*. D.O.F., 29 de diciembre de 1961.

**Lincón Baeza, Arturo.** *"Planeación y Administración en el Sector Público y Subsistema de Educación Superior"*. Ponencia en Reunión de CONPES. México, 1980.

- López Portillo José. *"Primer Informe de Gobierno"*. México, 1987.
- "Manual General de Organización del Instituto Politécnico Nacional"*. Dirección de Planeación y Organización del I.P.N., 1993.
- "Manual de Organización de la Dirección de Planeación y Organización"*. vigente.
- "Memoria del Instituto Politécnico Nacional 1988-1989"*. Dirección de Publicaciones del I.P.N.,
- Martínez Silva, Mario. *"Teorías del Desarrollo y Teorías de la Administración Pública en América Latina"*. México. Revista Política de Administración No.5 Mayo-Agosto 1978.
- Mendoza Rojas, Javier. *"El Proyecto Ideológico Modernizador de las Políticas Universitarias en México (1965-1980)"*. México, 1985, Artículos.
- Peñaloza Castro, Hernán. *"Evolución de la Administración Pública en América Latina en los Últimos Veinte Años"*. México. INAP, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. 1974.
- "Plan Global de Desarrollo 1980-1982"*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994"*. México. Presidencia de la República, 1989.

*"Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". México, Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1995.*

*"Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior PROIDES". México, ANUIES-SEP, 1986.*

*"Programa para la Modernización Educativa 1989-1994". México, SEP, 1989.*

*"Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000". México, SEP 1995.*

*"Programa Institucional de Desarrollo del I.P.N. 1989-1994". México, SEP-IPN, 1989.*

*"Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000. I. P.N." México, SEP-IPN, 1995.*

*"Programa de Aseguramiento de la Calidad y Excelencia Académica del I.P.N." 1997.*

*"Programa de Modernización de la Administración Pública (Proyecto)". 1995.*

*"Prontuario Histórico de Capacidad Instalada y Areas de Estudio Centros, Escuelas y Unidades del I.P.N.". Dirección de Relaciones Públicas IPN, 1988.*

*"Proyecto Institucional de Modernización Administrativa en el I.P.N.". Dirección de Planeación y Organización del IPN, 1989.*

*"Reglamento Interno del I.P.N.". Publicado en la Gaceta Politécnica No. 5 1983.*

*"Reglamento de Planeación del I.P.N.". Publicado en la Gaceta Politécnica No. 30, México, Enero de 1990.*

**"Revista Investigación Hoy". I.P.N., Mayo 1994 .**

**"Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 163 Año XLI México. UNAM, Enero/Marzo 1996.**

**Reyes Heróles Jesús. "Revolución Educativa". México. Cuadernos SEP 1983**

**Ruiz Dueñas Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana". México. Revista de Administración Pública, INAP 55/56 Julio/Diciembre 1983.**

**Salinas de Gortari, Carlos. "Informe Presidencial". México 1988.**

**Solis Leopoldo. "Planes de Desarrollo Económico y Social en México". México. SEP No. 215. 1975.**