

Complejidad de la gestión interinstitucional

Capital social y Neoinstitucionalismo: análisis del Programa
Coincides en el Estado de México

Estado, Federalismo y División de poderes

Estado, Nuevo Institucionalismo y Desarrollo Económico

Condiciones para profesionalizar los gobiernos locales en México

La reorganización de las Instituciones del sector público en México:
El ejemplo del Instituto Politécnico Nacional

Flexibilidad y Precariedad Laboral en México. El Caso de los
Voceadores de Periódicos de Monterrey

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julió C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© Revista IAPEM

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso

Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(diciembre 2009)

Los trabajos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Ariaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El país vive desde hace un año condiciones difíciles que tienen impacto negativo tanto en la sociedad, la economía y la vida pública, lo cual favorece un ambiente de incertidumbre y pronóstico reservado. La crisis financiera que en los últimos años tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica a partir de septiembre 15 de 2008, se ha extendido por todo el planeta, ocasionado la caída de la producción, el consumo y la inversión, propiciando el encarecimiento del dinero y el crédito, con lo cual el ritmo y velocidad de las economías ha disminuido hasta llegar a la etapa de la recesión en la cual México se encuentra inmerso, aunque se declare que ha llegado a su fin. Lo cierto es que no hay elementos firmes para considerar el ocaso de la propia recesión porque el consumo sigue a la baja, lo cual significa que la población tiene ante sí datos inciertos, reflejados con la caída de las ventas que ha llegado a un 77% en la escala del Índice de Confianza al Consumidor (ICC) (Excelsior, Sección Dinero, 6/11/09).

El juego especulativo de los mercados financieros es el factor que obliga a los Estados a intervenir mediante planes de rescate que eviten el derrumbe de los procesos del mercado que, ante la crisis actual, no tiene los instrumentos idóneos que permitan su recuperación, si no es con la acción interventora del Estado. La falta de una regulación efectiva, acompañada de tareas firmes de supervisión, vigilancia y evaluación han permitido que el auge sin límites de las políticas liberales sea la pauta que marca los



procesos de acumulación con base en condiciones asimétricas que repercuten en las sociedades, los países y las regiones. Este fenómeno provoca que el aparato financiero se sobreponga al aparato productivo, ocasionando que el movimiento de los capitales y el dinero desemboque en problemas que hoy día alteran la eficacia del intercambio mercantil. En este sentido, los grupos financieros -bancos, casas de Bolsa, financieras, hipotecarias- son los más beneficiados con el estado de cosas que se caracteriza por la disminución de la inversión, el consumo y el crédito, lo cual desarregla a los mercados productivos y de consumo en escala creciente. México no es ajeno a los movimientos favorables o desfavorables de la economía, porque en su condición de vecino de uno los mercados más grandes del mundo, ha resentido que en los Estados Unidos la caída del consumo provoque la caída de los productos de exportación. Junto con esta situación, la caída de los ingresos petroleros a consecuencia del agotamiento del pozo Canderel, provoca una crisis fiscal de proporciones considerables, lo cual obliga a valorar que el faltante de \$ 300 mil millones de pesos causa a la vez, la reducción del gasto público en \$ 85 mil millones de pesos. Para un país con carencias, desigualdades y ascendentes relaciones de exclusión como México, la situación es crítica, porque en el modelo actual de desarrollo no hay alternativas efectivas para superar las condiciones de emergencia que se viven.

La lectura que se realiza del problema económico es fundamentalmente de carácter financiero y presupuestal, como si esos factores por sí mismos

fuesen el problema central, Hay que recordar que las finanzas y los presupuestos son herramientas que se justifican en razón de las situaciones que vive la economía, pero no son la clave para revertir por sí mismos, los efectos negativos que hoy se viven. La crisis fiscal del Estado mexicano es preocupante, debido a que la parálisis del aparato productivo es un hecho consumado. Es claro que la estrategia económica actual no genera resultados favorables, desde el momento en que el desempleo, la improductividad y la falta de crecimiento se han instalado como males sociales y públicos.

Actualmente hay casi 2,000 millones de desempleados, el Producto Nacional Bruto ha caído un 7%, el número de pobres asciende a 52,000 millones y el número de personas en pobreza extrema llega a 20,000 millones, los corporativos utilizan su liquidez no para crecer, sino para pagar los daños que genera la crisis como el pago de deudas, la disminución de las plantillas de personal y el freno a su expansión, enfrentando además, los efectos negativos de la falta de créditos. En este sentido, Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México ha señalado "México tiene un escenario estremecedor a causa de la muy baja recaudación fiscal, la poca diversificación de sus exportaciones y una dependencia excesiva de los recursos petroleros" (Excelsior, Sección Dinero, 28/9/09).

Por ello, en el ámbito del gobierno, se han tomado medidas encaminadas a disminuir su gasto y para tal efecto, se ha propuesto desde el Ejecutivo federal la desaparición de las secretarías de la Función

Pública, Turismo y Sagarpa. Lo paradójico es que entre las tres, el ahorro presupuestal que se pretende conseguir asciende a 6,500.00 millones de pesos que en poco monto ayudan a disminuir el boquete fiscal. Estas medidas se encaminan a disminuir los costos administrativos del gobierno, pero no a estimular su papel en el desarrollo. La adopción de políticas restrictivas responde a la caída de los ingresos fiscales y con el artificio de que las estructuras burocráticas son costosas sin haberlo demostrado fehacientemente, se procede a eliminar áreas administrativas que aparentemente no tienen sentido.

Este remedio no resuelve los problemas de fondo de la economía porque además del desconcierto que genera a los mercados, los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil, no está demostrado que la eliminación de áreas administrativas sin demostración empírica, se traduzca en ahorro efectivo del gasto público.

En el caso de la secretaría de la Función Pública es lamentable que resulte dañada en su estructura y operación cuando tiene a su cargo programas relevantes como la mejora regulatoria, la calidad de la gestión pública, la funcionalidad de la transparencia, la necesidad de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, el nexo con público ciudadano para efectos de evaluar el grado de satisfacción de los bienes y servicios públicos.

Es una secretaría con tareas clave para que la confianza de los ciudadanos en la Administración pública no sólo retorne, sino que se incremente.

Con esta medida, el Gobierno federal no tendrá los canales de comunicación para que los ciudadanos y el gobierno interactúen en términos de una mayor legitimidad democrática, dado que en su lugar se propone la creación de una Contraloría que dependa del Titular del Ejecutivo federal, con el cual se da paso para que sea juez y parte en la evaluación de las dependencias administrativas centrales.

En el caso de la secretaría de Turismo, su lugar en la vida productiva es importante. En palabras del presidente Pablo González Carbonell de la Asociación de Inversionistas en Hoteles y Empresas Turísticas, "el sector turismo aporta al país 20 mil millones de dólares cada año y eso representa el ocho por ciento del Producto Interno Bruto, además de generar dos millones 400 empleos" (Excelsior, Sección Dinero, 28 /9/9). En este sentido, no se entiende por qué una secretaría importante sea un apéndice de la secretaría de Economía, cuando las tareas de esta no son necesariamente compatibles con la promoción del turismo.

En el caso de la secretaría de la Reforma Agraria, no es claro por qué se fusiona con SAGARPA, cuando por sus tareas, no se justifica más que en apariencia, que puede llegar a su fin por motivos presupuestales. La constante en esta situación es la falta de un estudio que argumente el sentido y alcance de los cambios en la Administración pública federal y sobre que se demuestre cuáles son los beneficios sociales que se producen con medidas de ese tipo. Todo indica que hay prisa para consumarlos, pero no elementos válidos

para esperar que sean modificaciones coherentes que el país necesita para reanimar la economía y con ello los procesos distributivos. La administración de la sociedad y la economía es punto cardinal en todo proceso de crecimiento y desarrollo. Por tanto, las cuestiones administrativas tienen que analizarse con mesura, no sólo con criterios financieros y comentarios.

Cuando las estructuras administrativas se eliminan con la pretensión de ahorrar recursos financieros se generan a la vez otros impactos como por ejemplo, el posible despido del personal burocrático, lo cual implica caída de consumos, de ingresos fiscales y aumento de presiones sociales en momentos que la sociedad y el mercado viven un ritmo insuficiente de productividad y eficiencia a consecuencia de la crisis financiera. Los males que el país tiene son económicos, no administrativos. En todo caso cuando se agotan las alternativas de desarrollo en términos de gobierno se deben buscar otras y ahí la Administración pública juega un papel importante para proponer e implementar opciones de política pública.

El gobierno mexicano tiene que dejar atrás la visión de las instituciones administrativas como la causa de los problemas económicos del país, para centrarse en modificar el modo en que se produce el capital, la inversión y el ahorro. En este sentido, Marco Cannizzo, Presidente de la Cámara de Comercio Italiana; ha declarado que no están de acuerdo con el paquete fiscal que se ha enviado y aprobado por el Congreso de la Unión para 2010 y afirman que "...

los incrementos de dos por ciento a la tasa del ISR y de uno por ciento al IVA son marginales pero al final de cuentas números a la alza, por lo que advirtió que agregar más impuestos a una economía golpeada es una señal de que México no quiere más inversiones” (Excelsior, Sección Dinero, 6/11/09).

En este número hay temas relacionados con el capital social y la aplicación de un programa gubernamental en el Estado de México, Estado y federalismo, la importancia de las organizaciones estatales en el desarrollo económico, el significado de profesionalizar las estructuras en los gobiernos locales, la relevancia de una institución de educación superior como el Instituto Politécnico y aspectos relativos a la flexibilidad y precariedad laboral en Monterrey.

Contenido

| | |
|--|------------|
| Artículos | 13 |
| Capital social y Neoinstitucionalismo: análisis del Programa Coincides en el Estado de México <i>Fredy Torres Oregón y José Luis Estrada Rodríguez</i> | 13 |
| Estado, Federalismo y División de poderes <i>Ricardo Uvalle Berrones</i> | 39 |
| Estado, Nuevo Institucionalismo y Desarrollo Económico <i>Jaime Espejel Mena</i> <i>Misael Flores Vega</i> <i>José Joaquín Monroy Castrejón</i> | 83 |
| Condiciones para profesionalizar los gobiernos locales en México <i>José Juan Sánchez González</i> | 107 |
| La reorganización de las Instituciones del sector público en México: El ejemplo del Instituto Politécnico Nacional <i>Nicolás Rodríguez Perego</i> | 139 |
| Flexibilidad y Precariedad Laboral en México. El Caso de los Voceadores de Periódicos de Monterrey <i>Jesús Rubio Campos</i> | 169 |

La reorganización de las Instituciones del sector público en México: *El ejemplo del Instituto Politécnico Nacional*

Nicolás Rodríguez Perego*

Abstract

El proceso de reforma institucional emprendido por el Instituto Politécnico nacional, dentro de un proceso mayor que envuelve a las universidades e instituciones de educación superior públicas, ha sido lento y accidentado pero, después de más de veinte años de iniciado y con el impulso de las últimas administraciones, es posible y recomendable hacer un balance de las principales acciones y medidas que lo han ido conformando. Dicho balance permite tener una idea precisa del camino seguido y de la posibilidad real de que éste conduzca a una mejor organización y al cabal cumplimiento de las expectativas planteadas para ser alcanzadas en los próximos años.

Palabras clave: Instituto Politécnico Nacional, organización, estrategias, técnicas de gestión y evaluación.

The institutional reform process started by the National Polytechnic Institute is part of a big process of change in all universities and Mexican public higher educational institutions. It has been slow and difficult, but, after more than twenty years with the support of the last administrations, it is possible and desirable to make an evaluation of principal acts and measures that have been developing. This balance allows us to have a precise idea of the means followed, and of the real possibility that this will achieve a better organization and a correct completion of the proposed expectations to be obtained in the near future.

Key words: National Polytechnic Institute, organization, strategies, management techniques and evaluation.

* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional. Becano de exclusividad de la COFAA-IPN

Introducción

El Instituto Politécnico Nacional (IPN) ha participado de manera decidida en el proceso de transformación formal a que han estado sometidas las universidades y las instituciones de educación superior mexicanas públicas, desde los años setenta del siglo pasado, bajo la conducción de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Este proceso se ha caracterizado por la intención manifiesta de dotarlas -a las organizaciones educativas de ese nivel- de características y condiciones que les permitan desenvolverse de mejor manera en un contexto novedoso, cambiante que ha caracterizado a los últimos años del siglo XX y a los de principios del XXI, bajo un modelo de desarrollo en el cual predomina la apertura comercial y la globalización económica.

Este proceso se enmarca dentro de uno más amplio y complejo que se refiere al cambio estructural del Estado y de sus principales órganos, iniciado con la intención de revisar las funciones públicas, reducir el número de las organizaciones que pertenecen al sector, tratando de que aquellas que realizan actividades económicas desaparezcan y dejen el campo libre, para su atención y desarrollo, a empresas pertenecientes al ámbito exclusivo de la iniciativa privada.

No ha sido, sin embargo, nada más un intento de redistribuir actividades, sino que en algunos casos se ha tratado de minimizar la acción estatal, yendo más allá de los aspectos meramente económicos y favoreciendo el crecimiento de organismos privados que se han dedicado a la prestación de servicios que tradicionalmente y con justa ubicación, se les ha reconocido como propias del sector público. Esta intención, que no se manifiesta abiertamente, se nota cuando se observa la manera en que se distribuyen los recursos y la forma en que se señalan deficiencias

y errores de los organismos públicos y se destacan logros y desempeño de las organizaciones privadas.

Existen instituciones mexicanas que han soportado y amortiguado el embate privatizador, algunas en sectores de la economía que la Constitución aún reconoce como estratégicos y otras dentro del sector educativo, por la trayectoria y el prestigio que las acompaña y por haber desempeñado un papel de primer orden en momentos en que se requería de ellas la oferta educativa, técnica y científica, que la sociedad demandaba. La UNAM y el IPN son dos de las más representativas de esas instituciones que se han hecho acreedoras al reconocimiento de la sociedad mexicana, lo que les ha servido de escudo para protegerse de la intención de opacarlas y disminuir su influencia y participación como pilares fundamentales de las actividades que conforman las funciones educativas en el nivel superior.

Con una actitud positiva, a través de la cual se reconoce la necesidad de adaptar métodos y procedimientos diseñados para otras circunstancias, a los actuales requerimientos y exigencias, el IPN aceptó internarse en esa lógica de cambios formales que le permitirán afrontar los nuevos retos del entorno socioeconómico propio de principios de siglo. En este trabajo se pretende observar algunos de los mecanismos puestos en marcha por las últimas administraciones del Instituto, resaltando algunos de los resultados obtenidos y las vicisitudes que han acompañado al proceso.

Trayectoria del proceso

A partir de los años ochenta el Instituto Politécnico Nacional se enfrasca en el proceso de transformación por medio del cual ha buscado mejorar

su estructura organizativa para hacer frente a las nuevas condiciones contextuales características de las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI. En ese sentido, es importante mencionar que su actual ley orgánica, que entró en vigencia en 1981, tuvo como propósito fundamental establecer de manera clara y definitiva su condición de organismo rector, a través del cual el Estado mexicano dirige la aplicación concreta de sus políticas educativas en el ámbito de las investigaciones y programas de estudio, relacionados con la creación y la aplicación de conocimientos tecnológicos.

En el capítulo I de ley orgánica del IPN se definen su naturaleza, sus finalidades y sus atribuciones, precisándose en el artículo 1 que se trata de "la institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Inmediatamente después, en el artículo 2, se describe la figura jurídico-formal de que está investido el Instituto y, a ese respecto, se dice que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, lo que quiere decir que es una dependencia de la SEP con algunas condiciones formales que le dan cierta autonomía, pero no es una entidad descentralizada, que disfrute de la autonomía que caracteriza a la mayoría de las universidades públicas, tanto a la nacional como a la metropolitana y a las estatales.

Precisamente, desde que se inicia el proceso de transformación al que se está haciendo referencia, surge como un factor limitante el hecho de que el IPN no posea las características formales propias de esas otras instituciones de educación superior, lo cual ha sido planteado

en numerosas ocasiones y ya es proverbial el hecho de que al darle posesión en el año 2000 al Director General del IPN, el entonces Presidente de la República manifestó su intención de en breve plazo otorgarle autonomía. De inmediato el Consejo General del Instituto se dio a la tarea de elaborar una nueva ley orgánica en los términos definidos por el Ejecutivo. Más adelante se hará referencia a este episodio cuyo desenlace no fue el que se vislumbraba en ese momento.

No obstante las limitaciones representadas por su estatus jurídico-formal, el IPN como miembro relevante de la ANUIES, ha participado activamente en el proceso de renovación, con un seguimiento riguroso de las observaciones y recomendaciones emanadas de dicha asociación y que desde finales de los años 60 del siglo XX estaban destinadas a poner en marcha las acciones necesarias para configurar un sistema nacional de planeación de la educación superior, en un primer momento, y un sistema nacional de evaluación de la educación superior, posteriormente. En ese sentido, como una primera acción debe recordarse el acuerdo que recomendaba la creación de unidades de planeación y estadística en las instituciones de la ANUIES (ANUIES, 2000a).

Ya es bastante conocida la evolución de ese proceso con la creación del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior (SINAPPES), de la coordinación nacional para la planeación de la educación superior (CONPES) y las coordinaciones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES) que datan de 1979 en reunión de la ANUIES celebrada ese año en Puebla y en la cual, además, se aprobó el documento titulado "la planeación de la educación superior en México" (ANUIES 1979). Es en los años 80 cuando se define a la planeación como pilar fundamental del desarrollo de la educación pública mexicana, con la elaboración del plan nacional de la educación

superior 1981-1991 y el programa integral para el desarrollo de la educación superior.

A finales de los 80 se da el paso siguiente necesario, dentro de la lógica administrativa, que aconseja verificar en los hechos el cumplimiento de labores destinadas a alcanzar las metas previamente establecidas. Desde ese entonces, aparece la evaluación como el segundo pilar sobre el cual se va a asentar la educación superior, procediéndose a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), el Centro Nacional para la Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Se ha llegado, por ese camino, a la instauración de un sistema de evaluación que se manifiesta en cinco niveles que comprenden las instituciones como tales y los programas de estudio (en ambos, el proceso da lugar a la "acreditación") y en el personal académico, los técnicos superiores, los profesionales y los alumnos (en estos últimos el proceso conduce a la "certificación").

El sistema institucional de planeación del IPN, creado en el reglamento de planeación, se define como "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 institucional" (art.3). Este sistema se considera de observancia obligatoria, integrador de todas las atribuciones y funciones del Instituto y debe estar sometido a permanente actualización. Como productos del sistema se establecen en el reglamento el "programa institucional de desarrollo", el "programa de mediano plazo de las dependencias del instituto", "programas operativos anuales" de cada dependencia y el "programa operativo anual" institucional.

La Secretaría Técnica del Instituto es el órgano definido como responsable de la aplicación de las normas del reglamento de planeación

y encargada de coordinar los diferentes niveles de participación de las áreas y dependencias institucionales para que se integren los programas operativos anuales de cada dependencia con el programa operativo anual institucional y éste con el programa institucional de desarrollo, el cual, a su vez, deberá corresponder a los lineamientos y políticas definidos en el programa sectorial contenido en el plan nacional de desarrollo. La secretaría técnica asume la responsabilidad de coordinar el proceso interno de planeación a través de las direcciones de planeación y de programación.

Para dar una mejor idea de la forma en que se enmarca la planeación del IPN en el ámbito nacional, basta con observar los documentos de evaluación emanados de la secretaría técnica. En efecto, en un primer apartado que denomina "marco normativo", el documento que evalúa avances del programa institucional de mediano plazo 2004-2006 especifica que la ley de planeación reformada en 2003 obliga a las dependencias de la administración pública centralizada a planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades definidas. Seguidamente se menciona al Plan Nacional de Desarrollo como el elemento fundamental del sistema nacional de planeación participativa, del cual se desprenden los programas operativos de las diferentes entidades de la administración pública federal. Completan ese panorama de disposiciones, ya dentro del ámbito educativo, la ley general de educación, el programa nacional de educación y el programa especial de ciencia y tecnología.

Una de las más claras muestras de la integración formal del Instituto al sistema nacional de planeación de la educación superior la constituyen sus programas institucionales de mediano plazo, de los cuales está vigente el correspondiente al trienio 2007-2009. Es de destacar que éste inicia expresando la orientación que se ha dado en la dirección

del IPN hacia una transformación institucional. En ese sentido, se enarbola el ejercicio de la planeación como el instrumento que ha servido para detectar los retos que enfrenta el Instituto y que se refieren al fortalecimiento de la calidad de sus tareas sustantivas, a la consolidación de la infraestructura y el equipamiento requeridos por las diferentes áreas para el mejoramiento de las labores académicas y el fortalecimiento de acciones de integración social (Villa Rivera, 2007c).

El reglamento de evaluación del IPN se inscribe, por expresa declaración del consejo general consultivo del Instituto en el momento en que lo aprueba, en los lineamientos establecidos por el programa para la modernización educativa 1989-1994, el cual establece objetivos y estrategias para desarrollar el sistema nacional de evaluación educativa. El reglamento crea el sistema institucional de evaluación y dice que como evaluación debe entenderse "un proceso permanente de reflexión y análisis que haga posible identificar y explicar las características y condiciones del desarrollo de los procesos y las acciones institucionales" (art.3). Se definen cuatro ámbitos dentro de los cuales se debe llevar a cabo la operación del sistema institucional de evaluación. Estos cuatro ámbitos van desde el global que comprende la normatividad, coordinación y supervisión institucional hasta el operativo que comprende la aplicación específica de las normas, métodos y procedimientos, pasando por el consultivo que analiza, opina y promueve el funcionamiento del sistema y el normativo que diseña y ejecuta el proceso de evaluación.

En las últimas administraciones del IPN, correspondientes a los primeros años del siglo, se han intensificado las medidas que buscan ubicarlo como una institución que acata y cumple rigurosamente las políticas públicas diseñadas para el sector, siendo de las que con más regularidad ha sometido a sus diferentes programas de estudio al análisis y evaluación de los organismos competentes que el sistema nacional

de evaluación ha venido conformando. En los informes de actividades que anualmente presenta el Director General se menciona cómo ha venido incrementándose la participación de los programas en procesos de evaluación y, de acuerdo con el programa institucional de mediano plazo 2004-2006, en marzo de 2004 el Instituto llegó a ocupar el primer lugar entre las universidades e instituciones de educación superior con mayor número de programas reconocidos como de calidad: 42 de nivel medio superior, 35 de licenciatura y 30 de posgrado (IPN, 2004a.7).

En un interesante documento aparecido en febrero de 2007, la secretaria técnica del instituto, a través de la dirección de evaluación, muestra los resultados del programa institucional de mediano plazo 2004-2006, en el cual destaca la posición de sus programas con respecto al reconocimiento de los diferentes organismos evaluadores. En ese sentido, se menciona que en el nivel superior cerca del 83.35% de la matrícula inscrita es atendida en programas de calidad reconocidos por organismos externos incorporados al consejo para la acreditación de la educación superior (COPAES). En 2003 el número de carreras reconocidas a ese nivel era de 34 y en 2006 subió a 46 (IPN, 2007a:22).

Aunque todavía no termina el periodo correspondiente al Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2009, es posible observar las cifras de los dos primeros años y, en ese sentido, en el Informe Anual de Actividades correspondiente al año 2008, dentro la línea de acción de "innovación y calidad en la formación", se muestra que el número de programas acreditados con reconocimiento externo en los años 2007 y 2008 es de 54 en el nivel medio superior, lo que equivale al 100% de la oferta educativa del Instituto en dicho nivel, de 51 en 2007 y 54 en 2008 en el nivel superior, equivalente al 89.81% de sus programas en el primero de los años y al 96.49% en el segundo (Villa Rivera, 2009).

Un aspecto que ha preocupado al Instituto, como a las demás instituciones, porque de él dependen el prestigio de los programas y la asignación de recursos extras para la adquisición de materiales y equipo y para becas de estudio, es el reconocimiento del CONACyT a través de su padrón de posgrado. A ese respecto, el Instituto, desde 2003 hasta 2006 incrementó el número de programas en dicho padrón de 5 a 28, gracias, entre otras cosas, a que el propio CONACyT creó el programa integral de fortalecimiento al posgrado, concluido en 2005, para otorgar apoyos adicionales y mejorar ciertos programas cuyas condiciones no les permitían cumplir los requisitos establecidos para integrarse al padrón nacional de posgrado. En el posgrado el IPN contaba hasta 2006 con 28 programas acreditados por parte del CONACyT, de un total de 22 doctorados, 60 maestrías y 28 especialidades (Ruiz et al.2007). Los últimos datos de la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN señalan que en reciente evaluación el CONACyT renueva la pertenencia a su padrón de algunos programas del Instituto e incluye por primera vez a otros, para incrementar de manera significativa el número de programas, siendo éste de 49 a principios del año 2008 y de 54 al final del mismo año (Villa Rivera: 2009).

Otro importante elemento constitutivo de los mecanismos evaluadores está representado por los estímulos al desempeño. De ellos hay que decir que el Sistema de becas por exclusividad de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), es pionero a nivel nacional en lo que se refiere al otorgamiento de apoyos económicos a su personal académico. La COFAA existe desde hace cuarenta años y desde los años setenta evalúa a profesores e investigadores y les asigna complementos al salario que hoy, a través de programas similares, se reconocen y otorgan en todas las universidades e instituciones de educación superior públicas mexicanas. Además de este apoyo, el Instituto ha instaurado un estímulo al desempeño docente

que data de principios de los años noventa y un estímulo al desempeño en investigación desde 2004.

En el informe de actividades del trienio 2004-2006, el director del IPN señaló que el sistema de becas por exclusividad ha venido incrementando el número de académicos favorecidos con este apoyo económico, siendo 1135 el número de beneficiarios en 2004 y 1297 en 2006. Según datos de la propia COFAA y de la Dirección General del Instituto, a mediados de 2007 el número de becarios ascendía a 1388 y a finales de 2008 esta cantidad llegó a 1,500 (Villa Rivera, 2009). En lo que concierne al estímulo al desempeño docente, por el contrario, éste ha sufrido altibajos ya que en 2004 su nómina era de 1335, en 2006 de 1247, en 2007 igual y en 2008 de 1287. El estímulo al desempeño de investigadores también ha aumentado pues en 2004 eran 351 beneficiarios, en 2006 ascendió a 574 (Villa Rivera, 2007b), en 2007 llegó a 665 y en 2008 a 765 (Villa Rivera, 2009).

Como la mayor parte de las universidades e instituciones de educación superior, el IPN ha querido que un mayor número de los miembros de su personal académico pertenezcan al Sistema Nacional de Investigadores. En ese sentido, a pesar de que ha ocupado un lugar modesto entre las instituciones que tienen investigadores en ese sistema, el Instituto vio incrementado en un 52% el número de sus académicos pertenecientes al SNI desde 2003 hasta 2006. El número de politécnicos miembros del SNI era 322 en 2003 y de 542 a fines de 2006 (Villa Rivera 2007a).

En información aparecida en la Gaceta Politécnica (órgano informativo oficial del IPN) de septiembre de 2007 se afirmó que, de acuerdo con los resultados emitidos por el CONACyT en la evaluación dada a conocer a principios de ese año, el número de miembros del SNI que forman parte del personal académico del IPN ascendió a 638, lo que significó

un incremento de casi el 100% en cuatro años (IPN, 2007c: 2-5). Durante el 2008 disfrutaron del registro como integrantes del SNI un total de 688 investigadores del IPN y al inicio del 2009 el número ha llegado a 725 (Villa Rivera, 2009).

A pesar de que el proceso de revisión de su ley orgánica no dio lugar al otorgamiento de un nuevo estatus jurídico, el IPN, consciente de sus limitaciones, ha continuado poniendo en marcha mecanismos que le permitan modernizar su funcionamiento y actualizar modelos y procedimientos. En ese sentido, el diseño y aplicación de un nuevo modelo educativo, la adopción de métodos novedosos de impartición de la enseñanza, el establecimiento de órganos y funciones encargadas de atender nuevas necesidades, ha sido constante y, por declaración explícita de sus autoridades, los planteamientos en busca de una nueva definición de sus relaciones y una diferente ubicación dentro de la administración pública, han sido dejados para una nueva oportunidad en la cual las condiciones hayan cambiado. Por lo pronto, se considera que el marco de referencia en el cual se mueve le permite avanzar en el camino de las modificaciones.

Principios y técnicas de gestión aplicados

Una de las características distintivas del proceso de transformación del Estado y sus organizaciones ha sido la adopción de principios y técnicas de gestión que se concibieron y aplicaron originalmente en el sector privado empresarial. Esto ha llevado, en el terreno de la teoría y el análisis de las funciones públicas, a la conformación de la que se ha llamado "gerencia" o "gestión" pública, términos con los cuales se pretende mostrar la importancia de dirigir más con un sentido "profesional" de la administración, que con el tradicional sentido "político" que ha

regido en la conducción de las entidades públicas. Conceptos como “eficiencia” y “eficacia”, entendidos como el uso racional de los recursos y el cumplimiento cabal de los objetivos, aparecen ahora ligados, no solamente a los organismos públicos de vocación económica, sino también a los que están llamados a atender funciones y servicios de carácter netamente social, como la salud y la educación, para poner los ejemplos más significativos de tales servicios.

En el terreno amplio del estudio del Estado y sus organizaciones esta situación ha dado pie a una interesante confrontación entre quienes la ven como un peligro para la comunidad al reducir y debilitar al Estado y al aplicar a sus entidades criterios que dejan de lado el interés colectivo, y quienes consideran que los recursos escasos deben ser manejados con racionalidad, sin importar su origen o destino. En los dominios de la especulación teórica esta confrontación ha desembocado últimamente en la aparición de dos tendencias claras, una de las cuales busca recomponer y reivindicar el carácter público de la administración pública y la otra, que desde una perspectiva gerencial, insiste en enfatizar su carácter administrativo (Aguilar: 2006: 40-52).

En el Instituto Politécnico Nacional el propósito de mejorar sus procesos y el desenvolvimiento de sus áreas administrativas y dependencias académicas a través de la aplicación de los principios y técnicas que se comentan, ha sido regularmente manifestado de manera permanente a lo largo de todo el proceso de reforma del que ha sido objeto. La definición de un nuevo modelo educativo ha sido el centro alrededor del cual se han hecho planteamientos para adaptar su estructura y modificar funciones y procesos, en los tres niveles de estudio que ofrece, el medio superior, el superior y el posgrado. A través de la publicación de los que llamó “Materiales para la Reforma” las autoridades del Instituto han dirigido en varios frentes una reestructuración que, al menos en los

aspectos formales, ha significado un importante rediseño y un intento de adaptación de técnicas de gestión que en los últimos años han tenido éxito en la administración de las organizaciones empresariales, basadas en la "planeación estratégica", y que se agrupan bajo el nombre de "Administración estratégica".

La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y avanzar con seguridad hacia resultados que sean equivalentes a las metas establecidas. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida como un todo y va más allá de la concepción parcial de la planeación, pues involucra todas las áreas y funciones y concluye con la evaluación final de los resultados obtenidos y con la consiguiente retroalimentación para recomenzar el ciclo con las correcciones y ajustes pertinentes (Hill y Jones, 2004).

Según las enseñanzas sobre el tema de Fred R. David (2003), la dirección estratégica se define como el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan a una empresa lograr sus objetivos. La dirección estratégica se centra en la integración de la gerencia, la mercadotecnia, las finanzas, la contabilidad, la producción, las operaciones, la investigación y desarrollo y los sistemas de información por computadora para lograr el éxito de la empresa. La expresión dirección estratégica se utiliza generalmente como sinónimo de planeación estratégica.

El documento rector para la implementación de las diferentes etapas de la planeación estratégica en el IPN lo constituye el contenido en el N° 16 de los mencionados "Materiales para la Reforma". Este documento fue

complementado por una guía de trabajo para la realización de un curso-taller sobre planeación estratégica publicada en el número 17 de dichos materiales. El curso-taller al que se refiere la guía se llamó "Planeación estratégica para el cambio estructural y curricular en el IPN".

Observando las acciones derivadas de esa aplicación puede verse como, por lo menos en el área central del Instituto y desde un punto de vista formal, las dependencias encargadas de ponerla en marcha siguieron al pie de la letra las diferentes etapas del proceso, empezando, por supuesto, por la redacción de una misión y una visión definidoras del pensamiento estratégico, la expresión de principios y valores que rigen su funcionamiento y el compromiso de alcanzar los fines institucionales, de acuerdo con las enseñanzas de los autores más reconocidos sobre el tema.

En lo relativo a valores y principios con los cuales se completa la primera parte conceptual del proceso de planeación estratégica, el IPN ha hecho público un "código de ética" para guiar el comportamiento de sus autoridades, de su personal académico, de su personal administrativo y de sus estudiantes. De este código se pueden resaltar los valores de capacidad, veracidad y respeto de parte de quienes imparten cátedra, complementadas con honradez, justicia y equidad al momento de evaluar a sus alumnos. La honestidad y la eficiencia aparecen como los valores requeridos a los funcionarios y directivos, unidos, por supuesto, a la capacidad para atender correctamente sus funciones (Decanato, 2004).

En cuanto a los alumnos, resalta un raro, inusual y casi místico llamado a buscar "la perfección" y una interesante y curiosa presentación de valores que completa el código, destacándose de ellos la responsabilidad, la integridad, la capacidad, la competencia y la actualización, la lealtad

y el respeto, la objetividad, el conflicto de intereses (sic), la honestidad y la justicia. Es evidente que en esta relación hay una mezcla un poco confusa de lo que son valores, propiamente dichos, y lo que podrían ser actitudes, aptitudes o intenciones cuyo cumplimiento o no cumplimiento no influyen o no determinan las cualidades de una persona en términos de valores morales o éticos. La competencia, la capacidad, la actualización son ejemplos claros de atributos personales que son requeridos, por supuesto, para el buen desempeño, pero que poseen muy poco contenido moral o ético.

Al Instituto se le definieron una misión y una visión y se llevaron a cabo estudios de sus fortalezas y debilidades, contrastadas con las oportunidades y amenazas de su medio ambiente externo (la matriz FODA en el lenguaje de la Planeación Estratégica), en lo que constituye el inicio de un "diagnóstico estratégico" que debe realizarse antes de elaborar el plan de largo plazo.

Para la detección de debilidades y fortalezas, amenazas y oportunidades resulta conveniente observar los resultados de los diagnósticos por comparación, llamados en la jerga administrativa empresarial "benchmarking", presentados en 2004 y hechos con el propósito de ubicar con mayor precisión al IPN en el concierto de universidades e instituciones de educación mexicanas, públicas y privadas.

El benchmarking permite comparar algunas áreas o la totalidad de la organización con organizaciones similares, generalmente las más reconocidas del sector en la cual la primera se desenvuelve, con la intención de visualizar deficiencias o ventajas que le dificultan o permiten un desempeño adecuado. En los "Materiales para la Reforma" se encuentran resultados obtenidos a través de sendos diagnósticos por comparación realizados en instituciones de nivel medio superior, en

instituciones de nivel superior y en instituciones de investigación y nivel de posgrado (IPN, 2003: 2-3-5).

Haciendo un resumen de los resultados del benchmarking aplicado a las instituciones de nivel superior, resulta que, de acuerdo con los indicadores definidos previamente, la UAM aparece como la institución líder, seguida muy de cerca por el IPN y la UNAM. Los indicadores empleados fueron: características y condiciones de la planta académica, la oferta de programas de estudio, la investigación y el posgrado, la infraestructura y el equipamiento y, por último, la matrícula atendida.

En cuanto a los profesores, el IPN muestra rezago en el número de ellos de tiempo completo y en los que poseen estudios de posgrado. En lo que respecta a los programas de estudio, el IPN se encuentra sobre la UAM en virtud de que ofrece más programas y una mayor variedad de carreras, incluyendo los estudios de posgrado. La realización de actividades de investigación y la calidad de los posgrados son rubros en los cuales el IPN presenta puntos débiles significativos. El número e impacto de sus investigaciones y el número de sus investigadores nacionales están muy por debajo de la UNAM, institución líder en este campo.

El número de estudiantes, la eficiencia terminal, la equidad de género y la distribución por nivel de estudios integran el indicador relacionado con la atención a alumnos. En este sentido, el IPN es una de las instituciones líderes en razón de la cantidad y variedad de sus unidades académicas y porque ha introducido un número importante de opciones terminales para la titulación, diferentes a la tesis tradicional.

Como el propio Director General afirmó en su informe del trienio 2004-2006, ése fue un periodo de transformación institucional y en ese

sentido, aunque su Ley Orgánica no fue sustituida ni modificada, hubo una constante revisión de toda la normatividad interna representada por numerosos reglamentos a través de los cuales se definen y establecen órganos de dirección y coordinación, áreas funcionales, procedimientos y actividades.

La última y más importante manifestación de esa constante revisión organizacional está constituida por la aprobación el 31 de agosto de 2007 de un nuevo reglamento orgánico por parte del Consejo General Consultivo del Instituto. La frecuencia de las adaptaciones se refleja en este caso en el hecho de que el reglamento orgánico abrogado apenas había entrado en vigencia en enero de 2006.

En este reglamento (art. 1) aparece el concepto novedoso de “régimen de autogestión académica y administrativa” bajo el cual las diferentes unidades administrativas, académicas y otras dependencias que conforman la estructura orgánico-funcional del Instituto llevarán a cabo sus respectivas funciones. No queda claro qué significa tal concepto, si se refiere al Instituto en términos generales, o si se trata de anunciar una saludable medida que sería descentralizar realmente las funciones para que cada unidad las realice, sin tanto trámite previo ante las autoridades centrales, que serían más controladoras y evaluadoras de los resultados finales.

Es de resaltar, así mismo, que en su artículo 3 este reglamento coloca a la planeación institucional de mediano y largo plazo como uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento de las dependencias politécnicas, teniendo como instrumentos de apoyo a los programas estratégicos de desarrollo de mediano plazo y operativo anual.

Según el reglamento orgánico cada una de las Secretarías posee atribuciones similares en lo que se refiere al control y supervisión de las dependencias politécnicas adscritas a su respectiva área. A pesar de que el propio reglamento señala la igualdad de rango y la no preeminencia de ninguna Secretaría sobre las otras, es evidente, por la importancia de las funciones que están llamadas a desempeñar, que el Secretario General, el Secretario Académico, el Secretario de Investigación y Posgrado y el Secretario Técnico, están investidos de atribuciones que por si solas les dan cierta preeminencia.

El Secretario General tiene, entre otras funciones, la de auxiliar directamente al Director General en el cumplimiento de sus tareas, suplirlo en sus ausencias temporales y es, además, el encargado de la seguridad y vigilancia en todo el Instituto, además de que funge como secretario del Consejo General Consultivo (cap. VII, art. 15). Del Secretario Académico dependen las unidades académicas a través de las cuales se ofrece educación media superior y superior. Está, además, encargado de coordinar y evaluar la oferta educativa en esos dos niveles mediante modalidades a distancia y mixtas.

El Secretario de Investigación y Posgrado (art. 19) está encargado de todo lo que concierne a estas funciones y su importancia se ha acrecentado en los últimos años en virtud de la prioridad que tanto la investigación como los estudios de posgrado han venido adquiriendo. Prueba de esa importancia, desde el punto de vista organizacional, se puede ver en los cambios de nivel jerárquico que la atención de dichas funciones ha merecido. Hasta los años noventa se encargaba de ellas la "Dirección de Estudios de Posgrado e Investigación", dependiente de la Secretaría Académica, luego se separó y se convirtió en la "Coordinación General de los Estudios de Posgrado e Investigación", para finalmente ser hoy una Secretaría.

En cuanto al tema que ocupa a este trabajo, de la transformación orgánico-estructural del IPN, interesa destacar las atribuciones de la Secretaría Técnica pues a ella corresponde, en primer lugar elaborar "los proyectos de normas, políticas, programas, lineamientos, estrategias, objetivos, metas e instrumentos para la planeación, organización, programación, presupuestación, evaluación, administración y control de la información e indicadores de las actividades de docencia, investigación, desarrollo tecnológico, extensión, apoyo, administración y vinculación, de acuerdo con los modelos educativo y de integración social". Además ejerce la coordinación y la evaluación de la integración y actualización de los programas de desarrollo institucional de mediano plazo, operativo anual institucional y los correspondientes a cada dependencia del Instituto (art. 20).

El proceso de transformación, en lo que se refiere a la reestructuración, ha pasado ya en el IPN por sus etapas más exigentes y lo que queda ahora es esperar a que los resultados en los próximos años demuestren la bondad y la pertinencia de las reformas implantadas. Sin embargo, la dinámica propia de una institución como ésta y la presentación permanente de resultados concretos de su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos, hacen posible algunos comentarios y observaciones al respecto.

Información emanada de la Dirección General del Instituto y de su Secretaría Técnica, además del informe de actividades del Director General de las actividades desarrolladas en 2008, permite hacer un primer análisis y vislumbrar algunas expectativas. Ya se han mencionado los avances en términos del sometimiento de sus programas a la evaluación que conduce a la acreditación por parte de los CIIES, y la de sus profesores, de manera interna a través de sus sistemas de estímulo

económico y, de forma externa, por medio de la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores.

Como ya se mencionó en la primera parte de este trabajo, el IPN sigue siendo una de las instituciones de educación superior públicas cuyos programas han sido de manera constante reconocidos como de excelencia al cumplir los requisitos que los organismos evaluadores le han exigido. En ese sentido es significativa la cifra de 162 programas (en los tres niveles de enseñanza que ofrece) acreditados con reconocimiento externo en los cuales se atiende al 95.58% de la matrícula inscrita, lo que constituye un incremento del 70% con respecto al 2005, en el nivel superior y de 116% en el posgrado con respecto al mismo año (Villa Rivera, 2009). En el nivel medio superior el reconocimiento es total (54 programas), en licenciatura es de 96.49%, siendo total la acreditación en el área de ingeniería y ciencias físico-matemáticas, fundamento de la vocación politécnica.

En lo que concierne a los estudios que ofrece en el nivel de posgrado, el IPN contaba en 2006 con 28 programas acreditados por parte del CONACyT, de un total de 22 doctorados, 60 maestrías y 28 especialidades (Ruiz et al.2007). Los últimos datos de la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN señalan que en reciente evaluación el CONACyT renueva la pertenencia a su padrón de algunos programas del Instituto e incluye por primera vez a otros, para incrementar de manera significativa el número de programas, siendo éste de 49 a principios del año 2008. El informe del Director General hace notar que para principios del 2009 se encuentran con reconocimiento nacional del CONACyT como programas consolidados, 26 posgrados, 18 se han incorporado como de reciente creación y 10 se reconocen como en desarrollo, lo cual hace un total de 54 programas registrados en el programa nacional de posgrados de calidad (Villa Rivera, 2009).

La adscripción al SNI de personal del IPN, ya mencionada también, ha ido aumentando paulatinamente, pero no deben esperarse mayores crecimientos porque la atención a la demanda y las características de sus programas de ingeniería y de ciencias sociales y administrativas, que son los que ocupan mayor cantidad de personal académico y reciben mayor cantidad de alumnos, requieren mayor dedicación a las labores docentes que en muchos casos impide realizar actividades de investigación. Por otro lado, debe observarse con cuidado el significado real de la pertenencia al SNI ya que ésta favorece, por supuesto, a cada investigador individualmente considerado, pero en lo que respecta al apoyo de éstos en la realización específica de las funciones institucionales, tal pertenencia puede resultar en descuido y desatención.

En la práctica, la vinculación del IPN con sectores de la sociedad se reflejó en la firma, entre 2004 y 2006, de 950 convenios de colaboración, de los cuales 383 se formalizaron en el último año. De los convenios firmados en 2006, 119 correspondieron a entidades del gobierno federal, 81 a gobiernos estatales y municipales, 34 al sector educativo nacional, 31 a instituciones internacionales, 53 al sector social y 65 al sector privado (IPN, 2007a: 33). Las cifras correspondientes a 2007 y 2008 dan cuenta de que en el primero de esos años se firmaron 107 convenios con el Gobierno Federal y 182 en 2008, con gobiernos estatales y municipales 73 en 2007 y 103 en 2008, con el sector educativo nacional 28 en 2007 y 68 en 2008, con el sector social, 63 en 2007 y 15 en 2008, con el sector privado, 70 en 2007 y 142 en 2008 y con instituciones educativas, organismos y empresas internacionales, 13 en 2007 y 40 en 2008 (Villa Rivera, 2009).

Debe reconocerse que el panorama representado por los principios y técnicas de gestión aplicados en los últimos años en el funcionamiento

del Instituto Politécnico Nacional y reseñados brevemente en este trabajo, han dado frutos importantes en cuanto a la consolidación de una estructura organizativa más moderna y mejor adaptada a los requerimientos de la sociedad a la que sirve. Dichos frutos se reflejan en una mejor oferta educativa y en incrementos significativos en el desempeño de sus alumnos y profesores.

Sin embargo, los avances han sido lentos y han enfrentado obstáculos que se derivan, en parte, de una política nacional que regatea recursos a las instituciones educativas y en parte también, a que el proceso de cambio ha sido mayormente aplicado a aspectos formales y de estructura y no ha logrado, con la debida intensidad, obtener el compromiso y la participación de muchos de los miembros de la comunidad politécnica.

Se han aplicado con disciplina los principios, técnicas y procedimientos de la planeación estratégica, pero se ha descuidado el factor humano y no se han tomado las medidas para avanzar paralelamente en cambios culturales que, de acuerdo con los estudiosos del tema en el sector público, deben favorecer el proceso de reforma emprendido y mejorarían realmente el desempeño institucional (Arellano (2004: 210-244).

Ese posible descuido no puede achacarse a falta de interés o de entusiasmo de parte de los responsables de la administración del Instituto, no solamente porque es una tarea que corresponde a todos los involucrados en el proceso, desde las autoridades hasta los alumnos y personal administrativo, sino que la propia dinámica del cambio ha obligado, en estos años de consolidación organizacional, a enfocar los esfuerzos al diseño de nuevas estructuras, procedimientos y acciones, dejando para más adelante la necesaria adaptación y compromiso de los que participan en el proceso.

Conclusiones

El Instituto Politécnico Nacional ha dado muestras de ser una institución disciplinada al seguir al pie de la letra las recomendaciones derivadas de los organismos públicos encargados de la definición de las políticas públicas relacionadas con el sector educativo de nivel superior. Ha participado de manera activa como uno de los principales miembros del sistema de planeación y del sistema de evaluación de la educación superior.

Los documentos emanados de los órganos internos del IPN responsables de la adaptación de esas políticas y del diseño y desarrollo de técnicas y mecanismos para implementarlas, dan cuenta del interés y la seriedad con que las autoridades han dirigido el proceso de transformación de su estructura organizacional a pesar de las limitaciones derivadas de su estatus jurídico y de las propias condiciones en que se lleva a cabo la gestión de sus recursos.

Los principios y técnicas de gestión aplicados en los últimos años con la intención expresa de modernizar y mejorar las características del Instituto Politécnico Nacional en cuanto a su organización y funcionamiento, han ofrecido resultados palpables en lo que se refiere al diseño y puesta en marcha de una estructura organizativa mejor adaptada a los requerimientos de la comunidad a la que sirve, en su rol de institución del Estado encargada de ofrecer educación tecnológica al más alto nivel. Las cifras aquí reseñadas son la prueba de los beneficios alcanzados gracias a la seriedad en su aplicación.

No obstante ese reconocimiento, no debe dejarse de lado que los avances en ciertos aspectos muestran lentitud y enfrentan desafíos provenientes de una injustificada política nacional que insiste en disminuir recursos a

las instituciones educativas y a que la transformación ha sido dirigida a aspectos formales y de estructura.

La tarea, desde el punto de vista formal, ha sido hecha de manera adecuada y suficiente, sin embargo, deben ser revisados y corregidos con mayor atención aspectos relacionados con el estilo y las costumbres de dirección enraizadas en algunos de sus niveles y en sus diferentes dependencias que se constituyen en obstáculos que detienen el proceso de cambio y ocasionan bajo rendimiento en el cumplimiento de sus fines. Así mismo, debe fomentarse un mejor desempeño de academias, consejos y demás órganos colegiados para que la participación de los profesores enriquezca las labores académicas con mejores decisiones. Los sistemas de incentivos al desempeño son los únicos mecanismos de evaluación de las actividades realizadas por el personal académico, además de encuestas a los alumnos para evaluar las labores docentes. La cantidad de profesores e investigadores realmente evaluados representa una pequeña parte del total del personal. El número total de profesores es de 15602 y el número que es evaluado por algunos de esos programas de estímulo es de 4013.

El número de miembros del personal del IPN adscrito al SNI ha aumentado de manera significativa, pero la atención a la demanda y las condiciones y características de sus programas de ingeniería y de ciencias sociales y administrativas, en los cuales se encuentra una gran cantidad de su personal académico y se atiende a la mayor población estudiantil, requieren una dedicación a las labores docentes que constituye un verdadero obstáculo para llevar a cabo actividades de investigación de manera sistemática.

Bibliografía

AGUILAR V., Luis F.: (2006): **Gobernanza y gestión Pública**. México. Fondo de Cultura Económica.

ARELLANO G., David (2004): **Gestión estratégica para el sector público**. México. Fondo de Cultura Económica.

ANUIES (2000a): **La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia**. México. ANUIES.

_____ (2000b): **La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Propuesta de la ANUIES. Documento aprobado por la asamblea de la ANUIES en su XXX sesión ordinaria, realizada en la universidad veracruzana.**

_____ (1979): **La planeación de la educación superior en México. Ponencia aprobada en la XVIII reunión ordinaria de la ANUIES. Edición especial. Oficina de publicaciones de la ANUIES.**

_____ (1984): **La evaluación de la educación superior en México**. México. ANUIES.

Decanato del IPN (2004): Código de ética del IPN. Revista identidad politécnica. Febrero 2004.

FRED R. David (2003): **Administración Estratégica**. México. Edit. Prentice Hall/Pearson.

HILL, Charles,y JONES, Gareth (2004): **Administración Estratégica. Un enfoque integrado**. México. McGraw Hill. Cap. I.

IPN (2000): Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. Cuadernos de legislación Politécnica I. Dirección de Publicaciones del Instituto Politécnico.

___ (2003a): un nuevo modelo educativo para el IPN. **Materiales para la reforma. N° 1**. México. Dirección de publicaciones del IPN.

___ (2003b): **Materiales para la reforma. Diagnósticos por comparación**. Números 2, 3 y 5. México. Dirección de Publicaciones del IPN.

___ (2004): **Planeación Estratégica del cambio estructural y curricular del IPN. Guía práctica del curso taller y glosario de términos de planeación Estratégica**. México. Dirección de Publicaciones. **Materiales para la reforma N° 17**.

___ (2006): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 633. Acuerdo por el que se expide el Reglamento de Estudios de Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.** 31 de julio de 2006.

___ (2007a): **Evaluación de los avances del programa institucional de mediano plazo 2004-2006.** Dirección de Evaluación de la Secretaría Técnica.

___ (2007b): **Programa institucional de mediano plazo 2007-2009.** México. Dirección General del IPN.

___ (2007c): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 663. Año XLII. Vol. 10. 30 de Septiembre 2007**

___ (2007d): **Gaceta Politécnica. N° 664. Año XLII. Vol. 10. Septiembre 2007.**

___ (2007e): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 638. Año XLII. Vol. 9. 14 de Septiembre 2007.**

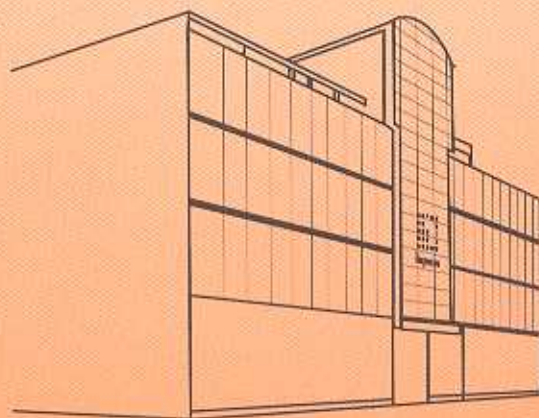
RUIZ GUTIÉRREZ et al. (2007): Los Estudios de Posgrado en México. Diagnóstico y Perspectivas. México. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNAM.

VILLA RIVERA, José Enrique (2005): informe anual de actividades 2004. México. Publicación de la Dirección General del IPN.

_____ (2007a): **Informe anual de actividades 2006.** México. Publicación de la coordinación de comunicación social del IPN.

_____ (2007b): **Informe de la Administración 2004-2006.** México. Publicación de la Dirección General del IPN.

_____ (2009): **Informe Anual de Actividades 2008.** Publicación de la Dirección de Evaluación del IPN.



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.



www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx