

PROTOCOLO
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL
DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Juan Ursul Solanes
2018-05-31

TÍTULO

**“MODELO DE GESTIÓN EN PLANEACIÓN-ADMINISTRACIÓN-EVALUACIÓN
PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR:
CASO UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”**

Área de Conocimiento: **teoría de la administración y la organización**

RESUMEN

En diversas instituciones públicas de educación superior en México, con frecuencia, se presenta una problemática en la gestión que se manifiesta cuando los esfuerzos de planeación de las funciones sustantivas parecen estar divorciados de los esfuerzos de la administración de apoyo. Dicha problemática surge cuando las metas presupuestales (administrativas) no están convenientemente alineadas con los lineamientos y objetivos del plan de desarrollo institucional, dificultándose entonces la evaluación del desempeño, la presentación de resultados y la rendición de cuentas. Con apoyo del método histórico-documental aplicado al caso de la UNAM, esta investigación analizará dicha problemática buscando sus causas desde el enfoque de la teoría de la administración más que desde el punto de vista de la teoría de la planeación. A partir de los resultados obtenidos se propondrá un modelo de gestión que permita resolver la problemática presentada.

ANTECEDENTES.

La Universidad Nacional Autónoma de México en su etapa moderna (1945-2017) quedó constituida, desde la óptica de la gestión de la organización, por tres tipos de autoridades: el Rector (autoridad ejecutiva unipersonal), el Patronato (autoridad colegiada financiera) y el Consejo Universitario (autoridad colegiada normativa). La planeación quedó bajo la responsabilidad del Rector, así como la ejecución de la administración de la Institución. Cabe

destacar que la Autonomía alcanzada en 1929 le permite administrarse como lo decida la comunidad universitaria al margen de las políticas gubernamentales sean federales, estatales o locales.

A partir del movimiento estudiantil de 1966 que provoca la renuncia del Dr. Chávez con la consecuente designación del Ing. Javier Barros Sierra quien modifica la normatividad en prácticamente todos los ámbitos y establece la gestión con una administración central fortalecida. En la Secretaría General encabezada por el Lic. Fernando Solana se genera un grupo sólido de planeación para el desarrollo institucional de la UNAM.

El Dr. González Casanova refuerza especialmente la planeación para transformar la Institución bajo el proyecto de avanzada denominado “La Nueva Universidad” que da lugar a la creación de entidades como el Colegio de Ciencias y Humanidades así como el Sistema Universidad Abierta. Para todos estos cambios se apoya en una Comisión de Planeación que acuerda directamente con él.

El Dr. Guillermo Soberón transforma la Comisión de Planeación dependiente de la Secretaría General Académica (antes Secretaría General) de la UNAM en una Dirección General de Planeación que acordaba directamente con el Rector.

Haciendo referencia a la planeación financiera, el mismo Dr. Guillermo Soberón constituyó la Dirección General de Presupuesto por Programas dependiente de la Secretaría General Administrativa (antes Secretaría Administrativa). Quedando para la Tesorería del Patronato- exclusivamente - la administración financiera del Presupuesto aprobado por el Consejo Universitario y a la Contraloría la evaluación y presentación de la Cuenta Pública sujeta a aprobación por el mismo Consejo Universitario.

Desde entonces en la UNAM se asoció el concepto de Planeación al de desarrollo académico de la Institución y el de Administración a la proyección del Presupuesto por Programas, su aplicación y la gestión de los recursos materiales y de personal. Quedó en la parte académica la contratación del personal académico cuya contratación debe ser autorizada por los consejos técnicos de cada Entidad o Coordinación (de Investigación).

En la gestión del Rector Jorge Carpizo se aprueba por el Consejo Universitario el primer Reglamento General de Planeación orientado a normar dicha función universitaria con la definición de planes de desarrollo institucionales sea de la UNAM en su conjunto o de cada entidad o dependencia universitarias estableciendo la obligación de definir metas mínimas definidas a partir del programa de trabajo presentado ante la Junta de Gobierno por las autoridades designadas por la referida Junta. Se establecen plazos y se definen claramente las formas informar anualmente a la comunidad el cumplimiento de metas.

En 1998 en la gestión del Rector Francisco Barnés de Castro se aprueba por el Consejo Universitario una enmienda al reglamento General de Planeación aprobado en 1985 y que estuvo vigente hasta 2017. Recientemente un nuevo Reglamento de Planeación es aprobado por Consejo Universitario el 24 de marzo de 2017 y se publica el 30 de marzo fecha desde la que está vigente.

En este documento se evidencia la necesidad de persistir hacia una indispensable vinculación entre la planeación y la administración (especificada por el presupuesto de la UNAM).

El Dr. Juan Alberto Adam Siade expresa “El presupuesto universitario, como un instrumento financiero para la realización de las funciones que tiene a su cargo la Universidad, es dinámico y, por lo tanto, debe adaptarse a los procesos de cambio, de actualización y perfeccionamiento, que forman parte de nuestra institución”

La problemática que este documento trata la resume el Mtro. Arturo Gutiérrez Olvera - “.....otra limitante que se da con mucha frecuencia, es el divorcio entre la planeación de las actividades sustantivas de la universidad (docencia, investigación) y las administrativas de apoyo.”¹

Esta investigación - tomando palabras del Mtro. Carlos Pallán Figueroa² - “ específicamente, quiere examinar las posibilidades que tanto la planeación

¹ Gutiérrez Olvera, Arturo LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, Documento de ANUIES, región noroeste, 1993

² Maestro en Planeación Educativa por la Universidad de Brasilia; Premio Anual de Administración Pública 1977; profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco).

como la administración de la educación superior juegan en ese sentido, y en relación a ello, los problemas particulares que confrontan.”³.

PROBLEMÁTICA

La planeación de las funciones sustantivas en las instituciones públicas de educación superior está sustentada en normatividad propia de la autonomía de cada una de ellas, sin embargo, la función de administración de apoyo a las funciones sustantivas, está sustentada en los presupuestos públicos aprobados sea por la Cámara de Diputados Federal y/o sea por los órganos legislativos estatales y responden a normas generales del servicio público. En este diferente origen de la normatividad se inicia la problemática del aparente divorcio entre la planeación y la administración.

En el caso de la UNAM, la planeación está normativamente enmarcada en su Reglamento General de Planeación.

En el Reglamento General de Planeación de la UNAM aprobado por el Consejo Universitario que entró en vigor el 30 de marzo de 2017, se establece en su

“Artículo 2°.- La planeación universitaria es un proceso permanente.....y buscará alcanzar los objetivos siguientes:

.....

III. Armonizar los planes de desarrollo de las entidades académicas y articular los programas de trabajo de las dependencias universitarias para el logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional, sin menoscabo del reconocimiento de la diversidad institucional;

IV. Establecer sistemas de información y seguimiento del Plan de Desarrollo Institucional y de los planes de desarrollo de las entidades académicas acorde con las necesidades de evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la Institución;

³ Pallán Figueroa, Carlos LA ADMINISTRACION Y LA PLANEACION DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS DEL DESARROLLO, Texto base para la conferencia que, con el mismo título, fue sustentada en la Seminario Nacional sobre Planeación y Administración de la Educación Superior, Aguascalientes 17-20 de septiembre de 1980 (UAA, ANUIES, SEP).

V. Fortalecer la rendición de cuentas de la administración central, entidades académicas y dependencias universitarias;

.....

VIII. Establecer los mecanismos que vinculen la asignación presupuestal con los procesos de planeación y seguimiento, para optimizar el uso de los recursos universitarios.....”.

Del anterior párrafo se desprende que los procesos de planeación, presupuestación (administración), seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas deben normativamente vincularse para optimizar el uso de los recursos universitarios, sin embargo, no se establece cómo alcanzar dicho objetivo de la gestión universitaria.

Para reforzar este punto podemos observar en el mismo reglamento referido en su “**Artículo 5°** La planeación universitaria comprende los siguientes instrumentos:

- I. El **Plan de Desarrollo Institucional cuatrianual** que incluye el diagnóstico, objetivos y prioridades de la Universidad;
- II. El **programa de trabajo institucional anual** que incluye las estrategias, políticas, programas e indicadores de seguimiento y evaluación a utilizar;
- III. El **presupuesto anual** de la Universidad;
- IV. El **informe institucional anual** que presente los resultados del seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas;
- V. El **Plan de Desarrollo de cada entidad académica cuatrianual** que incluye diagnóstico, objetivos y prioridades de cada entidad;
- VI. El **programa de trabajo anual** de cada entidad que incluye las estrategias, políticas, programas e indicadores de seguimiento y evaluación a utilizar;
- VII. El **informe anual** de cada **dependencia universitaria** que presente los resultados del seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas, y
- VIII. El **informe anual** de cada **entidad académica** que presente los resultados de seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas.”

El término **presupuesto** que aparece en el índice III de este artículo 5°, será mencionado más adelante en

“**Artículo 9°** En octubre de cada año, las o los titulares de las dependencias universitarias entregarán a la Dirección General de Planeación su programa de trabajo para el año siguiente, en el que se incluirá el proyecto de **presupuesto** correspondiente.” además

“**Artículo 19.** La o el titular de cada entidad académica o dependencia universitaria y llevará a cabo las tareas siguientes:

.....

III. Formular el proyecto de **presupuesto** de la entidad de acuerdo con los objetivos de su plan de desarrollo y del programa de trabajo anual para integrarlo al proyecto general de **presupuesto** de la Universidad.

IV. En el caso de las dependencias universitarias, el proyecto de **presupuesto** se formulará de acuerdo con su programa de trabajo anual.....”

El primer inconveniente que surge en el modelo actual de gestión, cuando menos en la UNAM, es que la función planeación parte de la presentación oficial del Plan de Desarrollo Institucional o del plan de desarrollo de cada entidad, cuya temporalidad depende de las designaciones de la H. Junta de Gobierno del Rector o de los titulares de las entidades; mientras que el Presupuesto Universitario se construye y aprueba con una temporalidad de año calendario. Dicha falta de sintonía entre el plan de desarrollo y el presupuesto ocasiona que se construyen de forma independiente uno del otro, sin que este resuelto actualmente su armonización y sincronización.

Normativamente también se puede evidenciar que mientras que la función de planeación tiene una normatividad exclusivamente interna aprobada por el H. Consejo Universitario en uso de la autonomía, el establecimiento del presupuesto tiene normatividad mixta, tanto interna como externa y solamente la aprobación final es potestad del máximo órgano colegiado, pero de nueva cuenta en temporalidades diferentes. Incluso en la elaboración del

presupuesto participan al menos dos autoridades universitarias: la Rectoría y el Patronato; mientras que en la planeación participan otras dos autoridades: Junta de Gobierno y la Rectoría.

Al establecer lineamientos y objetivos en el Plan de Desarrollo Institucional, se procura alinear los lineamientos y objetivos de los planes de desarrollo de las entidades. Más complicado es tratar de armonizar las metas asociadas al presupuesto con los objetivos de los planes correspondientes, hecho que conduce a serias dificultades al realizar la evaluación correspondiente, acompañado de avance en el desempeño así como la correspondiente rendición de cuentas.

Si se entiende que la administración de una organización es todo acto de gestión para el alcance de los objetivos y el logro de las metas propuestas por la planeación, resulta del todo difícil, prácticamente imposible, evaluar el desempeño de la UNAM en su conjunto, considerando la problemática descrita, en un periodo determinado. Cada Institución pública de educación superior, en México, tiene sus características y diseños propios; pero en la inmensa mayoría de los casos no se puede evaluar el desempeño por problemáticas similares a las descritas.

Fue hasta 1978 que la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) consideró que todas las instituciones asociadas deberían dar prioridad a la Planeación de corto y mediano plazo para establecer sus objetivos y metas frente al gobierno federal para solicitar el subsidio correspondiente. Inclusive se crearon, por Ley para la Coordinación de la Educación Superior, los mecanismos como CONPES (Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior) compuesta por sus estructuras regionales (CORPES) y por las estatales (COEPES)⁴ en los que participaron a partes iguales ANUIES (como representante de las instituciones: públicas, autónomas y particulares) y la SEP (como organismo rector de las políticas públicas de Educación Superior en México).

⁴ Rangel Guerra, Alfonso (Director general Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe) ; La planeación de la educación superior en México”, OMNIA, 1990

OBJETIVO GENERAL

Generar un modelo de planeación-administración-evaluación para la UNAM, que pueda aplicarse a instituciones públicas de educación superior en México y que resuelva el problema del supuesto divorcio entre la planeación y la administración de ellas.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Existen indicadores globales de las funciones Planeación-Administración en las instituciones de educación superior públicas?

¿Se puede evaluar convenientemente el desempeño de las Instituciones de Educación Superior, en particular de la UNAM, con el modelo de gestión vigente con el binomio planeación-administración aparentemente divorciadas entre sí?

¿Qué papel juegan los conceptos de planeación y de administración en la gestión de una institución de este tipo, por su tamaño y su carácter; tanto nacionales o como de EUA y España?

¿Puede haber un modelo que integre los propósitos generales (tanto académicos como - en estricto sentido – administrativos), para una mejor evaluación del desempeño institucional?

HIPÓTESIS

Se puede generar un modelo integrado de planeación-administración-evaluación que resulte más eficaz para las instituciones públicas de educación superior en México y que mejore la gestión permitiendo una eficiente rendición de cuentas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar y analizar las causas del problema del aparente divorcio entre planeación y administración que dificulta la realización de la correcta evaluación en las instituciones públicas de Educación Superior de México.

Estudiar los cambios que históricamente se han dado en la estructura organizacional de las dependencias y entidades de la UNAM, asociadas a las

funciones de planeación-administración-evaluación, para entender las causas del referido divorcio.

Estudiar en instituciones públicas de educación superior mexicanas, el referido problema entre planeación-administración y evaluación; y como se ha intentado resolver.

Estudiar en instituciones equivalentes de EUA y España, el mencionado conflicto y como ha sido resuelto.

Estudiar los distintos modelos por los que ha transitado la UNAM desde 1973 para compararlos con otros modelos de Instituciones – nacionales e internacionales – que permitan evaluar su desempeño a la luz de la evaluación institucional. Las universidades públicas mexicanas propuestas serán: la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Yucatán. Las universidades internacionales propuestas: la Universidad de California (en dos “campi”) y la Universidad de Texas en Austin; ambas en Estados Unidos. En el continente europeo, las universidades públicas propuestas: la Universidad Complutense y la Universitat de Barcelona en España.

JUSTIFICACIÓN

Para las instituciones públicas de educación superior resulta indispensable que la evaluación del desempeño ante las instituciones del Estado resulte positiva fuera de toda duda. Los modelos actuales de planeación-administración dejan algunas dudas sobre su integridad y armonización dada la problemática presentada. Lo anterior obliga construir un modelo de Planeación-Administración-Evaluación que permita integrar todos los aspectos descritos y consolide el compromiso de las instituciones ante todas las instancias de supervisión del Estado Mexicano.

La principal variable a considerar para valorar el modelo es que la rendición de cuentas sea cualitativamente correctamente formulada y, a su vez, sea una base sólida para los ejercicios de planeación de las etapas subsecuentes, cerrando un círculo virtuoso en el proceso de gestión.

METODOLOGÍA

Se revisará en la bibliografía de la Teoría de la Administración el manejo de los conceptos cruciales de Planeación, Administración (Presupuestación) y Evaluación.

Se revisará la evolución de las funciones de planeación y administración en la UNAM desde la administración del Dr. Guillermo Soberón en 1973 a la fecha.

Se revisará la normativa interna y externa relativa a planeación, administración y evaluación en la UNAM en el período referido.

Se revisará la problemática de gestión en instituciones equivalentes a nivel nacional

Se revisará como se ha resuelto esta problemática de gestión en las instituciones equivalentes en EUA y España

Se buscarán los indicadores fundamentales de ambas funciones para ver su estado de armonización.

Se definirán nuevos indicadores que abarquen ambas funciones para evaluar positivamente la Institución.

Se propondrá un modelo de gestión que optimice la participación de ambas funciones en la gestión mejorando los índices de evaluación.

Se propondrán cambios a la normatividad interna de la UNAM que armonicen todos los indicadores de evaluación.

ÍNDICE TENTATIVO

Introducción

Capítulo I. Fundamentos teóricos de la gestión de instituciones públicas de educación superior

Capítulo II. Conceptos básicos de Planeación-Administración en instituciones públicas de educación superior

Capítulo III. Problemática inherente al proceso de gestión en torno de la Planeación-Administración

Capítulo IV. Estudio de caso: la Planeación-Administración en la UNAM desde 1973

Capítulo V. Elaboración de un modelo de gestión para instituciones públicas de educación superior mexicanas

Capítulo VI. Discusión de resultados, conclusiones y recomendaciones.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Pallán Figueroa, Carlos LA ADMINISTRACION Y LA PLANEACION DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS DEL DESARROLLO, Texto base para la conferencia que, con el mismo título, fue sustentada en la Seminario Nacional sobre Planeación y Administración de la Educación Superior, Aguascalientes 17-20 de septiembre de 1980 (UAA, ANUIES, SEP).

Pallan Figueroa, Carlos BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE MÉXICO, Ediciones INAP, 1978, pp. 177 1978.

Rangel Guerra, Alfonso (Director general Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe); LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO; OMNIA, 1990

Gutiérrez Olvera, Arturo LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, Documento de ANUIES, región noroeste, 1993

Navarro Leal, Marco Aurelio; Contreras Ocegueda, Koryna Itzé; GOBERNANZA Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO; Universidades no. 57, julio-septiembre 2013, pp. 38-50 UDUAL

Ramírez, Yolanda; Tejada, Ángel; CORPORATE GEVERNANCE OF UNIVERSITIES: IMPROVING TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN SPAIN; International Journal of Disclosure and Governance; 19 February 2018

Palomares-Montero, Davinia; García-Arcil, Adela; Castro-Martínez, Elena; EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE SISTEMA DE INDICADORES; Revista española de Documentación Científica no 31, abril-junio 2008, pp.- 205-229

Rosas Huerta, Angélica; LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR Reencuentro: El cambio de época en la Educación Superior no 68, Diciembre 2013.

Valenzuela González, Jaime Ricardo; Ramírez Montoya, Maria Soledad; SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD EDUCATIVA, Memorias del segundo congreso de orientación educativa y vocacional "Prácticas, reflexiones y propuestas en la construcción de los aprendizajes" 2009

Lugo González, Alfredo LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR sappiens.com La comunidad del conocimiento, 19/10/2003

Fernández, S.; Rosales, M.; ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LAS PRÁCTICAS GERENCIALES INTEGRANDO LA TECNOLOGÍA, SU IMPACTO EN LA EDUCACIÓN; Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. ISBN 978-84-7666-210-6-Artículo 1582, 2003

Martínez Romo, Sergio LA PLANEACIÓN-EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UAM-Xochimilco,1990

Simoneau, Richard; LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL: CONCEPTOS TEÓRICOS Mar Consejo de Universidades de Quebec,1990

Martínez Rizo, Felipe; SUGERENCIAS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1990

Jiménez Saldívar, María Elena; LA EVALUACIÓN-PLANEACIÓN: FASE ESTRATÉGICA DEL PROCESO ACADÉMICO-ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR; FES Aragón UNAM, Revista Planeación y Evaluación Educativa, año 15, no. 42, Abril 2008

Malpica, Carlos N. LA ADMINSITRACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SUS RELACIONES CON LA PLANIFICACIÓN Y CON LA INVESTIGACIÓN Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Paris; marzo 1980.

Santos López, Leyva; EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y FACTORES DE CAMBIO. LA PERCEPCIÓN DE LOS ACADÉMICOS DE TRES UNIVERSIDADES DEL NOROESTE DE MÉXICO; Revista de la Educación Superior Vol XXXVI (4) no 144, Octubre-Diciembre 2007, pp. 7-22

Fernández Mayo, Ana Aurora; Peña Aburto, María Guadalupe ADMINSITRACIÓN PARA LA CALIDAD EDUCATIVA; RUA 8, diciembre 2012

Adam Siade, Juan Alberto; ANÁLISIS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL EN LA UNAM EN 1998;Revista de Contaduría y Administración; octubre 1998

Adam Siade, Juan Alberto; CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM, Revista de Contaduría y Administración; abril 1998