

**SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN VINCULADOS CON LA
EDUCACIÓN, CASO UPN**

T E S I S

**QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

P R E S E N T A :

ERICA RIVAS BAZAN

JULIO 2002

Índice

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO PRIMERO	
I. Educación Superior: su papel e importancia en la Sociedad	6
1.1 La educación	7
1.2 El Sistema Educativo Mexicano (SEM)	8
1.3 La Educación Superior	10
1.3.1 De las Instituciones de Educación Superior (IES)	12
1.3.2 Clasificación de las IES	14
1.4 Las IES en Alemania, Inglaterra y Norteamérica	16
1.5 Las IES en América Latina (AL)	19
1.6 Evolución de la Educación Superior en México	20
1.6.1 Periodo (1936-1952)	21
1.6.2 Periodo (1952-1970)	23
1.6.3 Periodo (1970-1976)	24
1.6.3 Periodo (1982-1988)	26
1.6.5 Periodo (1988-1994)	29
1.6.6 Periodo (1994-1999)	31
CAPÍTULO SEGUNDO	
II. Creación, finalidad y operación de Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	35
2. Creación de la UPN	37
2.1 Finalidad	37
2.2 Oferta Educativa	38
3. Organización de la UPN	41
3.1 Gestión Administrativa en la UPN	45
3.1.1 El Proceso de Planeación en la UPN, Unidad Ajusco	45

3.1.2 El Proceso de Programación en la UPN, Unidad Ajusco	48
3.1.3 El Proceso de Presupuestación en la UPN, Unidad Ajusco	49
3.1.3.1 Fases del ciclo presupuestario en la UPN, Unidad Ajusco	50
4. Distribución de la Estructura Programática-Presupuestal de la UPN	56

CAPÍTULO TERCERO

III. Organización de la función de investigación y sus principales resultados	60
3. Antecedentes de la Investigación Educativa (IE)	60
3.1 Conceptualización de la Investigación Educativa (IE)	61
3.1.1 Referencia de la Investigación Educativa en México	62
4. Antecedentes y Organización de la Función de Investigación UPN, Unidad Ajusco	66
4.1 Algunos indicadores de desarrollo organizacional	71

CAPÍTULO CUARTO

IV. Financiamiento que utilizó la Función de Investigación para proyectos de educación vinculados con la educación, caso UPN	80
4. Alternativas de financiamiento de las IES	80
4.1 El Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACyT)	82
4.2 El Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES)	84
4.3 Organización de los Estados Americanos (OEA)	86
5. Marco normativo para la Investigación Científica y Tecnológica	87
5.1 Contenido de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica respecto al financiamiento para los proyectos de investigación	88
6. El financiamiento para Función de Investigación en la UPN	90
7. El futuro de la IE y del financiamiento	92
Conclusiones	96

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El financiamiento a la Educación Superior es un tema que me interesó estudiar a fondo desde que cursaba la Universidad y que en mi opinión es de gran relevancia para conocer y analizar el reto que las Instituciones de Educación Superior asumen para obtener recursos monetarios externos, incrementar los montos ya existente, diseñar mejores formas de distribución y optimizar su administración.

Justificación

El trabajo de investigación que aquí se presenta es el resultado de dos inquietudes. En primera instancia, responde a un compromiso institucional de socializar las tareas administrativas y académicas a las personas que no participan de la Planeación y Administración en esta Universidad para que conozcan los esfuerzos que ésta realiza para perfilarse como una Institución de Educación Superior de calidad.

En segunda instancia, me motivó la idea de introducir a la comunidad estudiantil y a la sociedad en general, en la tarea de Investigar y así contribuir a mejorar la práctica educativa, porque considero que existen pocos estudios que traten el tema, en específico, el caso de la Universidad Pedagógica Nacional UPN Unidad, Ajusco. Es por eso que creo pertinente hablar sobre el tema.

Objetivos

En respuesta a esta inquietud de enlace Universidad/Sociedad, se desprenden los siguientes objetivos para este trabajo de tesis:

➤ Conocer la importancia que tiene la aplicación de las técnicas de Planeación, Programación y Presupuestación para que se desarrolle óptimamente la Función de investigación. De igual forma, se analizaran los resultados que ésta produjo a través

de la detección de factores como presupuesto, organización y número de investigaciones, entre otros y que inciden en la generación de la Investigación Educativa.

➤ Explorar los tipos de financiamiento que utilizó la Función de Investigación en el periodo de 1999, y saber cuáles fueron los resultados de estos apoyos económicos externos.

Hipótesis

De estos objetivos se desprende la hipótesis de que la Función de Investigación realizada en el año de 1999 tuvo una productividad menor a la esperada, entre los factores que se pueden considerar como determinantes son: un presupuesto destinado para la Función de Investigación, pero que fue rebasado en asignación por el pago de plantilla; una organización que tuvo acciones aisladas entre los procesos de Planeación, Programación y Presupuestación y una plantilla con pocos investigadores suscritos al Sistema Nacional de Investigadores SNI.

Marco Conceptual

Se destaca en esta investigación el énfasis en el carácter de la organización educativa; característica que justifica el uso de la Planeación, Programación y Presupuestación, como instrumentos de seguimiento, supervisión y control fundamentales en la toma de decisiones.

Metodología

La metodología utilizada para cumplir con los objetivos se basa en cuatro niveles básicos según las técnicas de investigación:

Nivel 1 (documental): utilización de herramientas de investigación documental,

bibliográfica y recopilación de datos en fuentes de información (libros, documentos y consultas electrónicas).

Nivel 2 (analítico): revisión detallada de la información seleccionada en el nivel documental.

Nivel 3 (experimental y de campo): se realizaron entrevistas dirigidas y asistencia a cursos sobre el tema, que amplió el conocimiento.

Nivel 4 (técnico): utilización de diversas herramientas informáticas de apoyo a la investigación.

De acuerdo con lo anterior, este trabajo se estructura en cuatro capítulos: El primero consiste en conocer la significación de la Educación Superior a lo largo de la historia de la Educación y su ámbito de aplicación en la Universidad Pedagógica Nacional, lo cual, servirá como contexto para que después se ubique con facilidad el objeto de estudio en cuestión, que es, conocer los resultados que la función de investigación realizó durante el año de 1999 en materia de investigación y sus principales resultados de las vinculaciones que tuvo con las diferentes instancias financiadoras. El segundo capítulo, está dirigido a explicar y conocer la creación, funcionamiento, y operación de la UPN. Para realizar lo anterior, se tomó como Marco Conceptual el Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación,-herramientas de la Planeación que utiliza el Administrador Educativo- para identificar similitudes y diferencias que existen entre la teoría y la práctica. En el tercero se desarrolla brevemente las diferentes etapas de la organización que llevó a cabo la función de investigación en el marco de acción de la Dirección de Investigación de la UPN. Por medio de este análisis se comprueba la hipótesis planteada: la escasa interacción en la capacidad de gestión administrativa en la función de investigación dio como consecuencia una productividad menor a la esperada.

De la misma manera se exponen ejemplos que reflejan el porcentaje de asignación y distribución de los recursos utilizados para la operación de dicha función. Esto facilitó el análisis de los principales resultados que se obtuvieron.

Por último, en el cuarto capítulo se hace referencia a las principales fuentes de financiamiento que existen para proyectos de investigación y que la UPN utilizó en el año de 1999.

I. Educación Superior: su papel e importancia en la sociedad

Introducción

En este capítulo, se abordarán los fines y funciones que cumple la educación y en particular la Educación Superior y su importancia dentro de nuestra sociedad como transmisora de cultura y conocimientos para el desarrollo intelectual de los individuos. Se tiene como objetivo profundizar en las funciones y actividades que desempeña la Educación Superior, en específico, la impartida en el sector público.

La Educación Superior demuestra día a día su práctica en el transcurso de los siglos, y su capacidad para evolucionar, cambiar y progresar a la par de la sociedad.

De acuerdo con las necesidades del progreso cultural y socioeconómico de los individuos, la investigación realizada por las Universidades desempeña una función de suma importancia para el Estado, ya que en décadas anteriores, el conocimiento generado en las universidades significó el valor agregado más importante de los productos que forma una nación y que es indispensable para el impulso económico y social de los países.

La sociedad contemporánea se basa en la generación del conocimiento e información; la Educación Superior desempeña un papel estratégico para alcanzar mayores niveles de competencia y productividad tanto en países desarrollados como en países en vía de desarrollo. Por eso, deberá continuar transformándose y renovándose, en la medida en que la sociedad lo demande, relacionándose directamente con las expectativas de progreso.

En primera instancia, se procederá a explicar los conceptos y definiciones básicas hasta llegar a conocer los orígenes de lo que es la Universidad de nuestros días y

que es, dentro de este nivel, donde se encuentra inmerso el objeto de estudio, es decir, la Función de Investigación dentro del contexto de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

1.1 La Educación

El concepto de educación en su sentido más amplio abarca varios aspectos; es la transmisora de la cultura a través de generaciones. Se ha comprobado que es un medio que forma a los individuos, tanto social como moralmente, para incorporarse a la vida productiva de cualquier país.

“La educación fácticamente es un principio, un proceso de vinculación, asimilación cultural, moral y de conducta, básicamente, es el proceso por el cual las generaciones jóvenes se incorporan o asimilan el patrimonio cultural de los adultos”.¹

1.2 El Sistema Educativo Mexicano (SEM)

El SEM comprende dos grandes áreas de atención: la primera es la educación básica que constituye la educación obligatoria y abarca la enseñanza a nivel preescolar, primaria, y secundaria; la segunda está constituida por la educación media superior, superior y posgrado.

La educación preescolar incorpora a niños de tres, cuatro y cinco años de edad. Se imparte generalmente en tres grados, y ofrece tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios.

La educación primaria es obligatoria y se ofrece a niños de seis a 14 años de edad en seis grados. Sus modalidades son: general, bilingüe-bicultural, cursos

¹ Diccionario de las Ciencias de la Educación, p. 475.

comunitarios y educación para adultos; la educación primaria representa el nivel previo e indispensable para cursar la educación secundaria.

La reforma del artículo Tercero Constitucional, promulgada el 4 de marzo de 1993 establece el carácter obligatorio de la educación secundaria; se imparte en los siguientes servicios: general, para trabajadores, telesecundaria, técnica y para adultos; es cursada en tres años por la población de 12 a 16 años. Las personas mayores de 16 años pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en modalidad para adultos.

La educación para adultos se dirige a la población mayor de 15 años. Comprende los niveles de alfabetización, primaria, secundaria y cursos no formales para el trabajo y es proporcionada principalmente por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

El sistema de educación media superior está conformado por tres modalidades: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica. Cada una de ellas se configura de manera diferente en función de los objetivos que persigue la organización escolar, la currícula y la preparación general de los estudiantes.

La Educación Superior es posterior al bachillerato o su equivalente y puede ser universitaria, tecnológica o normal. La mayor parte de las universidades públicas son autónomas de los gobiernos tanto federal como estatal.

El objetivo principal de la Educación Superior es formar profesionales capaces en diversas áreas de la ciencia, la tecnología, la cultura, el arte y la docencia entre

otros, mismos que impulsen el progreso integral del país.

La Especialidad, Maestría, Doctorado y Post Doctorado son opciones terminales posteriores a la conclusión de la Licenciatura y la Educación Normal en todos los niveles y especialidades.² (Ver cuadro 1).

1.3 La Educación Superior

En una cumbre mundial sobre la “Educación Superior en el siglo XXI visión y acción” se hizo la siguiente declaración:³

“La Educación Superior comprende todo tipo de estudios de formación para la investigación en el nivel postsecundario impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior ”. ⁴

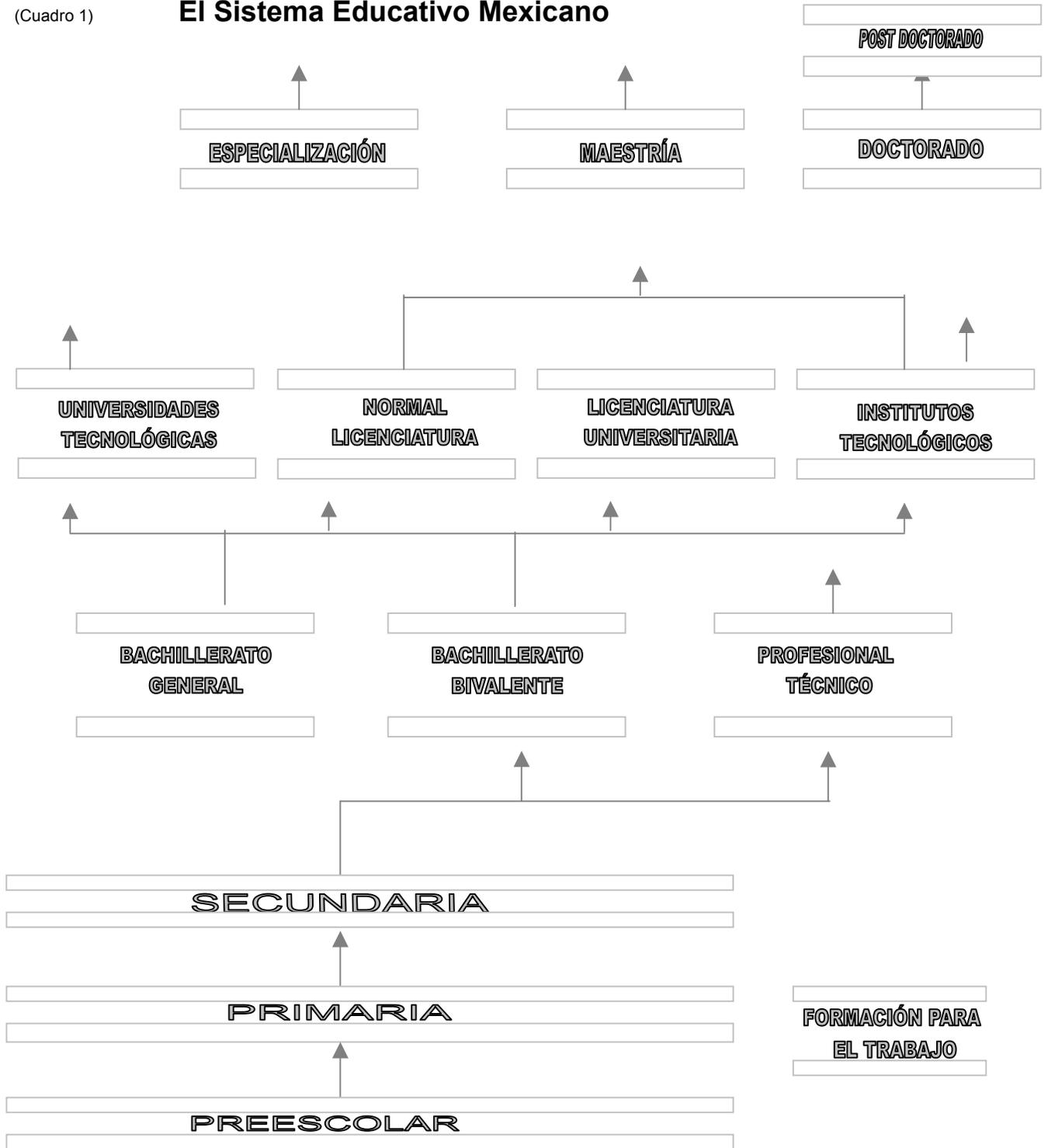
² <http://www.sep.gob.mx>

³ Declaración Mundial y Marco de Acción para el cambio y desarrollo de la Educación Mundial fueron aprobados por la conferencia mundial sobre la Educación Superior, celebrada en París del 5 al 9 de Octubre de 1998.

⁴ Definición aprobada por la conferencia general de la UNESCO.

(Cuadro 1)

El Sistema Educativo Mexicano



Fuente: Elaboración con base en la página web de la SEP.

La enseñanza superior debe, por definición, ser un espacio donde los alumnos trabajen en equipos interdisciplinarios y transdisciplinarios, donde la idea principal sea estudiar y hacer ciencia, así como formar hombres y mujeres críticos y participativos en diferentes áreas del conocimiento; la Educación Superior tiene como objetivo dotar al estudiante del conocimientos y práctica que más tarde, lo incorporen al trabajo y brinde un servicio a la sociedad, con base en políticas y necesidades coyunturales que vivan las ciudades y pueblos.

Las Instituciones de Educación Superior (IES) son el escenario para la transformación del espíritu y el intelecto humano; de teorías innovadoras que conducen a descubrimientos científicos y tecnológicos que ayudan al hombre, pero también alteran su entorno. Su importancia es que ésta institución ha sobrevivido casi un milenio, evolucionando y adaptándose a una sociedad cambiante.

1.3.1 De las Instituciones de Educación Superior (IES)

Las IES son centros en los que convergen tanto personal académico, como administrativo y estudiantil. La tarea de los académicos es la de realizar actividades de docencia e investigación que estimulen el conocimiento, usar y elaborar planes y programas de estudio. El personal administrativo está encargado de planear, organizar y otorgar los servicios que requiere la institución para su funcionamiento y operación.

Desde una perspectiva particular las IES llevan a cabo una serie de actividades definidas, con el propósito de lograr objetivos sociales, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

a) Capacitar y formar profesionales críticos y creativos para desempeñar su práctica profesional.

- b) Formar especialistas e investigadores en los campos del conocimiento científico.

- c) Producir conocimientos científicos orientados hacia el desarrollo tecnológico y a la solución de problemas.

- d) Difusión y extensión de la cultura a través de expresiones artísticas, intelectuales y valores morales de la sociedad.

- e) Ser un espacio de debate abierto a todas las corrientes del pensamiento universal, a través de la libertad de expresión.

- f) Dar atención a las demandas de impulso nacional de los procesos productivos.

Todas estas actividades tienen la finalidad de satisfacer ciertas necesidades individuales, apoyar el progreso social, científico y tecnológico para fortalecer la enseñanza.

1.3.2 Clasificación de las IES

La clasificación de las IES, obedece a que en México existen diversos tipos de enseñanza a nivel superior. Estas diferencias son de orden normativo, de autonomía, de dependencia respecto a los gobiernos locales, de dependencia central respecto a la federación. Existen IES globalmente reconocidas y/o privadas con reconocimiento oficial de validez de estudios, entre otras. Por lo anterior, y para tener una visión más concreta de este universo de instituciones educativas e identificar dónde se encuentra la UPN, se toma como referencia la siguiente

propuesta de tipificación:⁵

TIPO 1. Las que se abocan a transmitir el conocimiento y tienen programas dirigidos solamente a nivel de Licenciatura.

TIPO 2. Las que tiene como principal tarea transmitir el conocimiento y proponen programas a nivel de Licenciatura y Posgrado (maestría).

TIPO 3. Las que su oferta educativa es la transmisión, generación y aplicación del conocimiento, así como ofrecer programas de Licenciatura y Posgrado hasta nivel maestría.

TIPO 4. Las que ofertan programas de nivel Licenciatura y una variedad de programas de Posgrado (especialización, maestría y doctorado) y tienen como propósito central la transmisión, generación y aplicación del conocimiento.

TIPO 5. Las que generan y aplican conocimiento y que ofrecen programas académicos casi exclusivamente en el nivel de maestría y doctorado.

Las IES tienen su propia dinámica y atienden a problemas específicos y reales cuando se insertan en la problemática social.

En ese contexto, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) tiene un campo de acción específico en ellas (Tipo 4), de tal modo que la presencia de la UPN en este tipo de instituciones queda determinada además, por la consolidación propia y los logros que

⁵ ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, "Propuesta de Tipología para la Instituciones de Educación Superior afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior", pp. 13-17.

obtenga en la formación de maestros, de los niveles previos, que le toca atender.

Una vez aclarados estos puntos, se dará un enfoque general del origen y evolución de las primeras universidades en diferentes países y principalmente se enfatizará el caso de México.

1.4 Las IES en Alemania, Inglaterra y Norteamérica

Este apartado se explica desde un panorama general de las principales universidades del mundo, y la interacción que se dio entre las mismas para que se perfilara la Universidad de nuestros tiempos, así como también el cargo que desempeñaron dentro de la sociedad.

Desde inicios del siglo XIX las universidades alemanas sirvieron de patrón de las instituciones académicas, inicialmente en Europa, seguido por América.

La idea de lo que significa en la actualidad la universidad tuvo su origen en Alemania, y fue ahí donde las principales ramas de la investigación científica se materializaron en "disciplinas", ya que estaban conformadas con una metodología y contenido sistemáticamente determinado.⁶

La universidad alemana nació en estas condiciones y su principal ocupación fue la búsqueda del conocimiento y de la ciencia. Alcanzó un gran reconocimiento en el

⁶ JOSEPH, Ben-David, "Universidades y sistemas académicos en las sociedades modernas", p. 18.

perfeccionamiento de las ramas científicas e intelectuales; no obstante, este éxito no estuvo acordado por la idea original de los fundadores, sino más bien por la competencia que se suscitó en materia de desarrollo intelectual dentro del país.⁷

La falta de flexibilidad dentro de la estructura social del país provocó que la labor intelectual no se abriera como un modelo de vida, sino que estuviera estipulada por las necesidades del Estado y la iglesia.⁸

Bajo estas condiciones, los gobernantes consideraban a las universidades sólo como un medio para formar, a su modo, cierta clase de profesionistas que desarrollaran un trabajo intelectual o científico.

Inglaterra fue el primer país que adoptó bajo la influencia de Alemania un sistema moderno de universidades.⁹

La moderna universidad inglesa surgió de dos tradiciones diferentes: por un lado, recibió la influencia de la educación aristocrática destinada a los miembros de la élite, y por otro, aplicó la enseñanza práctica para apoyar las actividades profesionales e industriales de la clase media.

Las universidades eran instituciones de educación dirigidas a impartir una preparación para las diversas actividades de la élite o, en su defecto, para las tareas únicas de la clase media; con todo, el sistema universitario inglés no llegó a convertirse en competitivo, ya que no creó nuevas disciplinas o profesiones, ni tampoco desplegó la investigación sistemática. "Se dedicaron a enseñar leyes como parte más de las humanidades, sin pretender el monopolio en la preparación de los hombres de leyes, y explicaban las ciencias médicas fundamentales, dejando la

⁷ Ibid. p. 87

⁸ Idem

⁹ JOSEPH, Ben-David, *op. cit.*, p .40.

preparación clínica para las escuelas médicas de los hospitales”.¹⁰

En contraste, las universidades norteamericanas, con la tradición de las universidades británicas, pero con una estructura social más abierta que la británica, favorecieron la movilidad social al desplegarse dentro de un ambiente de competencia abierta, en la que cada individuo trabajaba en función de sus propias habilidades.¹¹

El sistema universitario norteamericano asumió una tendencia en pro de la innovación, tal como el sistema alemán durante el siglo XIX; aunque el primero no estuvo limitado a crear el saber puro, sino que se amplió hacia las ramas aplicadas utilitarias y a la enseñanza de carácter profesional.

En tanto que las universidades alemanas se preocuparon más por crear ciencia nueva y las inglesas se dedicaron a enseñarla; las universidades norteamericanas no sólo trabajaron en la creación y enseñanza de la nueva ciencia, sino que conjuntamente crearon aplicaciones y profesiones nuevas, a las que accedieron tanto las élites como las masas.

1.5 Las IES en América Latina (AL)

Las universidades en América Latina tuvieron su origen en el siglo XII.

“De hecho en sus comienzos, *universitas* era la palabra de aplicación genérica, se usaba para designar cualquier agregado o cuerpo de personas con intereses comunes y un estatuto legal independiente; indicaba a un grupo definido, sea gremio o una corporación municipal”.¹²

¹⁰ Ibid. p. 42.

¹¹ Ibid. p. 33.

¹² BRUNNER, José Joaquín, “Educación Superior en América Latina, cambios y desafíos”, p. 13.

Las IES de AL fueron en sus inicios escuelas vocacionales de enseñanza profesional; se crearon para encaminar las tareas educativas que cubrieran las necesidades profesionales, eclesiásticas y gubernamentales de la sociedad. La universidad también representaba una organización para defender los intereses de los miembros que realizaban sus oficios, sacerdotes e intelectuales, en este caso para obtener la licencia para impartir la enseñanza y así poder formar profesionales especialistas en: teología, derecho, retórica, artes liberales y ciencias.

El arribo de la universidad a AL fue a través de los españoles, cuando en Europa este sistema ya era reconocido. En Santo Domingo se estableció la primera universidad en 1535, seguida por la Real Pontificia Universidad de San Marcos de Lima y la Real y Pontificia Universidad de México.¹³

En los lugares más remotos, como Chile, la universidad tardó más en instaurarse, ya que la Real Universidad de San Felipe se fundó en 1738 y no fue sino hasta 10 años después que ésta abrió sus puertas.

Su recibimiento y aceptación, muchas veces, estuvieron determinados por la iglesia. En el caso de la universidad de México, la autorizó el Papa. Como en el caso europeo, la universidad de AL estuvo influida por los poderes eclesiásticos.

Los alumnos eran muy pocos, y las carreras que se impartían no rebasaban más de cuatro. Los recursos económicos eran escasos y el entorno social no era favorable. Por consiguiente, el tipo de universidad instituida en el continente Americano fue un duplicado de las instituciones en el viejo mundo.

1.6 Evolución de la Educación Superior en México

¹³ Ibid. p. 15.

Desde el medievo las universidades eran consideradas como casas de cultura para la formación de intelectuales. Más tarde en el siglo XVI se creó la Real y Pontificia Universidad de México; después fue sustituida por la Universidad Nacional de México en 1910, cuyo objetivo fundamental es promover la igualdad y la justicia social, creando así nuevos espacios para los estratos menos favorecidos económicamente, dándose de esta manera una apertura de parte del gobierno para brindar más oportunidades de estudio.

La historia de la educación nacional, también es un reflejo de nuestra sociedad. Del papel que jugó en sus inicios en la época Colonial, al que juega en nuestros días, existe una gran diferencia; no sólo en términos cuantitativos, pues de una atención elitista, hoy somos testigos de una universidad de masas, sino también en materia de contenidos y objetivos, pues de una educación cuasiclerical, hoy la libertad de cátedra es referencia común de las universidades, principalmente públicas.

El avance del país exige formar cuadros científicos y técnicos que conduzcan la maquinaria económica nacional. El adecuado perfeccionamiento de nuevas tecnologías, exige a nuestro sistema educativo ajustarse en la misma dirección y no quedarse rezagado y con él, el país entero.

Entonces, se puede decir que la función que ocuparon las universidades, desde su nacimiento hasta nuestros días, es de suma relevancia para la sociedad en general, al hacer de la investigación universitaria una actividad permanente que aporta soluciones a los problemas en el ámbito administrativo, industrial y de negocio, por mencionar algunos.

1.6.1 Periodo (1936-1952)

En 1936 durante el periodo Cardenista, quedó definida la política en materia de

Educación Superior, se decidió abrir instituciones para formar los profesionistas que apoyaran el impulso tecnológico del país. Un ejemplo es la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN), donde los alumnos, además de aprender artes y oficios, estudian carreras profesionales y subprofesionales; se les capacitaba técnica y científicamente para intervenir en los procesos de producción y así formar especialistas en diversas ramas de la investigación que impulsen la economía nacional.¹⁴

El rol que desempeñó en sus inicios el IPN tanto en lo productivo como en lo educativo, es de suma relevancia, ya que en 1936 sería el Instituto que mejor respondiera a las necesidades nacionales de formar profesionales, maestros, obreros y técnicos en general.

El IPN fue un elemento de apoyo concluyente para el proyecto de la industrialización impulsado por Cárdenas; formó los cuadros técnicos que se necesitaban y las nuevas instituciones tales como Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, Comisión del Fomento Minero, Comisión Federal de Electricidad, entre otras.

Después de la expropiación petrolera migraron los técnicos extranjeros; el país se encontró frente al reto de contratar nuevo personal. La respuesta no se hizo esperar por parte del SEM y los pronósticos de las compañías extranjeras expropiadas, de que el país no subsistiría sin sus técnicos no se cumplieron, por el contrario, se sentaron las bases para el adelanto de la tecnología nacional.

1.6.2 Periodo (1952-1970)

En los años cincuenta se dio una expansión en la matrícula universitaria, resultado de varios factores, por un lado, las acciones del gobierno que estaban encaminadas a

¹⁴ ARREDONDO, Galván Víctor M, "Papel y perspectiva de la Universidad" en: antecedentes de la universidad contemporánea". p.33.

colocar a la educación como un elemento definitivo para que se diera el adelanto cultural a nivel individual y profesional, por otro, las presiones y demandas sociales que esperaban acceder a la Educación Superior como medio de movilidad social.

Los problemas de la educación y las presiones en las estructuras económicas, políticas y sociales del país fueron generando inconformidades que más tardes se manifestaron en el movimiento estudiantil de 1968 que provocó un cambio en la política educativa implantada por el presidente Luis Echeverría.¹⁵

Esta política fue conocida como "Reforma Educativa", y se fundamentó en el marco de la apertura democrática, a su vez sirvió de escape para recuperar la legitimidad perdida por la represión del movimiento estudiantil.¹⁶

Respecto a la Educación Superior, la Reforma Educativa estaba encaminada a dotar los recursos para atender a la creciente demanda educativa y elevar el nivel cultural, científico y tecnológico. Se crearon centros de enseñanza superior y media superior, estableciéndose sistemas de educación abierta y fomentándose la educación técnica.

Por consiguiente, en el periodo se manifestó un crecimiento de la matrícula en los niveles medio superior y superior.

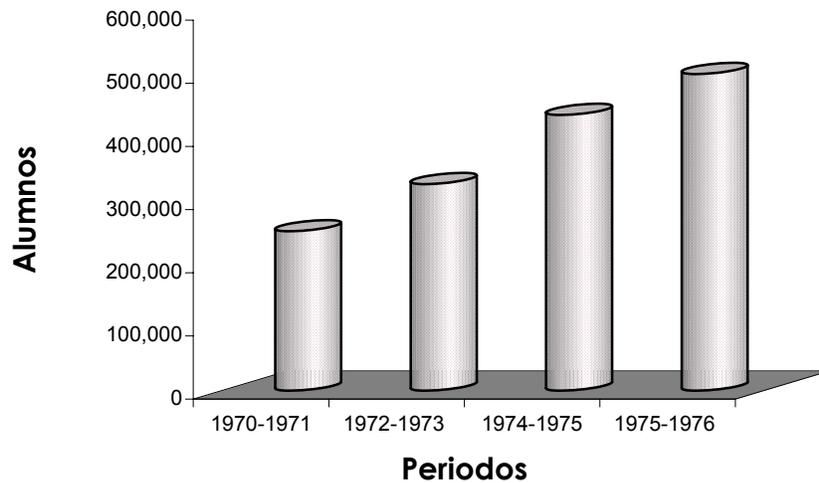
¹⁵ ORNELAS, Carlos, "VII Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo" en: el Sistema Educativo Mexicano, p. 255.

¹⁶ Ibid. p.74

1.6.3 Periodo (1970-1976)

En el periodo de 1970 a 1976 se produjo una expansión en la Educación Superior. Este fenómeno se determinó a partir del número de alumnos atendidos, la incorporación de miles de egresados universitarios, profesores, la creación de nuevas instituciones, así como el crecimiento de los recursos públicos aplicados en la Educación Superior.

Crecimiento de la matrícula en la Educación Superior pública en México



Fuente: Elaboración con base en el Tercer informe de gobierno de México. 1991

Se observa que la matrícula creció al doble en este sexenio, consecuencia de la expansión y la demanda de la sociedad en la búsqueda de acceder a otros niveles de educación.

En 1970, una gran proporción de los recursos que las universidades públicas recibieron provenía de las entidades federativas y se complementaban con recursos de la federación.

Más tarde, al finalizar el sexenio en cuestión, los recursos en su mayoría eran aportaciones del gobierno federal.

Este proceso conocido como federalización dio como resultados, entre otros, que los gobiernos estatales dejaran de apoyar a las IES y que éstas pusieran su interés y atención en la federación, más que en su entidad federativa.¹⁷

Como resultado, la asignación de recursos a las IES del D.F. fue mayor que el de las entidades federativas. Esto provocó que el subsidio destinado a las IES se diera en forma aleatoria y sujeta a funciones de carácter político y de presiones, más que a funciones de eficiencia institucional.

En consecuencia, en 1978 el gobierno conjuntamente con las IES buscaron mecanismos adecuados para mejorar el progreso de la Educación Superior, dicho proceso consistía en la definición de criterios que involucrarían a las IES y al Gobierno Federal en las políticas de asignación de subsidios.

1.6.4 Periodo (1982-1988)

La crisis económica de los 80's, por la que pasaron en mayor o menor grado los países subdesarrollados, se reflejó en la educación también en lo que se refiere a la Educación Superior, se enfatizó; la ausencia de una planeación y administración correcta, los rezagos en la investigación y la tecnología, y la poca proyección del trabajo laboral, fueron sólo algunos factores en los que se manifestó la crisis de las IES; de esta forma se evidenció su vulnerabilidad ante los cambios operados en el país.

El derrumbe del auge petrolero en 1981 y la crisis financiera que inició en 1982, provocaron un cambio drástico en el ambiente económico de la Educación Superior en México. La inflación resultante de este suceso, provocó que el salario de los maestros fuera en decremento, dando como resultado que el trabajo de la enseñanza fuera menos atractivo. En las universidades públicas, los fondos destinados al

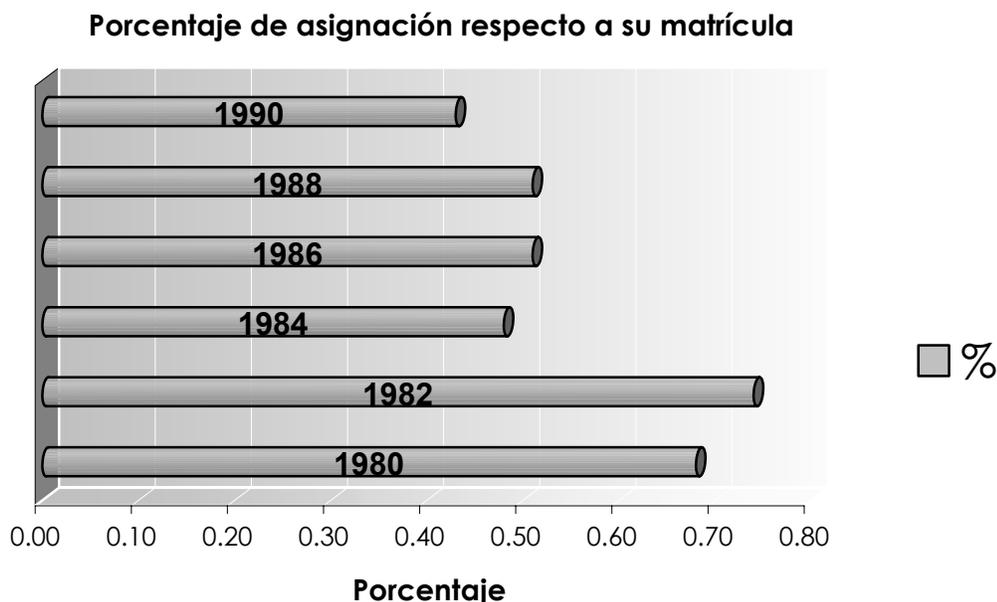
¹⁷ SOLANA, Morales Fernando, " Historia de la educación pública en México", p. 26.

mantenimiento y reparación de la infraestructura se vieron disminuidos.

“La Educación Superior de carácter público sufrió notablemente la crisis económica, ello generó no sólo la disminución de la capacidad de poder adquisitivo de los trabajadores sino una mayor dependencia de los subsidios federales”¹⁸

¹⁸ TODD, Luis Eugenio y GAGGO HUGUET, Antonio, “Educación Superior y desarrollo nacional”, p. 5.

Porcentaje asignado a la Educación Superior con relación a la matrícula 1980-1990



Fuente: Elaboración con base en el Financiamiento de la Educación Superior. En: políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México. UNAM.1992.

En 1980 el porcentaje de asignación monetaria a la Educación Superior en México fue de 0.68% para una matrícula de 76,020 alumnos. Para el año de 1990 el porcentaje de asignación bajó a 0.43% para una matrícula de 1'094,300alumnos. De lo anterior se desprenden dos situaciones. La primera obedece a que en la década de los ochentas la matrícula para este nivel fue creciendo paulatinamente debido a la apertura de oportunidades que el gobierno ofrecía a los estudiantes que desearan elevar su nivel de educación y de trabajo. Para la década de los noventas este crecimiento en número de matrícula rebasó la asignación presupuestal, aunado a que los criterios de asignación fueron establecidos con base en la evaluación institucional y no dependía tanto del número de matrícula como en la década de los 80's por lo que este nivel se vio afectado económicamente para dar atención a tan elevado número de estudiantes.

1.6.5 Periodo (1988-1994)

En este periodo, la política educativa se materializó por medio del gasto público destinado a la educación; la magnitud de ésta se determinó por el modelo económico en boga, sobre todo en los dos últimos sexenios, donde la política de austeridad neoliberal subordinó a la política social de la política económica.

Las políticas gubernamentales en la administración de Carlos Salinas de Gortari, representaron cambios, entre ellos, destacan por su importancia, la apertura de la economía hacia el extranjero mediante la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), la privatización del sector público, el reordenamiento de las finanzas públicas y la recuperación del crecimiento económico.

Todo este impulso modernizador se manifestó de igual forma en lo educativo. En este periodo las políticas para la Educación Superior significaron la puesta en marcha del primer programa de modernización, que representó cambios importantes en casi todos los niveles del sistema educativo.

En este periodo presidencial la evaluación al desempeño se convirtió en un mecanismo de control, que en conjunción con la política de financiamiento, contemplaba dos puntos importantes:

El primero, era otorgar un monto mayor del gasto federal, a lo largo del sexenio; según cifras oficiales, entre 1989 y 1994 el presupuesto destinado a la educación pública se incrementó en más del 53% en términos nominales.

El segundo elemento de la política de financiamiento consistió en establecer mecanismos de financiamiento extraordinario bajo concurso. La creación del Fondo

para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) es un ejemplo de asignación de recursos, bajo un esquema previo de evaluación.

De esta forma, vinculada con la evaluación, se impulsó la competencia por la obtención de recursos económicos a nivel institucional.

Los criterios de asignación que se aplicaron para realizar las asignaciones fueron de excelencia y pertinencia “el gobierno federal implantó una nueva modalidad de financiamiento.”¹⁹

La política que se siguió fue la de no aumentar los salarios a los profesores si no demostraban su desempeño académico; no obstante, esto no se puede realizar si no se mejoran las condiciones institucionales, laborales y salariales del docente. Es evidente que para que esta superación se realizara se necesitó del apoyo del Estado hacia las universidades públicas.

Con esta lógica, la asignación de recursos complementarios dependía de que las instituciones demostraran la calidad y viabilidad de sus proyectos. De esta forma en el régimen de Carlos Salinas de Gortari el subsidio directo dejó de ser la única alternativa para que las instituciones pudieran recuperarse económicamente.

Con todo, los resultados fueron que pocas IES realizaron importantes modificaciones en su estructura académica y en su funcionamiento, cambiando sus políticas de cuotas y colegiaturas y diversificando sus fuentes de financiamiento junto con su normatividad institucional en diferentes niveles.

¹⁹ VARELA, Petito G., “La política de la evaluación de la educación superior”, p. 12.

1.6.6 Periodo (1994-1999)

En este periodo, todas las IES fortalecieron su capacidad de planeación institucional. Adicionalmente, enfocaron sus esfuerzos a mejorar su infraestructura para realizar sus tareas de planeación y gestión.

Todas estas acciones redundaron en la implantación del "Programa Institucional de Desarrollo" que además de ser guía en el trabajo de las IES, expresa las principales políticas para el adelanto académico y estrategias expresas en el programa. De la IES que cuentan con dicho programa se encuentran la UNAM, UABC, UASLP, UATAMPS, UPN, entre otras.²⁰

De la misma forma, diversas IES respondieron a las crecientes demandas de formación de profesionales, tal es el caso de la Universidad de Quintana Roo, y las autónomas del Estado de México, Juárez de Tabasco, Sinaloa, del Estado de Hidalgo y el Instituto Politécnico Nacional al instituir nuevos campus para dar una mayor cobertura de atención a los aspirantes de educación media superior.

Por otro lado, el control y la transparencia en el uso de los recursos públicos de las Universidades en este sexenio, fueron prioridad. En su mayoría, las IES revisaron y auditaron los resultados de su administración a través de sus Estados Financieros por medio de despachos de auditores independientes, informando de los resultados a la comunidad universitaria y a la sociedad a través de diversos mecanismos.²¹

En lo que se refiere a la formación de profesores, éstos se vieron favorecidos por los programas de becas que otorgan organismos como el CONACYT, PROMEP, y SUPERA al incrementar el número de profesores-investigadores en el sistema de estudios de

²⁰ Para mayor consulta véase a RUBIO, Oca Julio y SILVA, Espinoza María del Carmen, "Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999". ANUIES, México, 1999.

²¹Ibid

posgrado.

En resumen, desde el término del movimiento armado (1910), el Estado Mexicano ha otorgado su apoyo económico a las IES; sin embargo, existe un periodo (1973-1993) en el que el gobierno cambió su política de asignación de recursos, lo que provocó reestructuraciones en las universidades mexicanas.

Apreció un mayor crecimiento de la matrícula de estudiantes. Al inicio de la década de los setentas las IES se dieron a la tarea de formar masas de estudiantes, abriéndose a los estratos sociales no favorecidos económicamente. Se enfatiza, que este periodo de crecimiento, surgió principalmente por el apoyo que otorgó el gobierno, derivado de un proceso de legitimación que quería recuperar tras el movimiento estudiantil del 68. A esta apertura de las IES, para toda la sociedad, vino un gran crecimiento tanto de la matrícula de estudiantes como en la infraestructura y la planta docente, entre otros motivos, esto generó que la calidad de la educación disminuyera.

El entonces presidente Miguel de la Madrid estableció una política económica enérgica, para que la actividad económica se recuperara, implantando un control en las finanzas públicas. Esto produjo una reducción en las partidas del gasto público y por lo tanto los presupuestos de la Educación Superior disminuyeron.

A partir de 1990, la política del gobierno para las IES no fue igual a la de los años anteriores, ya que no dependería exclusivamente del número de alumnos inscritos, sino que se trataron de crear instrumentos de evaluación con el propósito de que el presupuesto designado se determinara con criterios de eficiencia, equidad y calidad, con todo, esta política no tuvo el éxito esperado ya que no contaba con criterios bien definidos para la evaluación.

Finalmente, los esfuerzos por fortalecer la cultura de planeación se vieron expresados a partir de 1994, al definirse las políticas y puesta en marcha de diversos programas con los que se ampliaron y diversificaron la oferta educativa, así como el fortalecimiento de la planta académica, a través de programas que vinculaban la docencia con el desarrollo de proyectos que concursaran por financiamiento y que, además, respondieran a las demandas sociales.

Es evidente la necesidad inaplazable de que la Educación Superior cuente con una política gubernamental explícita. Igualmente, es importante reconocer el compromiso que existe de parte de las universidades para proporcionar a la sociedad una educación de calidad, una educación que sea congruente con el contexto social y que su quehacer no dependa de los vaivenes económicos y políticos.

II Creación, Finalidad y Operación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

Introducción

Conocer el origen y razón de ser de la UPN, es importante para comprender la trayectoria histórica y social en la que se ha visto inmersa. En este capítulo se tiene como objetivo exponer los elementos que intervienen en la planeación, programación y presupuestación. De igual forma se analizan los elementos que conforman la gestión administrativa y la distribución de los recursos que tiene encomendada la Universidad, para poder elaborar un análisis de las fortalezas y debilidades de la Función de Investigación.

El punto de partida para entender la creación de la UPN son los antecedentes históricos del magisterio mexicano ya que sin duda, son referencia de su génesis.

Desde sus inicios, las escuelas normales enfrentaron un sin número de problemas, de los que se pueden mencionar la falta de coordinación entre las diversas instituciones, modificación de planes y programas de estudio, centralismo por parte de las dependencias de la SEP, entre otros.

Las acciones para revertir estos problemas abarcan desde la reorganización de la SEP en la década de los veinte, hasta el fin del periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez y el principio del gobierno de José López Portillo, donde surgen dos vertientes: una por parte del magisterio que utilizaba la reivindicación laboral y

otra por parte del Estado que proponía “profesionalizar” al magisterio, partiendo de la transformación de las instituciones y de los programas de formación docente.

Lo que comenzó como una solicitud de los maestros en 1975, se convirtió en una petición política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), de tal manera que en octubre de 1975, durante su campaña proselitista, José López Portillo anunció el proyecto de creación de la UPN. Durante el primer año de su gobierno, las autoridades estatales y sindicales estudiaron y deliberaron dicho proyecto. Para enero de 1977 el recién nombrado presidente corroboró la fundación de la UPN; sin embargo, esto provocó nuevas discusiones en torno a las características jurídico-administrativas y académicas de dicha institución. Para agosto de 1978 las autoridades de la SEP y del SNTE notificaron el Decreto que crea la UPN.²²

La UPN surge como respuesta del Estado a la demanda de creación de un instituto en ciencias de la educación, para contribuir a elevar la formación del magisterio en el nivel superior y sentar las bases para el mejoramiento de la Educación Básica.

2. Creación de la UPN

De 1979-1982, durante su periodo presidencial, José López Portillo orientó la política en materia de educación hacia la elevación de la calidad del magisterio, a través de la creación de la UPN que se contemplaba dentro de los objetivos de la Nacional de Educación, del mismo sexenio.

La UPN “se crea por decreto presidencial el 29 de agosto de 1978 como una institución pública, con carácter de organismo desconcentrado de la SEP. Tiene entre sus tareas principales ofrecer a los profesionales de la educación preescolar y

²² KOVAKS Strumpfner, Karen, “Intervención estatal y transformación del régimen político”, pp. 265-271.

primaria en servicio, la nivelación de grado de licenciatura, como respuesta a las necesidades de superación profesional del magisterio nacional y formar profesionales de la educación".²³

2.1 Finalidad

Tiene como finalidad ofrecer servicios de formación, nivelación y actualización a egresados de nivel medio superior y profesores en servicio, a través de la oferta educativa en dos modalidades: escolarizada y no escolarizada con el propósito de formar profesionales de la educación que contribuyan en la solución de problemas del SEM y en el dominio de las concepciones pedagógicas actuales.²⁴

2.2 Oferta Educativa

Uno de los puntos que se hace necesario mencionar, es que la UPN tiene como prerrogativa el establecimiento de sus planes y programas de estudio así como su aplicación, sus requisitos de ingreso, la promoción de estudiantes, emisión de títulos a los egresados, normas de ingreso, entre otras.²⁵

Tiene la encomienda de generar programas de investigación, que faciliten el conocimiento de la realidad en la educación mexicana, con el propósito de plantear alternativas de solución a problemas específicos en el desempeño del maestro, su práctica educativa y su impacto en el SEM; fortalecer la capacidad y habilidad del maestro en servicio, favoreciendo su desempeño dentro de las condiciones del cambio social acelerado, mediante el fomento de programas culturales y de comunicación social que articulen la difusión universitaria con las funciones de

²³ UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, "Decreto que crea la UPN", p. 8.

²⁴ UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, "Proyecto Académico", p.24.

²⁵ Ibid. p. 23.

docencia e investigación.²⁶

La UPN inició sus actividades en marzo de 1979 con dos sistemas de enseñanza: escolarizada y abierta. En la unidad Ajusco se abrieron cinco licenciaturas: Administración Educativa, Pedagogía, Psicología Educativa, Sociología de la Educación y un Programa de Nivelación con el plan de estudios de la Licenciatura en Educación Básica (LEB79).

Por acuerdo de la SEP, en noviembre del mismo año, se agregó el Sistema de Servicios Educativos a Distancia (SEAD), a través de 68 Unidades ubicadas en zonas regionales y locales de provincia que atendían a los maestros en servicio.

En la modalidad de sistema abierto, se ofreció la Licenciatura en Educación Básica (LEB´79), y su campo de acción fue en el área metropolitana así como en todas las Unidades de la República Mexicana. En 1981 la UPN ofrecía a los egresados de las licenciaturas la opción de estudiar alguna de las dos maestrías que en la Unidad Ajusco se ofertaban: Planeación Educativa y Administración Educativa.

Para 1982 se creó en las Unidades UPN la Licenciatura en Educación Física (LEF´80). En el año de 1983 se ofreció la Licenciatura en Educación Indígena, orientada a los maestros de las zonas indígenas de los Subsistemas Estatales y dirigida a formar profesores designados por las comunidades indígenas del país.²⁷

En 1984 se crearon cursos de especializaciones en Educación Matemática, Enseñanza del Español, Teoría y Modelos Pedagógicos y Planeación, Desarrollo y Evaluación de la Práctica Docente.

²⁶ibid. p.16.

²⁷ Para ver una cronología más pormenorizada de los inicios de la UPN, consultar el Manual General de Organización de la UPN.

Las Unidades UPN ampliaron sus servicios con dos planes de estudio en la modalidad semiescolarizada: Educación Primaria y Educación Preescolar (LEPEP'85). Para 1986 las unidades SEAD se convierten en Unidades UPN, creando así el sistema de Unidades UPN.

En 1987 la UPN en el ámbito de la Educación Preescolar y Primaria Unidad Ajusco como en las 76 Unidades de la República, ofrecía estudios de posgrado, Educación Media y Educación Especial, en el área de problemas de aprendizaje.

Con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (1982), se propuso a la UPN participar en el proceso de descentralización, que consistía principalmente en integrar a las Unidades UPN y subsedes al sistema de formación y actualización de profesores.

La UPN a través de sus programas de actualización ofrece a los profesionales de la educación opciones de preparación y actualización por medio de cursos, talleres, seminarios y diplomados.

Respecto a los estudios de especialización existen 11 programas: Formación de Educadores de Adultos, Orientación Educativa, Prototipos Educativos para la Enseñanza de la Lengua y la Literatura, Computación y Educación, Educación Ambiental, Estrategia de Enseñanza-Aprendizaje de la Historia en la Educación Básica, Laboratorio para la Enseñanza de las Ciencias Naturales, Sexología Educativa, Educación y Derechos Humanos y Proyecto Curricular en la Formación Docente.

En la Unidad Ajusco se imparten las Maestrías en Pedagogía y Desarrollo Educativo,

en la modalidad escolarizada y vía medios; y en las Unidades UPN del D.F. la Maestría en Planeación Educativa.

En este sentido, la UPN ha respondido a las demandas de los maestros en educación básica, a formadores de docentes y a otros profesionales de la educación, contribuyendo al impulso de la educación en México.

3. Organización de la UPN

Por medio de sus órganos académicos (Rectoría, Consejo Académico, Secretaría Académica, Secretaría Administrativa, Consejo Técnico y Áreas Académicas) la UPN realiza las tareas de docencia, de investigación, difusión de conocimientos y apoyo académico, encaminados a la formación y superación profesional del magisterio y de los estudiantes bachilleres.

El Secretario de Educación Pública nombra al rector, éste es el encargado de tomar todas las decisiones en lo que respecta a los asuntos académicos, administrativos y laborales, representando así una parte medular de la universidad.

En el organigrama funcional de la UPN se puede apreciar una estructura encabezada por la Rectoría, de la que dependen directamente la Dirección de Servicios Jurídicos, la Dirección de Comunicación Social, la Contraloría Interna, la Dirección de Planeación, la Coordinación de Unidades UPN y las dos Secretarías (Académica y Administrativa). De la Secretaría Académica dependen la Dirección de Docencia, la Dirección de Investigación, la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, y la Dirección de Biblioteca y Apoyo Académico; de la Secretaría Administrativa se desprenden la Subdirección de Personal, la Subdirección de Recursos Financieros, la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios y la Subdirección de Informática, áreas encargadas de suministrar los apoyos financieros, humanos, materiales y

logísticos a las áreas académicas y administrativas. (Ver cuadro 2)

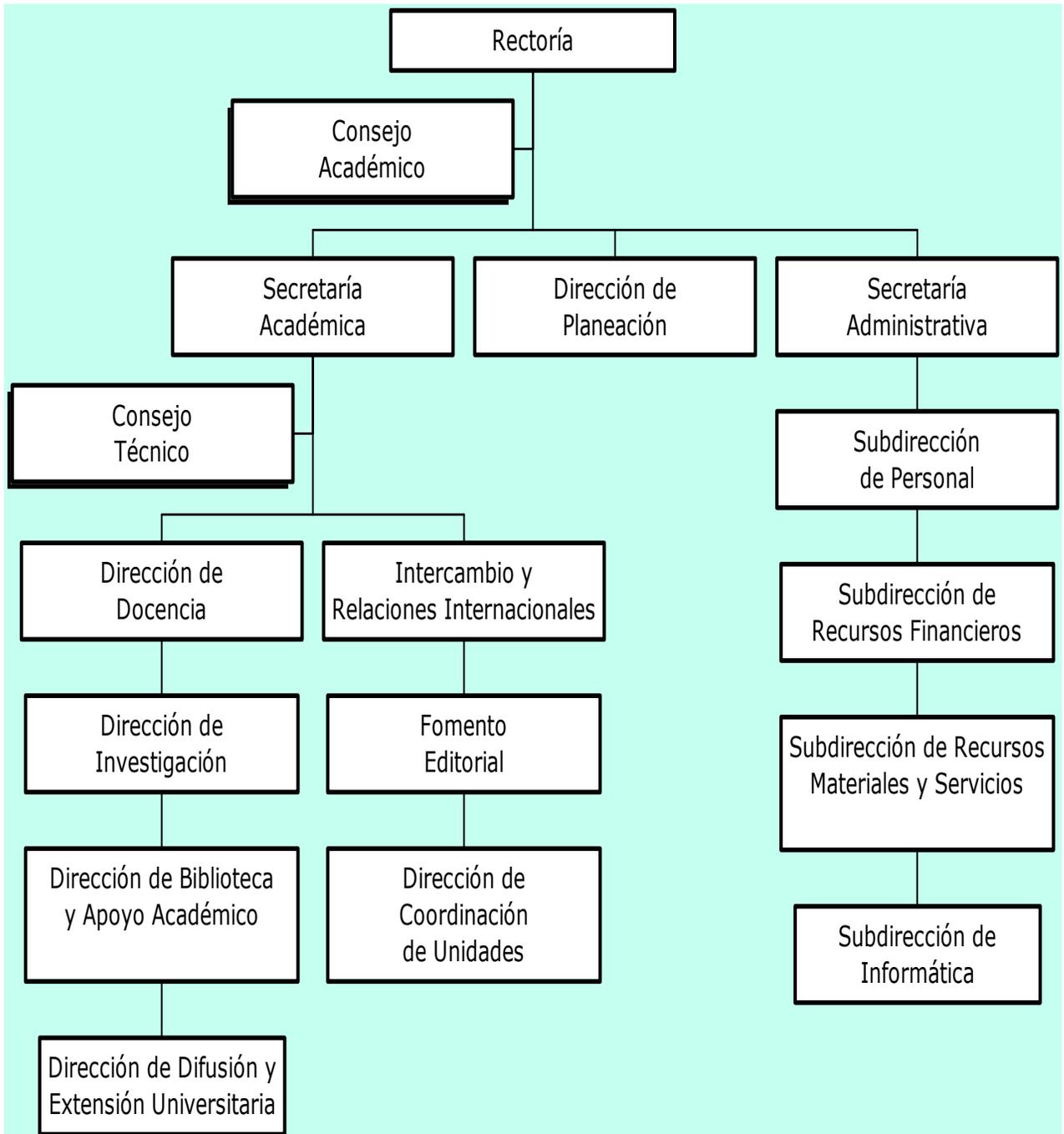
Dentro del organigrama funcional de la UPN destacan, por su relevancia para este trabajo, las siguientes áreas:

- **RECTORÍA:** Dirige la organización y el funcionamiento académico, técnico y administrativo de la Universidad Pedagógica Nacional con base en las disposiciones normativas aplicables a la misma y expide las políticas generales que para el progreso integral de la institución. Entre sus diversas tareas elabora y presenta oportunamente a la SEP el Anteproyecto del Programa del Presupuesto Anual de la Institución, el Programa Operativo Anual (POA).

(Cuadro 2)

**Universidad Pedagógica Nacional
Organigrama Funcional**





- Asimismo, informa ante el Órgano de Gobierno sobre el resultado del ejercicio.
- DIRECCIÓN DE DOCENCIA: Además de ser la encargada de brindar el servicio de enseñanza propone y participa en el diseño y evaluación de los planes y programas de estudio de formación y superación docente en licenciatura, estudios de posgrado y actualización, establecidos en la UPN.
- DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN: Apoya mediante la ejecución de proyectos de investigación, a la identificación, explicación y solución de los problemas educativos actuales en el Sistema Educativo Nacional y a la difusión de los avances y resultados derivados de los programas y proyectos de investigación de la UPN.
- DIRECCIÓN DE DIFUSIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA: Participa de la promoción, preservación y difusión universitaria, así como da respuesta a las necesidades educativas institucionales, del magisterio nacional y de la sociedad en general, a través de la difusión cultural y la superación académica y profesional de la comunidad.
- DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN. Realiza en forma permanente y sistemática acciones de planeación, organización, programación-presupuestal y evaluación, con la finalidad de que ésta responda a las demandas actuales y mejore la calidad de las tareas universitarias en su conjunto.²⁸ (Ver cuadro 3)

3.1 Gestión Administrativa en la UPN

La función que desempeñan los administradores educativos en la Gestión de una Institución implica, entre otras cosas, relacionar los fundamentos de la planeación (guiar), la programación (fijar metas), y presupuestación (expresar monetariamente

²⁸ UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. "Estructura Programática-Presupuestal", p. 12.

los planes). Si se atiende a lo anterior, el Proceso Administrativo adquiere validez real.

Se dice que la Planeación es considerada el primer paso del Proceso Administrativo, ya que es ahí donde se identifican las múltiples alternativas que optimicen los recursos disponibles. Esta fase incluye la formulación de políticas, metas, procedimientos, presupuesto y objetivos; con la finalidad de integrar los programas a cumplir ya sea a corto o mediano plazo.

3.1.1 El proceso de Planeación en la UPN, Unidad Ajusco

Planeación: Es conocer el camino a seguir, interrelacionar actividades, establecer objetivos, y dar una adecuada organización.

(Cuadro 3)

Proyectos Institucionales, Objetivos y Estrategias

PROYECTO	OBJETIVO	ESTRATEGIAS
01 Planeación, Organización y Evaluación.	Implantar sistemas de planeación, programación y evaluación para que las funciones sustantivas se desarrollen en términos de calidad y vinculación con los procesos sectoriales.	-Fortalecer la planeación institucional vinculando la programación, el ejercicio presupuestal y la evaluación. - Actualización permanente de las estadísticas básicas de la UPN.
02 Desarrollo Curricular.	Establecer un sistema de formación y actualización de maestros, congruente con la modernización de la educación.	- Actualización de los programas de licenciatura y posgrado.
03 Educación Superior Pedagógica.	Formar profesionales de la educación que respondan a los retos asociados a la modernización del país.	- Impulsar acciones para mejorar el acceso y permanencia de los estudiantes en las Licenciaturas. - Actualización de la planta docente.
04 Apoyo a los Servicios Educativos.	Fomentar el desempeño docente de la UPN, así como promover el intercambio académico, permanencia de los estudiantes e impulsar la titulación	- Reforzar la operación del Programa Estratégico de Titulación.
05 Investigación en Ciencias de la Educación.	Formular programas de investigación que permitan conocer la realidad de la educación mexicana con el propósito de encontrar solución a problemas en el desempeño de maestros y alumnos.	- Instrumentar un programa de investigación educativa determinando áreas de estudio, políticas, líneas de acción y prioridades, a fin de buscar solución a los problemas del SEM.
06 Difusión y Extensión Universitaria.	Ampliar los programas de nivelación y actualización docente.	- Consolidar la utilización de la tecnología y de los medios de comunicación social como recurso didáctico
07 Mejoramiento de Bibliotecas.	Brindar a la comunidad UPN y al sector educativo nacional, los servicios bibliotecarios.	- Consolidar la automatización de los servicios bibliotecarios.
08 Apoyo Administrativo.	Proveer los recursos humanos, materiales, financieros y servicios generales con eficiencia y eficacia para el desarrollo de las funciones sustantivas de la UPN.	- Impulsar el proceso de evaluación de la función administrativa.
09 Educación de Posgrado Pedagógico.	Fomentar los estudios de posgrado para apoyar la formación de docentes con proyectos de investigación.	- Circunscribir los recursos de posgrado en razón de los problemas sustanciales de la práctica pedagógica.
10 Seguridad Social.	Proveer los recursos financieros para cubrir el costo de los servicios de seguridad social.	- Cubrir el costo de los servicios de (ISSSTE y VIVIENDA), al personal adscrito a la Universidad.

Existen muchas y variadas definiciones del término planeación. Las diferencias, radican desde el punto de vista de la materia que la explique. Para este trabajo se parte de una sencilla definición que la conceptualiza como un proceso habitual al ser humano que se hace complejo en la medida en que la organización crece y por lo tanto contiene un número mayor de elementos para tomarse en cuenta.²⁹

La planeación debe de existir como parte de la cultura organizacional para integrar los esfuerzos de reflexión y ordenación como un todo en el que sus partes interactúen entre sí y se vayan agregando, de manera, que los planes y programas y los demás instrumentos tengan implícito el esfuerzo de los demás niveles de agregación.

La planeación como proceso global que visualiza y establece las rutas hacia el desarrollo y como proceso particular que permite la organización del actuar para avanzar y consolidar, requiere recursos para alcanzar lo deseado. Esta concepción tiene presente la esencia fundamental de la planeación: la racionalidad, como cálculo y previsión y el actuar en cuanto precede y preside la acción.

En la medida que la cultura de planeación esté inmersa en las formas de interacción de los diferentes actores que participan en la administración, se tendrán planes y programas con mayor alcance de acatamiento y con información significativa que proporcione elementos que puedan ser utilizados en la toma de decisiones.

3.1.2 EL proceso de Programación en la UPN, Unidad Ajusco

²⁹ ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Apuntes tomados del Curso "Evaluación Institucional"

Programación: En esta actividad se fijan las metas cuantitativas, asignando los recursos materiales, humanos y financieros.

Una estructura programática es el elemento que vincula los diferentes niveles de la planeación con el quehacer institucional en el corto plazo, por medio de la ordenación y clasificación de las actividades institucionales en diferentes niveles de agregación.³⁰

Es además, el instrumento de canalización del gasto, ya que vincula directamente los propósitos de las políticas públicas y la misión de la dependencia y las entidades con el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos.

Actualmente el presupuesto se concibe como un instrumento de programación y control y como la principal herramienta técnico-administrativa.

3.1.3 EL proceso de Presupuestación en la UPN, Unidad Ajusco

Presupuestación: es un elemento de la planeación, ya que la consecución de las metas dependerá de los recursos disponibles.

Esta definición contiene los elementos fundamentales que caracterizan un presupuesto: acatamiento de planes, programas, coordinación de actividades, límites de gasto, identificación de fuentes de recursos y logro de objetivos y metas.

Es importante mencionar cuatro características básicas de un presupuesto:

³⁰ MARTNER, Gonzalo, "Planificación y presupuesto por programas", pp. 9-11.

1. La condición de formalidad de que debe estar dotado el documento presupuestario, que se refiere a que las disposiciones contenidas en él, deben estar avaladas por los funcionarios competentes y, asimismo, su cumplimiento, además, tiene carácter obligatorio para involucrarlos en su ejecución.
2. La adopción de un sistema, que refleje con exactitud la acción de la organización, la agrupación de actividades, según su propósito, y la cuantía acordada para cada una de ellas.
3. El presupuesto es un cálculo anticipado de los ingresos y egresos en un periodo definido, de acuerdo con los objetivos y metas establecidos en las fases de planeación; sin embargo, la flexibilidad debe ser una característica del presupuesto, de manera que facilite hacer revisiones de eventualidades y nuevas necesidades.
4. Si se concibe al presupuesto como la traducción de un plan de acción a términos financieros, su contenido deberá ser fundamentalmente programático.

El proceso de Presupuestación se vincula con la planeación y la programación, pues en tanto que ambas definen qué se hará al fijar los objetivos y metas, la Presupuestación asigna los recursos para realizarlos.

3.1.3.1 Fases del ciclo presupuestario en la UPN, Unidad Ajusco

Desde una perspectiva general, el presupuesto nacional ha tomado gran importancia para los gobiernos de los estados.

Tiempo atrás se le consideraba sólo como un elemento pasivo. No obstante, los cambios políticos y sociales son factores para que se reformulen sus principios básicos y enriquezcan sus técnicas.

Uno de los cambios más significativos, es el de la independencia del presupuesto y su uso diverso. Esto quiere decir que " el presupuesto ya no se utiliza como un mecanismo del gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación".³¹

El presupuesto es considerado un instrumento político; manifiesta la priorización de acciones a realizar; es un instrumento de planificación ya que una de sus finalidades es la racionalidad económica; y finalmente es un instrumento de administración ya que por medio de él se pueden coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

La formulación del presupuesto se define como: " la expresión fundamentada y cuantificada de las necesidades de recursos para desarrollar un conjunto de actividades"³² las cuales se dividen a su vez en programas y proyectos, por objeto del gasto o tendencial.

El procedimiento para la formulación del presupuesto dentro de la UPN, se gesta por medio del Proceso interno de Anteproyecto de Programa Presupuesto dirigido por la Dirección de Planeación en el que participan en la formulación del mismo todas las áreas de la Universidad incluyendo las Unidades UPN.

³¹ MARTNER, Gonzalo, "Planificación y presupuesto por programas", p. 7.

³² ZÁRATE, Romualdo, "Financiamiento de la educación superior (1988-1994)", p.21.

En este proceso las áreas (tanto adjetivas como sustantivas) planean monetariamente las metas y actividades que deberán ser alcanzadas en el plazo de un año. Posteriormente, las áreas envían la solicitud de recursos a la Dirección de Planeación, ésta selecciona tanto objetivos como las metas de aquellas actividades que son prioritarias para que la Universidad cumpla con los compromisos establecidos. Una vez definidos los recursos que serán asignados a cada área la UPN envía el Anteproyecto de Programa Presupuesto a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP la cual lo remite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización. Después de ser analizada esta información, se integra el Presupuesto Institucional, que se modifica y reprograma, una vez que se recibe el Programa Presupuesto autorizado por la SEP.

Este proceso de solicitud-asignación-autorización se detalla a continuación:

➤ FORMULACIÓN: el primer paso de esta actividad es el diagnóstico, así una vez identificadas las necesidades, se fijan los objetivos (propósitos para los cuales se realizan las actividades en la institución) y las metas (son la cuantificación y calendarización de los objetivos a alcanzar).

Una vez establecidos los aspectos anteriores, se estiman los costos de las actividades, para finalmente buscar alcanzarlos.

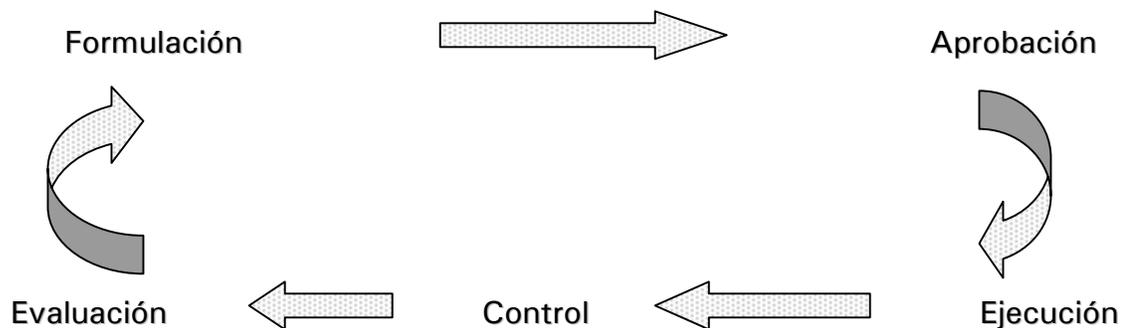
➤ APROBACIÓN: es el proceso de negociación interna entre las áreas de la institución y el departamento que se encarga del proceso de asignación de recursos.

➤ **EJECUCIÓN:** una vez que el presupuesto es aprobado, los departamentos se dan a la tarea de ejercerlo, en este proceso se involucran los insumos y las actividades como elementos de suma importancia para que los objetivos se realicen.

➤ **CONTROL:** tiene como base la información que se da en el proceso de ejecución del presupuesto, cuyo objetivo fundamental es corroborar que los recursos se hayan utilizado correctamente.

➤ **EVALUACIÓN:** en el proceso de evaluación se miden la eficiencia con que los programas fueron ejecutados así como las metas, costos y desviaciones para que se puedan dar medidas correctivas y no se desperdicien los recursos.

Esquema del Proceso presupuestario

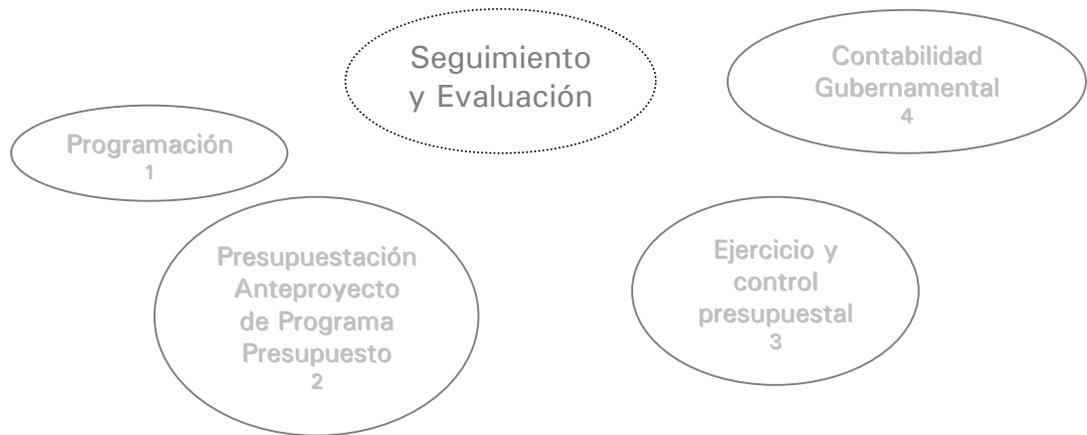


El caso de la UPN obedece a la misma lógica en cuanto al manejo y distribución de los recursos; está sujeto a un seguimiento y a una evaluación por parte de la Dirección de Planeación y la Subdirección de Recursos Financieros.

Como ya se mencionó cada una de las áreas que conforman la Universidad propone los recursos que necesitará para el desempeño de los objetivos y metas, así éstos son aprobados para su ejecución. Posteriormente, se lleva a cabo el control, el proceso de registro y evalúan la consecución de los mismos.

El proceso de formulación del presupuesto permite comprender la importancia de su asignación y gasto. El enfoque que se presenta enseguida muestra los elementos que interactúan para su formulación.

Enfoque Sistemático Administrativo de la UPN



Este proceso identifica anualmente: los compromisos establecidos, traducidos en metas programadas y los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las metas comprometidas.

Otra herramienta en que se basa la presupuestación es la clasificación económica del gasto que consiste en etiquetar el presupuesto de los insumos y factores

específicos que adquiere y contrata. A continuación se presenta una visión general de los diferentes niveles de clasificación.

4 Distribución de la Estructura Programática-Presupuestal de la UPN

En la administración Pública los recursos que se utilizan para la compra de los materiales, suministros o bienes se clasifican de acuerdo a su naturaleza y características del bien que se refiera.

En el primer tipo de clasificación económica del gasto, en el ramo de la administración pública, se encuentra el de Secretaría, de esta manera que para el caso del ámbito educativo se toma como ejemplo la SEP.

La SEP cataloga sus gastos de acuerdo con el tipo de objetivos y metas que se hayan planeado. Este gasto se clasifica en: Capítulos, Conceptos y Partidas. Los capítulos agrupan los gastos que son semejantes entre sí de acuerdo a su naturaleza y los clasifican en bienes y servicios para la consecución de objetivos y metas. Los capítulos que usualmente se utilizan para ejercer el presupuesto en la UPN Unidad AJUSCO son:

Clasificación del gasto por Capítulo³³

Capítulo	Denominación
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Transferencias
5000	Bienes Muebles e Inmuebles

³³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "Clasificador por objeto del gasto para la administración pública", p.22.

Los Conceptos, son subconjuntos de los capítulos que agrupan a las partidas e identifican los recursos de todo tipo:

Clasificación del gasto por Concepto³⁴

Concepto	Denominación
2100	Materiales de Administración
2200	Alimentos y Utensilios
2300	Materias Primas y Materiales de Producción

A su vez las partidas, representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere.³⁵

Clasificación del gasto por Partida

Partida	Denominación
2301	“Materias Primas”

En la UPN, la estructura programática de cada proyecto se integra por subproyectos operados por las Unidades Responsables (U. R). En la etapa de programación, cada subproyecto define su objetivo estratégico y los bienes o servicios que producirán u ofrecerán, esto se cuantifica a través de unidades de medida que son calendarizadas de acuerdo con el programa de trabajo de cada subproyecto. Las metas planteadas implican un compromiso y su cumplimiento se reporta periódicamente, generalmente cada tres meses.

Los programas y acciones que ejecuta la UPN se dividen en proyectos; en 1999 la UPN operaba, en el ámbito académico, 65 subproyectos, y 17 en el administrativo,

³⁴ Idem

³⁵ Idem

integrados a su vez en 10 proyectos sectoriales, que integran la estructura programática siguiente:

- 01 PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN Y EVALUACIÓN
- 02 DESARROLLO CURRICULAR
- 03 EDUCACIÓN SUPERIOR PEDAGÓGICA
- 04 APOYO A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS
- 05 INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
- 06 DIFUSIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA
- 07 APOYO ADMINISTRATIVO
- 08 DESARROLLO DE BIBLIOTECA
- 09 EDUCACIÓN DE POSGRADO PEDAGÓGICO
- 10 SEGURIDAD SOCIAL

Dentro de los proyectos están involucradas múltiples acciones, en las que la institución no puede tener control del costo en su totalidad, por lo que se integran grupos de proyectos reducidos para su control. Por función, se pueden clasificar de la siguiente forma:

➤ **PRIORITARIOS** : son los referentes a Docencia, Educación Superior Pedagógica y Educación de Posgrado Pedagógicos (proyectos 03 y 09).

➤ **ESTRATÉGICOS**: son aquellos que promueven cambios estructurales, de innovación y de calidad y son: desarrollo curricular e investigación en ciencias de la educación (proyectos 02 y 05).

➤ **REGULARES**: se realizarán a través de Docencia, Difusión y Extensión Universitaria, Apoyo a los servicios educativos y mejoramiento de bibliotecas (proyectos 04, 06 y 08).

➤ ADJETIVOS: dan apoyo a las actividades universitarias enfocadas a la planeación, organización, evaluación, dirección y apoyo administrativo (proyecto 01 y 07).

Para el caso específico de este trabajo se abordarán en el siguiente capítulo, los principales resultados de la Gestión administrativa del Proyecto 05 Investigación en Ciencias de la Educación, tomando como base que la UPN tiene una misión que cumplir, la cual está relacionada directamente con este proyecto.

Es importante acentuar que un factor, que no se debe perder de vista, es la distribución equitativa del presupuesto ya que si esto no es así, puede pasar que las funciones sustantivas no se desarrollen óptimamente.

III Organización de la Función de Investigación y sus principales resultados

Introducción

Como parte de este capítulo se realizará un diagnóstico de la organización de la Función de Investigación de la Universidad Pedagógica Nacional unidad Ajusco durante 1999. Se tomarán, como punto de comparación, dos años anteriores, con el objeto de precisar los resultados generados. Lo anterior, partiendo del marco conceptual de que la Planeación es la base fundamental para la consecución de metas y objetivos para cumplir con la *Finalidad* de la Institución.

3. Antecedentes de la Investigación Educativa (IE)

Es importante mencionar que la tarea de investigación, en general, y la educativa, en particular, se relaciona estrechamente con el crecimiento económico y social de las naciones.

El tipo de investigación y progreso científico, en la mayoría de los casos, están condicionados por las políticas y estrategias de desarrollo que el país requiera. Por eso, es que pensar en una consolidación de instituciones académicas que destinen recursos a la investigación, implica grandes inversiones monetarias, para involucrar recursos humanos de reconocimiento nacional y una infraestructura adecuada, que acceda a la generación de proyectos de investigación pertinentes (contar con tecnología de punta). Por lo anterior, es posible entender por qué los países con un crecimiento económico bajo no se dediquen a la promoción de la investigación y lleven a las propias universidades a adoptar innovaciones e introducir cambios para diversificar sus fuentes de financiamiento y elevar su capacidad de gestión, de tal

manera que se pueda contar con recursos de libre disposición para efectuar inversiones en proyectos estratégicos.

3.1 Conceptualización de la Investigación Educativa (IE)

Se considera investigación al trabajo científico original, emprendido con el objeto de acrecentar y profundizar en el conocimiento. Abarca trabajos que tienen relevancia respecto a las necesidades del comercio, la industria y los distintos sectores de la sociedad; la investigación educativa, la invención y generación de ideas y artefactos (incluyendo diseño), que generen aportaciones significativas para la prosperidad del hombre. También exige, el uso de conocimiento en el impulso experimental, orientado a la producción o mejoramiento de materiales, equipos, productos y procesos. Excluye pruebas de rutina para el análisis de materiales, componentes y procesos, para distinguirlos del desarrollo de técnicas analíticas originales (por ejemplo pruebas de materiales para garantizar el cumplimiento de estándares nacionales).³⁶

3.1.1 Referencia de la Investigación Educativa en México

En el devenir histórico del desarrollo económico en México, durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, se facilita el surgimiento de centros de investigación. No obstante, -como ya se mencionó en el capítulo 2- en los ochentas la crisis económica tuvo repercusiones en el terreno educativo, ya que muchas instituciones públicas y privadas desaparecieron o vieron interrumpidas sus actividades de investigación por la falta de recursos.

³⁶ ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, material de soporte utilizado en el curso "Financiamiento de las IES", 2001.

En los noventa la situación se tornó un poco diferente en la cuestión económica, ya que surgió el interés de preparar individuos que enfrentaran los retos de una globalización cada vez más en boga.

Determinar cronológicamente la trayectoria de la Investigación Educativa, en las IES de nuestro país, significa hablar de etapas que, de acuerdo con el autor Gilbert de Landsheere, se establecen de la siguiente manera:

En la primera mitad de la década de los cincuenta, la investigación apareció en la Ciudad de México con instituciones pioneras como el Instituto Nacional de Pedagogía fundado en 1936, más tarde, apareció el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe establecido en 1951 y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE).

La segunda etapa de la IE nació en la década de los setentas. El Instituto Nacional de Pedagogía comenzó a tener el auge que, tras treinta años de su fundación no tuvo; debido a que el Instituto creó plazas para investigadores en pedagogía y más tarde adquirió 41 nuevas plazas para especialistas de las diferentes ramas. Cabe señalar que al incorporarse a la UPN, como parte de la Dirección de Investigación, se modificó el nombre por el Instituto Nacional de Investigación Educativa. Este crecimiento cuantitativo de la Institución no significó un cambio radical en el aspecto cualitativo de su producción, ya que si es comparado con una Institución pequeña como lo era el Centro de estudios Educativos que en la década de los setenta alcanzó una importante producción en términos cualitativos, entonces veremos la diferencia entre calidad y cantidad.

La tercera etapa se distingue, de las anteriores, por el crecimiento en los resultados de las investigaciones realizadas en la IES desde principios de los setentas hasta principios de los ochentas. En el ámbito educativo la aparición de nuevas IES fue

bajo, y las que ya existían produjeron considerablemente la investigación. La SEP patrocinó este tipo de actividades por medio del Grupo de Estudios sobre Financiamiento de la Educación (GEFE); los resultados de este enlace constituyeron la obra editorial sobre investigación educativa más importante publicada en México y puede tomarse como uno de tantos ejemplos de los resultados positivos, generados a partir del vínculo entre los proyectos de investigación y una institución financiadora.

La cuarta etapa va desde 1983 hasta principios de los noventa. Para 1982 la crisis económica comenzó a hacerse evidente y se reflejó en la disminución de los recursos financieros destinados a la investigación en todos los ámbitos, afectando también el de la educación. Algunas instituciones no lograron subsistir. Las que permanecieron en funcionamiento tuvieron que reducir la plantilla de personal y los recursos destinados a los proyectos de investigación. Se señalan algunos ejemplos de las complicaciones por las que atravesaron cuatro mecanismos de coordinación: el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del CONACYT desapareció. Es el mismo caso, el Departamento de Fomento a la Investigación de la Dirección de Planeación Educativa de la SEP. Las reuniones de información educativa dejaron de funcionar, y el Congreso Nacional de Investigación Educativa no tuvo secuencia sino hasta 12 años después.

El periodo 1994-1999 denota un grado apreciable de mejoramiento en las principales IES públicas federales; en el caso de las IES estatales se logró, en la última década, una consolidación a través de los planes de desarrollo institucional, que estaban orientados a la consolidación de los cuerpos académicos, la creación de otros nuevos y a la vinculación de los productos a las necesidades productivas y sociales del país.

Este impulso, también, estuvo determinado por el fortalecimiento en la infraestructura. Se instalaron nuevos centros, institutos y programas de investigación con la finalidad de apoyar el impulso económico y social del entorno.

De igual forma se incrementaron los trabajos de investigación que estaban orientados al sector productivo, al establecimiento de redes de colaboración con IES nacionales y se logró un mayor número de convenios con IES extranjeras.

Con relación lo anterior, la situación por la que atravesaron las IES en el terreno económico no fue fácil, el financiamiento de la educación superior en los últimos 25 años vivió diferentes tipos de políticas, sin continuidad transexenal; es por eso que no hubo una política que orientara los recursos hacia la investigación, esto fue uno de los factores que detuvieron su progreso.

Otro factor concluyente para la explicación del subdesarrollo de la investigación educativa en México, se refiere a la distinción de tres aspectos significativos. El primero aborda el tipo de investigación que realizan los centros especializados e instituciones universitarias que en la década de los noventa obtuvo mayor disponibilidad de recursos, lo que reanudó los proyectos truncados anteriormente y que en otros años hubiera resultado imposible continuar.³⁷

El segundo se refiere a la investigación de los organismos públicos, que se favoreció por la federalización de la educación básica y normal con la transferencia a los estados de los subsistemas, creándose una coyuntura que propició el progreso de la investigación educativa. Finalmente el tercer aspecto, y no menos importante, es la investigación que efectuaron las Instituciones formadoras de maestros de educación

³⁷ López Zárate, Romualdo . El financiamiento de la educación superior (1982-1994), p. 68.

básica, que dio como resultado que la investigación realizada por los maestros de educación básica no fuera adecuada por la falta de preparación de los mismos. A partir de 1992 surgen iniciativas que corrigen esta situación, tales como la promoción de actividades para desarrollar investigación entre el personal de Unidades UPN en el ámbito nacional. La Subsecretaría de Educación Básica en conjunto con el CONACYT lanzan una convocatoria para apoyar proyectos de investigación presentados por maestros de Educación Básica.

4. Antecedentes y Organización de la Función de Investigación, UPN UNIDAD Ajusco

Una vez que se mostró el panorama general por el que atravesó la Investigación Educativa en México, se analizará el caso particular de la Función de Investigación de la UPN considerando su quehacer como el de generar una política de Investigación. Es por ello que se promueve la participación del personal académico para que la Investigación Educativa mejore y se consolide una planta de investigadores de alta calidad, a partir de las siguientes acciones:

De 1993 a 1996 existía una estructura que trabajaba con siete líneas de investigación y un taller regional, que en ese periodo significó el ámbito de desarrollo para las investigaciones del personal adscrito.

A mediados de 1996 se implanta un nuevo tipo de organización que generó manifestaciones de inconformidad. Más tarde, se reducen las líneas de investigación pasando de siete a cuatro, no obstante, esta medida fue temporal y su duración no alcanzó los seis meses.

En el mes de mayo de 1997 surge la propuesta de formar tres centros de investigación. Al mismo tiempo se solicita crear un Comité de Investigación que

estaría integrado por evaluadores internos y externos, que tuvieran la facultad de dictaminar la pertinencia de los productos en materia de avance científico y, en caso necesario, la reformulación parcial o total.

A partir de octubre de 1997 se crean tres coordinaciones: de posgrado, de promoción y desarrollo de la investigación en la UPN y de estudios sobre procesos y contenidos de la educación.

A fin de informar y organizar a las áreas de control, los proyectos individuales se agrupan en 20 proyectos sustantivos donde la Secretaría Académica y la Dirección de Investigación los definen en función de las líneas de la Maestrías en Desarrollo Educativo y de proyectos de investigación individuales.

La estructura, antes mencionada, comienza sus trabajos en 1998, cabe señalar que para efectos presupuestales la estructura no se modificó, lo que propició una serie de problemas en cuanto a la presentación de reportes a las instancias evaluadoras.

Es de mencionarse el hecho de que la estructura de coordinaciones no se dio a conocer por las autoridades en turno, ya que en ese momento la comunidad universitaria pasaba por un conflicto político.

Esta situación fue favorable para que algunos profesores reconocieran la organización con base en las coordinaciones, en vez de que atendieran a la organización de líneas de investigación y otros más no respondieran a ninguna de las anteriores organizaciones, por lo que los avances en ese año disminuyeron.

En Julio de 1999 la reestructuración de la Dirección de Investigación fue una tarea continua. Los grupos de investigación se concentraron en Cuerpos Académicos (CA)

disciplinarios y multidisciplinarios que compartían una o varias líneas de investigación y un conjunto de objetivos y metas, que permitió organizarlos por programas.

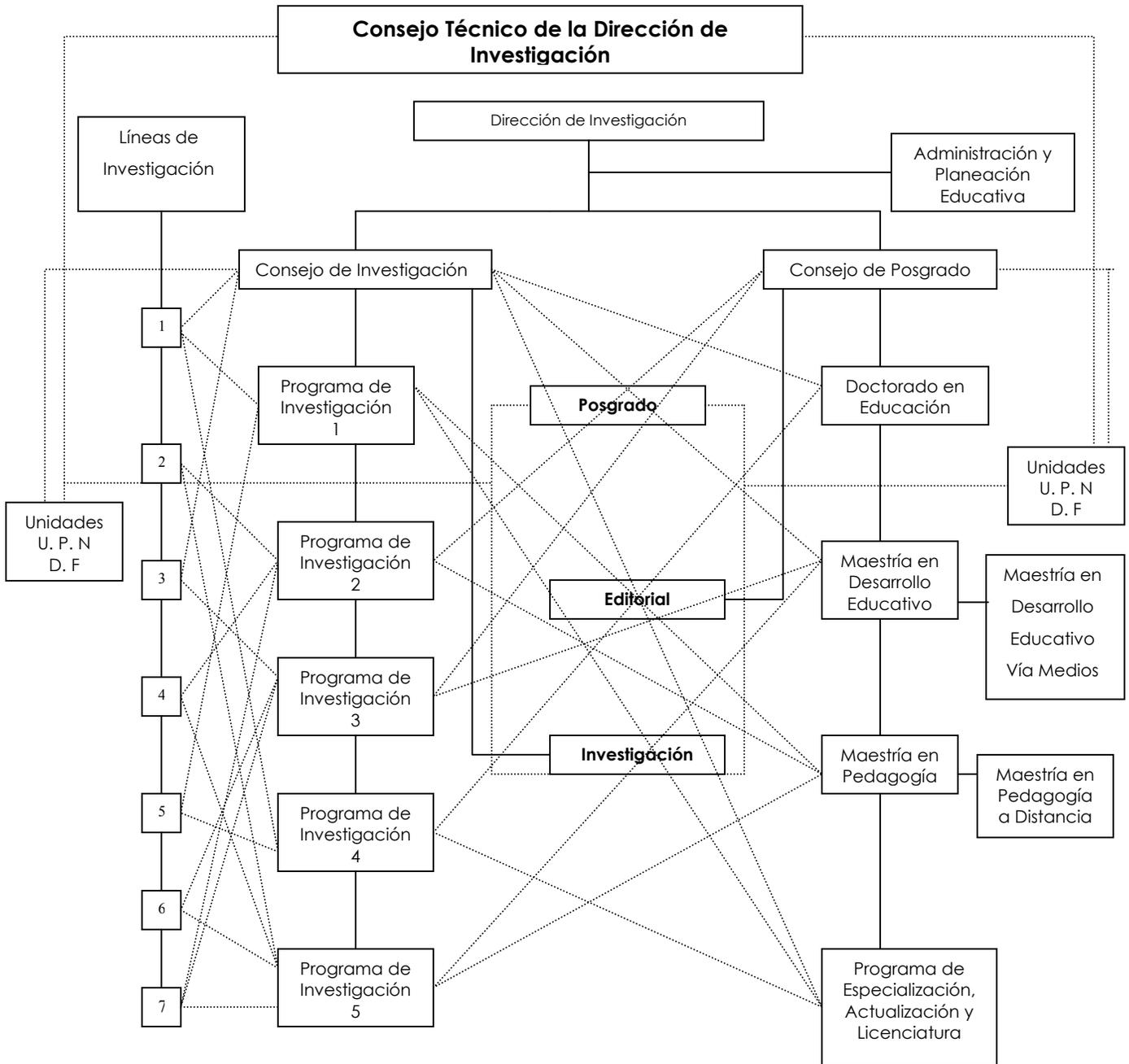
Es así como los 147 proyectos de investigación se concentran por proyecto de estudio, en 25 Cuerpos Académicos. De acuerdo con las funciones institucionales y los programas de investigación y posgrado, se creó el Reglamento de Posgrado aprobado en el Consejo de Posgrado, que pauta las acciones de los posgrados en toda la universidad y el Reglamento de Investigación.

Para lograr el fortalecimiento de la Investigación, Docencia y Difusión, se constituyeron cuatro comisiones permanentes con objetivos académicos específicos estos son: La Comisión de Posgrado, Comisión de Investigación, Comité Editorial y el Comité de Estudios Internacionales, Nacionales y Locales.

En materia de organización se realizó y presentó la Propuesta de Estructura Orgánica de la Dirección de Investigación, que se basaba en el análisis de la normativa vigente el cual se conformaba tanto de las expectativas para el área de investigación, como una propuesta para la formación de algunos órganos colegiados. De esta manera, en 1999 se organizó una nueva estructura de Cuerpos Académicos que se integran por proyectos de investigación con objetivos comunes. (ver cuadro 4)

La inestabilidad en la organización es este periodo obedece a varios fenómenos, por un lado, la inexistencia en la definición de los objetivos y metas que esta función tenía proyectadas, se vieron expresadas al no tener una continuidad en la organización hacia el interior de la misma Dirección. Por otro lado, se puede decir que la falta de lineamientos institucionales para orientar la investigación educativa, así como una movilidad constante de las autoridades a cargo de esta función arrojan pocos resultados en materia de investigación. (Cuadro 4)

Propuesta de organización de la Dirección de Investigación 1999³⁸



³⁸ Elaboración con base en la propuesta elaborada por la Dirección de Investigación 2000

4.1 Algunos indicadores de desarrollo organizacional

La actualización de los investigadores parte de seminarios internos en los que se analizan, discuten y confrontan los resultados de las investigaciones en desarrollo.³⁹

Un indicador determinante para que se genere la tarea de investigar se vincula con el reconocimiento que los investigadores tengan en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Universidades públicas e IES afines con el mayor número de investigadores miembros del SNI

IES	N° investigadores	IES	N° investigadores
UNAM	2,285	UVER	46
UAM	452	UCOL	39
IPN	236	UAQRO	38
BUAP	184	UADY	37
UANL	125	UAZAC	33
UGTO	85	UASIN	23
UASLP	70	UAAAN	22
UMSNH	56	UACOAH	15
UACHAPINGO	53	UABCS	12
UAEMEX	46	UPN	12

Fuente: Elaboración con base en la página web de la ANUIES. Para una consulta detallada ver RUBIO, Oca Julio y SILVA, Espinoza María del Carmen, "Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999". ANUIES, México, 1999.

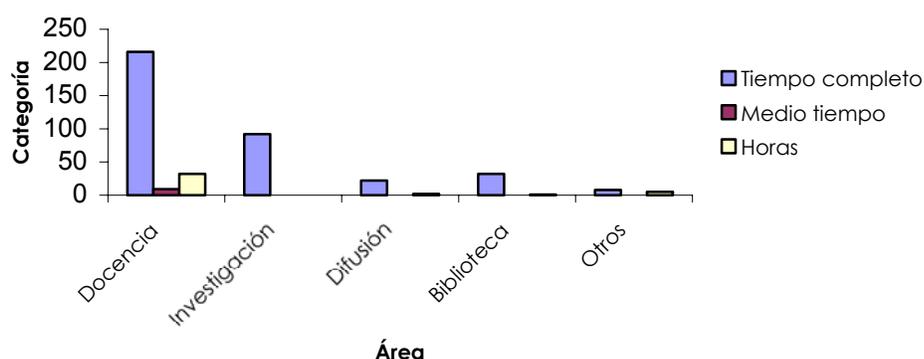
Es evidente que el número de investigadores de la UPN miembros del SNI es muy bajo en comparación con otras IES que realizan la función de investigar y que son afines a la UPN Unidad Ajusco.

Existen varios factores que explican estas diferencias: uno es el tiempo de consolidación de la UPN es de poco tiempo, si se compara con la UNAM, que hasta la

³⁹ <http://www.upn.mx/html/investigación/investigaciones.htm>

fecha, es la máxima Casa de Estudios en México y que tiene una planta docente consolidada a través de varias décadas. Otra diferencia que se puede deducir es que el perfil del maestro-investigador del SIN una serie de requisitos que en algunos casos no son cubiertos por los profesores, por lo que se necesita reforzar la motivación de superación profesional en la planta docente en la UPN.

**Cargas Académicas de la UPN, Unidad Ajusco
Semestre 99-I
Personal docente por categoría y área**



Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.

Las cargas académicas reflejan el apego de parte de los docentes a las actividades frente al grupo que es resultado, en algunos de los casos, por la falta de tiempo para realizar investigación

De los trabajos de investigación producidos se propicia la elaboración de estudios, diagnósticos, ponencias, conferencias, ensayos, avances y productos finales de investigación. Estos resultados, se convierten en aportaciones y respuestas en materia educativa a las interrogantes del SEM.

En la UPN el porcentaje de los productos de investigación se incrementó levemente, no obstante, los resultados son los siguientes:



Fuente: Elaboración con base en las actividades de la Dirección de Investigación, marzo 2001.

No se cuenta con la comparación del número de investigaciones que otras IES desarrollaron en el año de 1999. No obstante, los proyectos de la UPN no rebasaron los 150 y de éstos sólo el 3% contó con financiamiento externo (CONACYT).

Otro indicador es la distribución de los recursos monetarios que, en ocasiones, se destinan, en su mayoría, al pago de la plantilla, la UPN no es la excepción, ya que en el año 1999 el 72.4 % del presupuesto autorizado se destinó al pago del capítulo 1000 "Servicios Personales", quedando rezagadas presupuestalmente, la asignación de otros conceptos de gasto como son: la compra de artículos de oficina, papelería, insumos que son necesarios para generar sus trabajos; de igual forma el Capítulo 5000 que se refiere a la compra de bienes como equipo de cómputo, los cuales son

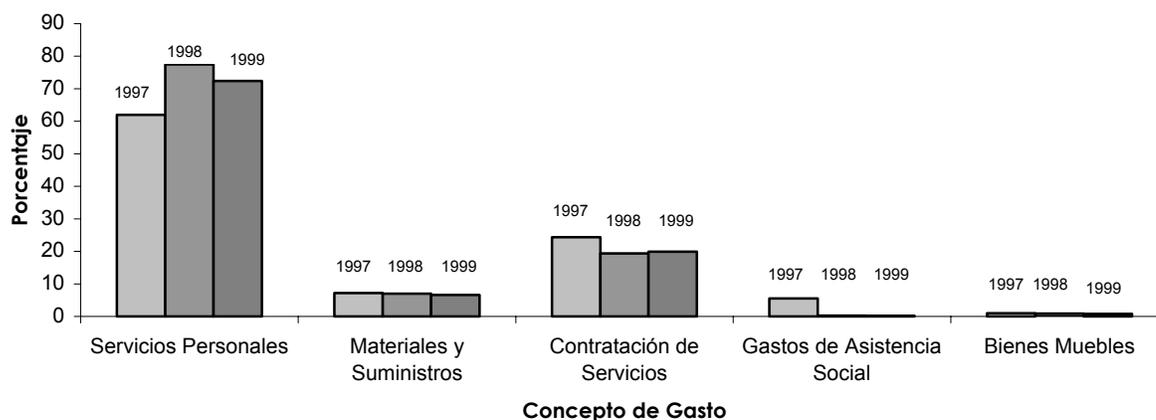
indispensables para la sistematización de la información que manejan los investigadores.

**Porcentaje de distribución del presupuesto autorizado a la UPN, Unidad Ajusco
Por concepto de Gasto
(%)
1997-1999**

Clave	Concepto de Gasto	%		
		1997	1998	1999
1000	Servicios Personales	61.95	77.5	72.4
2000	Materiales y Suministros	7.18	7.01	6.6
3000	Contratación de Servicios	24.36	19.36	19.9
4000	Gastos de Asistencia Social	5.51	0.26	0.2
5000	Bienes Muebles	1	0.87	0.8

Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.

**Porcentaje de distribución del presupuesto autorizado a la UPN,
Unidad Ajusco
por concepto de Gasto**



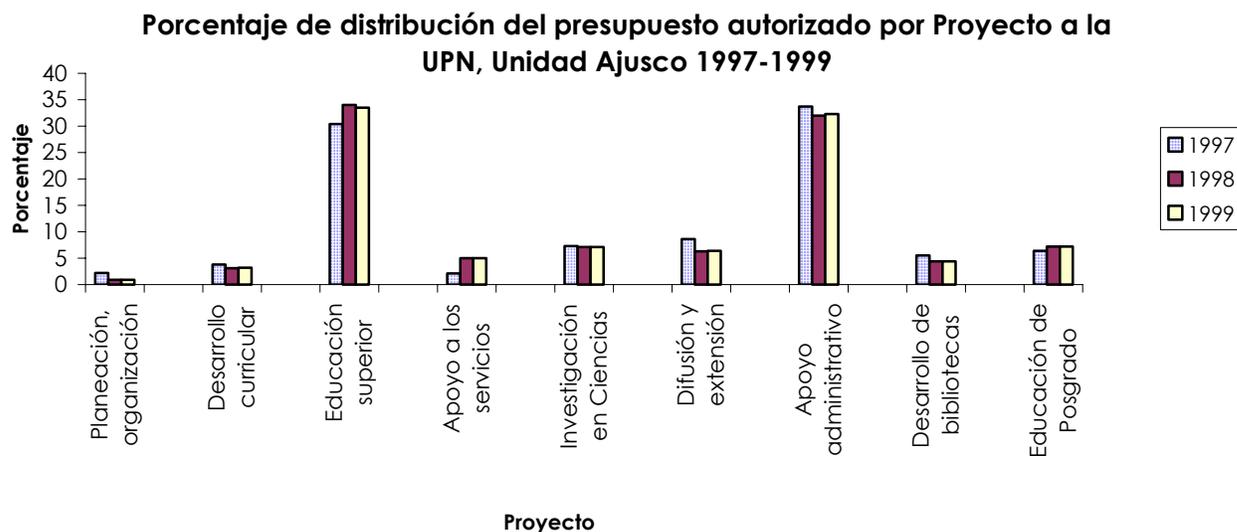
Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.

Un indicador más es el de distribución del presupuesto por proyecto. En 1999 se redujo .2 puntos porcentuales respecto al año de 1997.

**Porcentaje de distribución por año del presupuesto autorizado por Proyecto a la UPN,
Unidad Ajusco
(%)**

Proyecto	%		
	1997	1998	1999
01 Planeación, organización y evaluación	2.2	0.9	0.9
02 Desarrollo curricular	3.8	3.1	3.2
03 Educación superior pedagógica	30.4	34.0	33.5
04 Apoyo a los servicios educativos	2.1	5.0	5.0
05 Investigación en Ciencias de la Educación	7.3	7.1	7.1
06 Difusión y extensión universitaria	8.6	6.3	6.4
07 Apoyo administrativo	33.7	32.0	32.3
08 Desarrollo de bibliotecas	5.5	4.4	4.4
09 Educación de Posgrado	6.4	7.2	7.2

Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.



Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.

En este caso se observa que el proyecto que tiene mayor porcentaje de asignación es el 03 y 07. Nuevamente la tarea de investigar quedó rezagada monetariamente por otros proyectos.

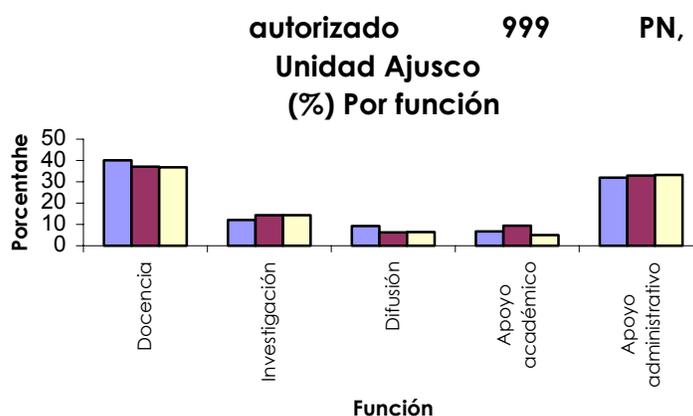
Otro indicador de rezago en la función de investigación es que la UPN a pesar de los intentos por desarrollar tres funciones sustantivas, la docencia sigue siendo una actividad predominante en el quehacer universitario, en comparación con la investigación.

El apoyo financiero a la Investigación no ha sido equilibrado, ya que se concentraron la mayor parte de los recursos a la función de Docencia siendo que las tres funciones no deberían de trabajar aisladamente, sino complementarse una con la otra.

**Presupuesto autorizado en 1997-1999 a la UPN, Unidad Ajusco
Por función
(%)**

Función (%)	1997	1998	1999
Docencia	40.06	37.1	36.8
Investigación	12.07	14.3	14.3
Difusión	9.22	6.3	6.4
Apoyo académico	6.74	9.4	5.0
Apoyo administrativo	31.91	32.9	33.2

Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.



Fuente: Elaboración con base en un boletín informativo distribuido a la Comunidad Estudiantil Mayo 14, 1999 en la UPN Unidad Ajusco.

Los indicadores que se presentaron arrojan datos interesantes: la organización y planeación de la Función de Investigación tuvieron un desarrollo poco favorable, los constantes cambios hacia el interior de la Dirección no propiciaron que el trabajo estuviera regulado y los resultados fueron menores a los esperados.

Aunado a esto los recursos asignados limitaron su impulso, lo que redundó en un escaso trabajo de investigación con poca proyección hacia el exterior.

Los datos obtenidos en este periodo que se analizó, muestran que en 1999 hacía falta una nueva política a nivel organizacional que encausara el trabajo de investigación que se estaba elaborando.

La UPN buscó alternativas para amortiguar estos rezagos, pero es evidente que faltó mucho más que recursos para que el número de proyectos que concursaran se incrementara.

En el siguiente capítulo se conocerán las principales alternativas de financiamiento que la UPN recibió.

IV. Financiamiento que utilizó la Función de Investigación para proyectos de investigación vinculados con la educación, caso UPN

Introducción

En este capítulo se describen las fuentes alternas de financiamiento utilizadas por la UPN y los requisitos que se debieron cumplir. Se puntualiza como requisito indispensable el perfil para ser beneficiario.

Se tiene como premisa conocer la vinculación que tuvo la Función de Investigación con las diversas fuentes alternas de financiamiento.

4 Alternativas de financiamiento de las IES

Las fuentes alternativas de financiamiento para la educación, son opciones que las IES tienen para dar un soporte económico a sus actividades, y de esta manera obtener ingresos adicionales al subsidio que les otorga el Gobierno.

Se entiende por financiamiento a la suma de dinero que va dirigida a sustentar las actividades sustantivas o adjetivas de una institución para realizar programas determinados, sobre términos y objetivos solicitados y que han sido respondidos afirmativamente.

Desde 1989, el gobierno mexicano implantó cambios en las fuentes de financiamiento para las IES, ya que los subsidios se entregaban de manera incremental y sin una evaluación de los resultados que se obtuvieran. En los noventa se introdujeron fondos o subsidios que enfatizaron la competencia, eficiencia y entrega de los mismos a las IES que acreditaran ciertos indicadores y estándares de calidad mediante la evaluación al desempeño, es decir procedimientos

de auto-evaluación recomendados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Se asignaron recursos para concursos de proyectos de investigación como los de CONACYT.

La situación en que por la que pasó la educación superior con respecto al financiamiento, fue uno de los factores más importantes y que surge como disyuntiva al problema de los recortes presupuestales ya que éstos se presentan año con año en las IES, sin embargo, la función de investigación no puede parar su trabajo o aplazarlo hasta que le asignen más recursos. Una respuesta a este problema, son las alternativas de financiamiento que, según un autor, "la clave es aprovechar las opciones y empatar las necesidades de financiamiento con la oferta existente, esto puede ser posible sí:

- Se conoce la orientación y limitaciones de los apoyos disponibles
- Se tiene la habilidad para construir o estructurar proyectos consistentes y
- Se desarrolla la paciencia, disciplina y disponibilidad para cubrir los requisitos que los oferentes del financiamiento marcan. Por lo que, sí se es capaz de enmarcar las propuestas en las áreas prioritarias que consideran los financiadores y se cumple con los requisitos de sus convocatorias respectivas, se tendrá la posibilidad real de ser aceptados como beneficiarios."⁴⁰

A continuación se presentan algunas de las fuentes de financiamiento, con la finalidad de puntualizar las características de las mismas, así como los requisitos de ingreso para ser aceptados como candidatos. La UPN ha concursado por recursos en

⁴⁰ ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, apuntes del curso "Fuentes alternas de financiamiento para proyectos vinculados", 1999.

estas instituciones, aunque es importante comentar que estas vinculaciones en 1999 no se reforzaron o promovieron en su totalidad.

4.1 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

El CONACYT es participante en esta nueva estrategia de financiamiento, por medio de un programa que apoya con recursos complementarios para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica

Los proyectos se someten a procesos de evaluación por los comités de pares y con revisores especialistas. Las modalidades de concurso son:

- Proyectos individuales
- Proyectos en grupo
- Proyectos para jóvenes investigadores
- Proyectos para desarrollar bases de información
- Proyectos de instalación.

El Programa de Ciencia y Tecnología y el Programa para el Conocimiento y la Innovación son iniciativa del CONACYT, resultado ambos, de varias consultas con la comunidad científica y tecnológica del país. El primero destaca la descentralización de la actividad científica y el uso de los recursos públicos bajo adecuados criterios de eficiencia. Las líneas de acción que se propone impulsar para promover el avance científico son: Fortalecer la creación y el mantenimiento de la infraestructura; estimular el crecimiento del sistema científico mediante la asignación de más recursos, exigiendo cada vez más calidad y pertinencia en los resultados de la

investigación; crear nuevos programas que cubran espacios importantes, que estimulen el desarrollo científico del país.

Especial relevancia, en el financiamiento alterno tiene el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). A partir de 1993 comenzaron a diversificarse las opciones de estos recursos, al crearse fondos (trilaterales) para la movilidad de los estudiantes; fondos provenientes del Programa Nacional de Superación del Personal Académico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que se incorporó al Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) de la SEP. Dentro del mismo contexto, es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones importantes con respecto a las políticas implantadas para elevar la calidad de la educación superior:

- Introducir y operar diversos mecanismos de evaluación.

- Establecer nuevas instituciones públicas más pequeñas y especializadas que las tradicionales.

- Generar incentivos y apoyos para el mejoramiento del profesorado de las instituciones públicas.

Respecto a la evaluación educativa la experiencia muestra que las actuales políticas de evaluación no fructificaron, en términos de mostrar mejores resultados a la sociedad, en general.

4.2 El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)

En México, se implantaron una serie de programas orientados al financiamiento de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de las IES entre ellos se encuentra el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que inició sus tareas en 1990 en un compromiso hecho con las Universidades Públicas y Universidades Públicas Estatales (UPES), a fin de proporcionarles apoyo técnico y financiero, en congruencia con las necesidades sociales y las políticas económicas del Estado. Su objetivo principal es apoyar el mejoramiento y reordenación de las universidades públicas, a fin de que se conviertan en instituciones modernas, de alta calidad académica y de mayor pertinencia social, mediante la dotación de la infraestructura de apoyo para los Cuerpos Académicos (CA) de las Dependencias de Educación Superior (DES).

En respuesta a este compromiso, FOMES canalizó a las Instituciones de Educación Superior un total de 2 mil 725 millones 200 mil pesos durante el periodo de 1994-1999.

Los requerimientos que establece este fondo están determinados en razón de la existencia de los CA y que a su vez estén incorporados en alguna DES, para que los resultados obtenidos sean en función de parámetros de calidad definidos.

A continuación se presentan algunos de los requisitos anteriormente mencionados:

- Estar adscrito a alguna Dependencia de Educación Superior (DES), registrada ante la SESIC O en alguna unidad académica de investigación asociada a una DES y registrada como tal en la Coordinación de PROMEP.

➤ Estar incorporados en el proyecto de los CA de la DES de su adscripción o a la que esté asociada a su unidad académica y que tal proyecto de desarrollo, de los CA, esté debidamente formalizado ante la SESIC.

➤ Tener nombramiento de tiempo completo de profesor, docente, investigador o profesor-investigador y con una plaza registrada en la Dirección General de Educación Superior (DGES).

La función de investigación que tiene a cargo la Dirección de Investigación de la UPN cubrió los requisitos solicitados. No obstante, la producción de trabajos de investigación que sí lograron contar con financiamiento fueron pocos.

4.3 Organización de los Estados Americanos (OEA)

La OEA desempeña un papel fundamental en la tarea de alcanzar metas compartidas por los países del Norte, Centro y Sud América y el Caribe. A través del proceso Cumbre de las Américas, los jefes de estado y de gobierno han dotado a la OEA de importantes mandatos, entre ellos:

➤ Fortalecer la libertad de expresión y pensamiento como derecho humano fundamental;

➤ Promover una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno.

La OEA reúne a los líderes gubernamentales de los países miembros para trabajar en las áreas de la educación, justicia, seguridad y otros temas que inciden en la vida diaria de los ciudadanos de las Américas.

Cabe hacer mención que existen muchos otros programas y fundaciones en el mundo que también pueden ser utilizadas por los investigadores, por eso es importante que cada participante genere un criterio conforme a los requerimientos de las gestiones que en lo particular realice.

5 Marco normativo para la Investigación Científica y Tecnológica

No hay duda de que el educativo es, actualmente, uno de los temas más importantes de la agenda nacional y que representa para la acción colectiva, enormes retos y oportunidades. Al reconocer que la educación es esencial para el avance integral de un país y que las necesidades en este campo son inmensas, es necesario proponer alternativas de financiamiento, esta afirmación tiene su sustento normativo en lo siguiente:

De acuerdo al Capítulo I. Art. 6 del Decreto que crea a la UPN que especifica lo siguiente:

“Artículo 6. Para su funcionamiento la Universidad Pedagógica Nacional contará con los recursos que le asigne el Gobierno Federal en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública. La Universidad podrá recibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, ingresos que deriven de los convenios únicos de coordinación que se celebren en las entidades federativas, de los servicios que preste la institución y de otras fuentes u organizaciones que deseen apoyar sus actividades”⁴¹

⁴¹ UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, “Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional”.

En este sentido es pertinente mencionar, que la UPN está facultada normativamente para poder utilizar alternativas de financiamiento, como una estrategia para apoyarse económicamente, y desempeñar sus actividades con calidad, eficiencia y pertinencia.

5.1. Contenido de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica respecto al financiamiento para los proyectos de investigación

De acuerdo con la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, la normativa aplicable a los proyectos de investigación se sustenta en:

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las instituciones de educación superior públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán la modernización, la innovación y el desarrollo tecnológico. Artículo 26”.

“Se concederá prioridad a los proyectos cuyo propósito sea promover la modernización, la innovación y el desarrollo tecnológico que estén vinculados con empresas o entidades usuarias de la tecnología. De igual forma serán prioritarios los proyectos de funcionamiento de redes científicas y tecnológicas”[...] Artículo 27.

“Los apoyos se otorgarán por un tiempo determinado, de acuerdo con el contenido y los objetivos del proyecto; estos apoyos se sostendrán hasta el momento en que se demuestre o no la viabilidad técnica y económica del proyecto. Artículo 28”.

“Los centros públicos de investigación, de acuerdo con su objeto, colaborarán con las autoridades competentes en las actividades de promoción de la metrología, el establecimiento de normas de calidad y la certificación, apegándose a lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización Artículo 29”.

En la parte normativa la UPN cuenta con los fundamentos legales para participar en convocatorias de financiamiento externo, de tal forma que, a través de estas opciones, fortalezca la función de investigación.

6 El Financiamiento para la Función de Investigación en la UPN

En su proyecto original la UPN planteo que la Investigación sería un elemento indispensable para la formación de los profesionales de la educación y consolidación de una institución con funciones universitarias. Retomando esta idea, en la Unidad Ajusco se concibió al académico, de tiempo completo, como la de un profesor-investigador. En este esquema se construyó una base sólida de recursos humanos y organizativos, en algunos casos la carga laboral incluye la docencia, la asesoría y la administración académica.

El trabajo que los investigadores realizaron durante 21 años desde la creación de la UPN ha sido de suma relevancia. Sin embargo, por razones que se expusieron con anterioridad, los resultados de la UPN en la investigación educativa son escasos si se toma como referencia el número y la calidad de los proyectos terminados y de las publicaciones originales, como si se estudia el impacto de esta investigación.

Sin duda, la situación actual de la investigación responde a factores o a circunstancias de distinta naturaleza, que no han sido favorable para obtener los resultados deseados. Por citar algunos: la falta de una política definiera las líneas prioritarias de investigación, la falta de vigilancia en la normatividad para llevar acabo una mejor organización y delegación de funciones.

La UPN produjo proyectos de investigación con financiamiento externo, esta vinculación fue insuficiente para que el número de productos terminados, con financiamiento fuera en incremento.

Esta falta de vinculación y avance de los proyectos de investigación fue insuficiente por diversos factores entre los que podemos mencionar:

- Investigaciones aisladas y dispersas que limitaban la producción del área debido a la preferencia de trabajos individuales.
- Incipiente claridad entre las funciones de investigación y docencia por desconocimiento de las políticas institucionales.
- Insuficiente claridad en las políticas institucionales y escaso compromiso para el desarrollo de los proyectos de los investigadores dentro de la Universidad.
- Equipo de cómputo obsoleto y discontinuado lo que dispersaba la actividad de seguimiento de investigación y posgrado.
- Falta de una normativa que estableciera el cumplimiento de los compromisos programados.

Los resultados son evidentes, por eso es necesario instituir nuevas líneas de gestión que organicen a la Dirección y que proyecten hacia el exterior de los productos generados en esta Universidad, es necesario hacer investigación que logre consolidar una planta de investigadores de calidad. Esto no será fácil si no se experimenta un cambio desde la misma Dirección, este cambio involucra desde una

verdadera organización hasta la creatividad de una temática para los proyectos, que genere el interés de los externos (CONACYT, OEA, FOMES, entre otros) para lograr el financiamiento.

7 El futuro de la IE y del financiamiento

Se están haciendo importantes innovaciones, en la forma de transferir recursos estatales a las universidades públicas, a manera de contrarrestar los efectos, considerados más, negativos de los subsidios directos. Con este fin, diversos países están ensayando mecanismos de contratos, que contemplan metas así como la evaluación de su cumplimiento, tal es el caso de Francia; o han adoptado, como lo hizo Holanda, un financiamiento atado a fórmulas que buscan incrementar la eficiencia interna de las instituciones, vinculando los resultados de la evaluación institucional y de los programas. En otros casos, lo que se busca es introducir un grado mayor de competencia para obtener recursos fiscales, práctica que ya era usual en el caso de los fondos de investigación, pero que se ha extendido— como se está haciendo en Argentina, por ejemplo—, para la asignación de recursos destinados a equipamiento, mejoramiento de bibliotecas y becas para docentes de posgrado.

Como ya se mencionó, las universidades adoptaron innovaciones para diversificar su financiamiento, para mejorar las remuneraciones de su personal académico y efectuar subsidios diversos en beneficio de unidades académicas con menor posibilidad de generar recursos en el mercado. Es bien sabido que, uno de los problemas que acarrea la dependencia del financiamiento público, radica, precisamente, en el hecho que un 70% aproximadamente de los ingresos se destina a cubrir la planilla de sueldos y el resto a gastos corrientes. En esas condiciones no hay margen para que las universidades puedan proyectarse más allá de sus necesidades cotidianas.

Esta situación está cambiando rápidamente en aquellas instituciones que han adoptado un sentido más emprendedor, o empresarial de su misión, Burton Clark, en un estudio dado a conocer durante un conferencia Mundial analizó a cinco universidades europeas que son consideradas modelos de ese nuevo tipo institucional: las universidades de Twente en Holanda, de Warwick en Inglaterra, de Strathclyde en Escocia, la Universidad Tecnológica de Chalmers en Suecia y la Universidad de Joensuu en Finlandia. Después de un completo análisis de cada una de esas instituciones, Clark concluye que todas ellas han sido exitosas en su afán de cambiar y adaptarse a las nuevas demandas del medio exterior y a su entorno fiscal más exigente.

Para lograrlo, contaron con lo que él llama, un núcleo reforzado de conducción institucional, es decir, con un liderazgo capaz de gestionar cambios organizacionales, particularmente, la obtención de recursos de variadas fuentes y un adecuado manejo de los subsidios cruzados al interior de la organización.

Además, todas esas universidades generaron nuevas unidades, hacedoras de investigaciones por contrato, prestación de servicios docentes y una variada oferta de consultorías y asesorías. A diferencia de los departamentos, esas unidades se extienden más allá de las fronteras tradicionales de las universidades y actúan a partir de demandas, de modo que estas instituciones contaron con una base discrecional de recursos, formada por financiamientos que provienen de diversas fuentes y clientes, para crear una cartera de ingresos que les dota de mayor libertad.

En suma, el mundo del financiamiento para proyectos de Investigación que se generan en las IES se está tornando más variado y diverso, a la vez que se van estableciendo nuevos balances entre aportes públicos y privados.

Es indiscutible, que existen beneficios sociales derivados de las ventajas individuales que la formación superior reporta a los graduados y titulados. En efecto, un sistema bien estructurado de enseñanza superior crea, además, una plataforma de oportunidades para las personas más talentosas de la sociedad para que puedan acceder al conocimiento avanzado y al ejercicio de las funciones profesionales; esto proporciona al país un espacio institucional para crear investigación científica y tecnológica y como un servicio contribuye a la formación de los individuos, creando valores entre otros aspectos. Son funciones que revisten interés público y que son parte inseparable de la responsabilidad moral de estas instituciones.

Conclusiones

Como resultado del trabajo de investigación, se desprenden las siguientes conclusiones:

La Universidad Pedagógica Nacional ha sido durante más de 20 años formadora de formadores, asimismo, ha sido testigo y protagonista de los vertiginosos cambios que la sociedad ha presentado. Su trabajo ha sido relevante para la transformación en el ámbito superior de los profesores al servicio de la educación, a través de la oferta educativa de diversas licenciaturas, maestrías y en 1999 un doctorado, lo anterior con la finalidad de estar en posibilidades de atender las crecientes demandas del Sistema Educativo Nacional (SEM).

En lo que respecta a la organización y gestión de la Función de Investigación los resultados fueron menores a los esperados, ya que como se observó el presupuesto asignado fue rebasado por el pago de la Plantilla, esto nos lleva a concluir que los recursos financieros, en su mayoría, se destinan a otros pagos, por lo que la Función de Investigación no cuenta con suficientes recursos para potenciarse. Por lo tanto, se deberá reconsiderar la labor que tiene encomendada la Función de Investigación para que ésta no sea rebasada, financieramente, por otras funciones.

Por otro lado, los cambios continuos en las políticas de organización, al interior de la Dirección de Investigación, fueron causa determinante para que también dicha Función produjera pocos trabajos financiados por externos.

Las alternativas que la Función de Investigación tuvo en 1999, en materia de financiamiento no fueron suficientemente explotadas, ya que si se revisan los

resultados, estos muestran problemas tales como: una constante movilidad del personal y de organización hacia el interior de la Dirección; la poca comunicación entre autoridades e investigadores generó proyectos dispersos en cuanto a su ubicación dentro de un cuerpo académico; lo que redundó en una escasa producción de proyectos que pudieran insertarse en el mercado de la Ciencia y la Tecnología, y propiciar el intercambio de conocimientos entre los investigadores de las diversas IES, que participen en la innovación del terreno educativo.

La importancia de que la UPN concurse por financiamiento, radica en que la iniciativa privada busca cada vez más la incursión de las IES en esta actividad. Otro aspecto es que los recursos asignados y la organización interna no son estables y constantes. Es tiempo de que este trabajo conjunto sea una realidad, pues no sólo representará mayores beneficios y crecimiento institucional, sino que poco a poco se dejará de depender de la labor, que en materia de investigación, se realiza en otras IES.

Por lo anterior es necesario:

1. Lograr que la Función de investigación cuente con una Planeación y organización que no obstaculicen su desarrollo.
2. Generar la consolidación de Cuerpos Académicos que interactúen en la elaboración de Proyectos, en materia educativa.
3. Actualizar permanentemente a los profesionales en el ejercicio de la tarea de la investigación
4. Adaptar las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación, que habiliten los espacios destinados a la generación de productos en la investigación.

5. Responder a la nueva visión y necesidades de la educación superior, creando nuevos proyectos.

6. Vincular a la Universidad con el sector productivo, público y social de nuestro país, consecuentemente, es necesario que los investigadores, cuenten, no sólo con la información pertinente, sino con una formación idónea para acceder con éxito a las gestiones ante los financiadores potenciales, dotándolos con una visión y lenguaje común y con una actitud adecuada que aceleren estos procesos de negociación.

7. Por último, es necesario buscar, crear y fomentar foros de discusión e intercambio que sirvan de escenario para el replanteamiento del futuro de las Universidades.

Bibliografía general

Bibliografía: Libros

ARREDONDO, Galván Víctor M, "Papel y perspectiva de la Universidad" en: antecedentes de la universidad contemporánea, México, ANUIES.1999.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Glosario, México, ANUIES, 1985.

-, Propuesta de tipología para la Instituciones de Educación Superior afiliadas a la ANUIES aprobada por la XXIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General-Guanajuato, Gto, México, ANUIES.

-,Apuntes tomados del curso, "Fuentes alternas de financiamiento para proyectos vinculados", ANUIES, 1999.

-, Apuntes tomados del curso, "Evaluación Institucional", ANUIES, 2000.

-, Definición aprobada por la conferencia nacional de la UNESCO.

BRUNNER, José Joaquín, "Educación Superior en América Latina, cambios y desafíos", Chile, FCE, 1990.

CORDERA Campos, Rafael, "Políticas de financiamiento a la educación superior en México", México, UNAM-CESU-PORRUA, 1995.

DE LANDSHERE, Gilbert, "La investigación educativa en el mundo" Con un capítulo especial sobre México, México, FCE, 1996.

Diccionario de las Ciencias de la Educación, Volumen 1, México, 1980.

JOSEPH, Ben-David, "Universidades y sistemas académicos en las sociedades modernas", Barcelona, SEIX. Barral, 1996.

KOVAKC STRUMPFNER, Karen, Intervención Estatal y transformación del Régimen Político: "El caso de la UPN": Tesis, inédita, para optar por el grado de Doctor, Colegio de México, 1990.

LATAPÍ Sarre, Pablo, " La investigación educativa en México", México, FCE, primera edición, 1994.

LÓPEZ Zárate, Romualdo, "Financiamiento de la Educación Superior (1988-1994)", México, ANUIES, 1990.

MARTNER, Gonzalo, "Planificación y presupuesto por programas", México, Siglo XXI, 1967.

ORNELAS, Carlos, "Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo" en: el sistema educativo mexicano, México, CIDE-NAFIN-FCE, 1995.

PRAWDA, Juan, "Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano", México, Grijalbo, 1987.

RUBIO, Oca Julio y SILVA, Espinoza María del Carmen, "Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-1999", México, ANUIES, 1999.

SOLANA Morales, Fernando. "Historia de la educación pública en México". Tomo 1, México. SEP, 1992.

TODD Luis Eugenio y GAGGO HUGUET, Antonio, "En Educación Superior y desarrollo nacional", IES, México, 1997.

VARELA Petito, G, "La política de la evaluación de la educación superior" en: Escenarios para la universidad contemporánea, México, CESU-UNAM, 1992.

Documentos

1. Declaración Mundial y Marco de Acción para el cambio y desarrollo de la Educación Mundial fueron aprobados por la conferencia mundial sobre la Educación Superior, celebrada en París, México, 1998.
2. UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, "Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional", México, UPN, 1980.
3. Boletín informativo distribuido a al Comunidad Universitaria, 1999.
4. -,Estructura Programática-Presupuestal, México, UPN
5. -,Programa de Desarrollo Institucional 1998-2000, México, UPN, 1998.
6. -,Actividades realizadas de enero-diciembre 2000. Dirección de Investigación, México, UPN, 2000.
7. -, Actividades realizadas de enero-diciembre 2000.Dirección de Investigación marzo 2001, México, UPN, 2001.
8. -, Manual de Organización 1999, México, UPN, 2000.
9. -, Programa Presupuesto 2000, México, UPN, 2000.
10. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA "Concentrado de información sobre el Plan de Desarrollo, México, SEP, 2000.
11. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal, México, SHCP, 2000.

Consultas Electrónicas

<http://www.upn.mx/html/investigación/investigaciones.htm>

http://: www.sep.gob.mx

http://: www.anuies.com.mx

Alegría