



**XVI**  
Congreso Nacional de  
Investigación Educativa  
CNIE-2021

# La planeación institucional en la universidad mexicana. Una revisión histórica desde el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro

**David Baltazar Vargas**  
Universidad Autónoma de Querétaro  
[pitbextor@hotmail.com](mailto:pitbextor@hotmail.com)

Área temática 02. Historia e historiografía de la educación.

Línea temática: La construcción de las políticas públicas para los sistemas educativos y sus reformas.

Tipo de ponencia: Reporte final de investigación.



## Resumen

En esta ponencia se expone, a partir de una perspectiva histórica, los diferentes procesos de construcción normativa de las políticas de planeación diseñadas para para la regulación de las actividades ejercidas por las instituciones de educación superior en México. Así, con el devenir de las décadas la política de planeación para la universidad ha tomado impulso a través de la diversificación y complejización de los distintos instrumentos que condujeron su implementación, hasta su institucionalización como parte de las funciones adjetivas de la misma. Tomando como referente de análisis histórico a la Universidad Autónoma de Querétaro, se presenta un recorrido por la conformación de la planeación para el sector en cuestión como un proceso homogeneizador, a la par de exponer las singularidades del caso en cuanto a sus posibilidades, concreciones y limitaciones de incorporación y reproducción de una política nacional longeva al interior de un escenario universitario regional con variantes de carácter social, cultural y organizacional particulares.

**Palabras clave:** Política, planeación, universidad, Querétaro.

## Introducción

En las últimas décadas se ha manifestado una tendencia dentro de las líneas de análisis en las investigaciones educativa y sociológica por abordar el estudio de la universidad contemporánea. Dentro de la literatura se ha desarrollado se registran estudios que toman las problemáticas y los desafíos que atañen a las instituciones de educación superior como hilo de la problematización, a partir de la selección de algún fenómeno dado en ellas o de la identificación de ciertas políticas públicas y las formas en que impactan en el desarrollo de sus funciones sustantivas (Matus, 1987).

Por su importancia, en las siguientes líneas se expone desde una perspectiva histórica de mediana duración, la conformación de los diferentes procesos normativos llevados a cabo para la construcción de las políticas de planeación diseñadas para para la regulación de las actividades ejercidas por las instituciones de educación superior en México. Así, con una continuidad regular en el impulso de la política de planeación para la universidad durante varias décadas, ésta ha tomado un impulso por medio de la diversificación y complejización de los distintos instrumentos que condujeron su implementación, y hasta consolidar su institucionalización como parte de las funciones adjetivas de la misma.

Tomando como referente de análisis histórico a la Universidad Autónoma de Querétaro, se presenta un recorrido por la conformación de la planeación como estrategia de regulación en el sector educativo terciario como un proceso homogeneizador, a la par de exponer las singularidades del caso en cuanto a sus posibilidades, concreciones y limitaciones de incorporación y reproducción de una política nacional longeva dentro del terreno normativo de un escenario universitario regional con variantes de carácter social, cultural y organizacional particulares.

## Desarrollo

El 12 de julio de 1930 el titular del Poder Ejecutivo Federal, Pascual Ortiz Rubio, promulgó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el cual se instituía la primera ley de planeación. Fue denominada formalmente como Ley de planeación general de la República Mexicana. Aunque fue un esfuerzo significativo por los gobiernos posrevolucionarios por darle coherencia y coordinación horizontal al ejercicio de facultades de las distintas secretarías de estado y del despacho a partir de metas comunes, esta legislación fue letra muerta en términos prácticos de acuerdo a los juicios y aseveraciones emitidas tiempo después por la misma parte oficial. No se conocen documentos de estudios o estadísticas que den cuenta de avances significativos en la implementación de la política de coordinación entre entes públicos, ni mucho menos evaluaciones durante el proceso o sumativas a la conclusión del mismo (Baltazar, 2021:107).

En el año de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas del Río expidió el Plan Sexenal, un conjunto de directrices sobre las cuales funcionaría la administración pública federal y se diseñarían políticas de acción sectorial. Un

aporte de este instrumento normativo para el diseño y ejecución de las políticas en materia de educación superior universitaria fue la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica como el ente público regulador del sector. Este organismo fue dotado de atribuciones legales al reformarse la ley federal de la administración pública centralizada, así como de una capacidad presupuestal modesta para el cumplimiento de sus fines. El plan sexenal contemplaba la necesidad de coordinar y planificar la expansión del sistema de forma ordenada, insistiendo en integrar las necesidades regionales de los contextos en que las universidades se hallaban inscritas pero también aquellos que el gobierno federal determinase como “de interés nacional prioritario” (Narro, 2013).

Las lógicas de coordinación y planeación dispuestas por el gobierno cardenista sufrieron algunas modificaciones de carácter político, con la transición y desarrollo de la subsecuente gestión federal. Pese a la continuidad del gobierno de Manuel Ávila Camacho en la planeación estatal y la consecución de algunos objetivos, las relaciones entre el gobierno y las instituciones de estudios superiores fueron un poco más tersas, en las cuales la planeación de los objetivos universitarios fue delegada (al menos, simbólicamente) a éstas al dotarlas de autonomía legal, de autogobierno, técnica y de gestión. El caso de la reforma político-gubernamental de la Universidad Nacional en 1945 constituyó una adecuación en el paradigma relacional entre ambas corporaciones.

Bajo una urgente premisa de reconstituir los lazos entre las universidades y el gobierno como una palanca que otorgase mayor legitimidad a la nueva administración, el presidente Luis Echeverría Álvarez enfocó los esfuerzos del nuevo gobierno para identificar y resolver los problemas que atañían al sector de educación superior pública. El Plan Nacional de Acción para el Desarrollo 1971-1976 incluyó un diagnóstico del estado que guardaba el sistema universitario al inicio del régimen: un fenómeno de “gigantismo” matricular en dos instituciones de educación superior federales (la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional; una tendencia hacia la concentración de la matrícula de estudiantes de casi el 60% de la totalidad nacional en las dos instituciones universitarias más importantes de la capital de la república; la ausencia de mecanismos formales y suficientemente objetivos por parte de la autoridad hacendaria para la asignación de los subsidios; el encarecimiento del poder adquisitivo en el subsidio ordinario, a causa de los fenómenos inflacionarios y las depreciaciones del circulante; y que la mayoría de las universidades estatales venían operando sin grandes cambios en cuanto a la composición de su oferta educativa, lo cual las hacía “poco atractivas” para quienes aspiraban a ingresar a la educación superior y en contraposición a las opciones existentes en la Ciudad de México (Baltazar, 2021).

Bajo el supuesto de que al resolver algunas problemáticas con medidas correctivas parciales, el sector universitario público por sí mismo podría autorregularse y continuar su operatividad como un sistema abierto a integrar cambios e innovaciones. Lo anterior lo sustentó en relación a la ausencia de una política concentradora que diseñara, ejecutara y evaluara muchos de los pasos que se dieron después, y en cambio lo que se legó a través de los documentos oficiales fueron varios instrumentos, muchos de ellos sin alguna justificación técnica, ruta crítica o análisis de riesgos.

José López Portillo asumió el gobierno nacional en diciembre de 1976 en un escenario dramático y lleno de pesimismo en el sentir colectivo de la nación. A través de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1982, se realizaron un conjunto de diagnósticos por sector gubernamental acerca de los problemas que experimentaba la administración federal en cada uno de los ramos. De estos se elaboraron versiones sintéticas que abrieron cada capítulo del mismo, además de establecer varias directrices a intervenir bajo las lógicas de la planeación estratégica y la racionalización de los recursos disponibles. Para definir con mayor densidad cada una de las problemáticas de los sectores, se establecieron planes secundarios desprendidos del Plan Nacional, en los cuales se exponían de una manera sistematizada la definición nítida de los problemas, así como las posibles causas que los originaron o les daban vigencia.

De forma complementaria, y con un mayor énfasis en la evaluación como parte de los elementos que reforzarían no solamente las relaciones entre el gobierno y las universidades, sino que permitiría un mejor aprovechamiento de los activos que se generasen de la misma, se turnó al Poder Legislativo Federal una iniciativa de marco normativo para su formalización. Después del proceso legislativo conducente, el 29 de diciembre de 1979 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

El sistema universitario público fue incluido en el Plan Nacional de Educación 1977-1982, en el cual se detallaba una relación de problemas detectados en el sector y que tenían un impacto directo con el funcionamiento de la administración pública federal, en relación tanto con las finanzas como con problemas de índole político. La identificación de las problemáticas de la educación superior venía acompañada de justificaciones técnicas y operativas, a fin de darle un sustento legal y una legitimidad política (Baltazar, 2021).

La conclusión del diagnóstico fue abrumadora. El principal problema del sector de educación superior era la falta de una planeación que condujese su organización, su funcionamiento y su expansión. La planeación fue uno de los temas nodales en la conformación de la agenda para la elaboración de la política pública en el sector. A través de un acto protocolario desarrollado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo de la Federación el día 17, López Portillo dio a conocer el Plan Nacional de Educación Superior, el cual ratificaba el diagnóstico de los problemas del sector y detallaba las estrategias que se implementarían desde el Estado para lograr su reorientación.

Acorde a la tipología manejada por Aguilar (1996), la participación de diversos actores individuales o colectivos constituye un factor fundamental durante la construcción de la discusión pública una vez que la problemática social ha sido llevada al escenario de la opinión, y sus manifestaciones llegan a tener incidencia durante la formulación de la eventual política. El Plan fue el primero de varios instrumentos de política que se echaron a andar durante el último tercio de la década de los setenta y a lo largo de la de los ochenta, para justificar la intervención estatal en la definición formal y atención del problema de planeación universitaria, para la unificación de las vías de atención del mismo, así como para asegurar la continuidad de la política sin que los relevos en las posiciones altas o intermedias afectasen su implementación o evaluación.

Posterior a ello, se puso en marcha el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. Este fue un documento del secretariado conjunto de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, aprobado en la XXII reunión ordinaria de la asamblea general de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en octubre de 1986.

Su concepto de planeación vino a ser un corolario de los esfuerzos de casi una década para delimitar y precisar sus alcances: “Conjunto de procesos coordinador, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”. Por primera vez se estipularon graduaciones en cuanto a la planeación, a partir de la retrospectiva, la prospectiva y la circunspectiva. Del contenido programático del Programa, la Universidad nutrió una buena parte de los planes de desarrollo institucional proyectados a cinco, diez y quince años, respectivamente.

En el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro se identifican procesos diferenciados en cuanto a tiempo, pero correspondientes en cuanto al contenido de la política de planeación. La de lógica planeación institucionalizada como la consecución de objetivos específicos en el desarrollo de las actividades universitarias, no fue estipulada en el establecimiento de la Universidad de Querétaro en febrero de 1951, ni tampoco en la ley orgánica que le otorgó la autonomía en enero de 1959. Estos marcos normativos no establecieron las funciones y atributos dentro de la estructura organizacional de la Universidad en materia de planeación institucional ni de desarrollo organizacional.

Tanto el decreto de establecimiento como la Ley del 59 concentraron su matriz imperativa en materializar jurídicamente la existencia de la Universidad y la delimitación de la autonomía que la comunidad universitaria. Aunque estos dos momentos fueron pasos significativos en la vida institucional y organizativa de la Universidad, en poco tiempo mostraron su insuficiencia para el establecimiento formal y funcionamiento de sus funciones adjetivas.

De forma particular, la legislación de 1959 otorgó al rector, al Consejo Universitario y al Patronato las facultades de establecer la organización, el funcionamiento y los objetivos de la Universidad, bajo la muy enunciada pero ambigua frase del considerando segundo “[...] buscando, en todo momento, el engrandecimiento de la Universidad”. Las ausencias de definiciones claras hacia dónde llevar a la casa de estudios al largo plazo, de mecanismos explícitos para la conducción del desarrollo universitario, así como de los contrapesos que forzaran al rector Díaz Ramírez a cumplir con la legislación universitaria, significaron una centralización cuasi absoluta del poder político y administrativo en beneficio de éste último. El rectorado de Díaz, antes y después de la ley orgánica, se caracterizó por el ejercicio indebido de atributos y facultades otorgadas a otros órganos colegiados. Los subsecuentes rectores a Díaz Ramírez, tuvieron dificultades relevantes para establecer criterios mínimos para el establecimiento de una política de planeación institucional de la Universidad. La penuria de los recursos económicos durante la segunda mitad de los sesenta, la ausencia de marcos normativos que respaldasen la toma de decisiones en la materia, y el tiempo de la gestión rectoral recortado a dos años en aras de contrarrestar

el fenómeno de permanencia indefinida en el cargo ocurrida con el rector fundador, son sólo algunos elementos que explican la imposibilidad del establecimiento de la planeación como función adjetiva en la Universidad. Los pocos intentos de expandir el crecimiento, la cobertura y los servicios brindados por la Universidad a principios de la década de los setenta, se caracterizaron por ser procesos no ordenados ni sistematizados al ritmo esperado por la sociedad del Bajío.

Aunque se consideró por parte de la autoridad universitaria un ambicioso plan para construir el centro universitario del Cerro de las Campanas en la capital de Querétaro, otros dos más en las ciudades San Juan del Río y Cadereyta de Montes, y triplicar la oferta educativa hasta entonces existente a través de estos espacios; sólo logró concretarse y materializarse el primero de ellos, pese a la alta disponibilidad de recursos económicos.

Tal escenario era el que privaba en la casa de estudios queretana, cuando el Ejecutivo estatal promovió una reforma legislativa a la ley universitaria. Una ley orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro fue expedida en agosto de 1976. En esta se reconoció, por vez primera y formalmente, un concepto de planeación para el desarrollo de los fines universitarios; esta fue definida en su artículo décimo tercero como parte de las facultades brindadas al Consejo Universitario, a saber: “...dictar las normas generales y específicas para el funcionamiento de Universidad. Estas deberán contemplar la planeación de las actividades de la misma, propiciando el desarrollo de la educación que se imparta, la racionalización en el uso de los recursos, y el diseño de proyectos de crecimiento de los servicios que ofrezca” (Baltazar, 2021).

De esta forma, la planeación como ejercicio adjetivo de la Universidad quedó circunscrita a la esfera de decisiones del Consejo Universitario y el rector, en su calidad de presidente. La concepción de planeación había erigido al sector de autoridades colegiada y unipersonal con un rol en específico dentro del organigrama universitario. El Consejo, como máximo órgano de la Universidad, expidió en diciembre del mismo año un acuerdo en el cual se estableció la Comisión de Planeación de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Las atribuciones que les fijó el reglamento fueron las desarrollar consultas y propuestas para el establecimiento de normas generales y reglamentos específicos para regular las actividades; recomendar las líneas programáticas en materia de planeación institucional; proponer la actualización de los planes de estudios y la apertura de nuevas carreras; desarrollar la promoción de estrategias que coadyuvaran en la racionalización de aquellos recursos que no fuesen competencia explícita o tácita del Patronato Universitario.

Por la evidencia documental, se sabe que la Comisión de Planeación, dependiente del Consejo Universitario, funcionó de forma irregular en los años subsecuentes a 1976. Los problemas políticos, la contracción presupuestal dada a principios de la década de los ochenta por las crisis económicas cíclicas, y la presencia de tendencias administrativas en diversos grupos universitarios calificados como «negativos» por los tomadores de decisiones coetáneos al momento, permiten realizar algunas conjeturas sobre la baja efectividad de los trabajos de la Comisión de Planeación. La Universidad no tuvo ni la expansión ni el crecimiento prometido en años tras, ni tampoco existían procesos de funcionamiento institucional suficientemente sólidos para referir

un establecimiento pleno de una lógica de planeación en el desenvolvimiento de la Universidad en el periodo comprendido entre los años de 1976 y 1986.

La gestión de Braulio Guerra como rector entre 1982 y 1988 pasó a ocupar un papel preponderante al impulsar la formulación de una nueva ley orgánica universitaria, la cual incorpora las funciones adjetivas de la Universidad impulsadas desde la política de modernización de la educación superior. A la par, se buscaba desprender de este marco normativo distintos reglamentos que regularan el funcionamiento organizativo de la misma, acorde a las necesidades que se fuesen presentando dentro y fuera de la casa de estudios. La gestión y promulgación de una nueva ley orgánica para la Universidad Autónoma de Querétaro en enero de 1986 estuvo acompañado con un modelo de organización que operara y garantizara la planeación como lógica y práctica en el funcionamiento orgánico para su pleno ejercicio, ampliando el espectro de participación de otros actores de la institución en la toma de decisiones de planificación.

Aunque la figura del rector quedó estipulada en una interacción permanente con los órganos colegiados de gobierno encargados de conducir la planeación de la Universidad, se establecieron los insumos necesarios para un eficiente desempeño de la función adjetiva. La legislación del 86 incrementó la participación de diversos actores universitarios al reconocerlos como partes integrantes de la máxima casa de estudios, con el establecimiento de un nuevo Comité de Planeación de la Universidad. Este se reconfiguró al integrarlo a través de un acuerdo calificado por parte del Consejo y a propuesta del rector.

En el caso del director de Planeación, este funcionario sería designado por el propio Consejo y a propuesta del rector. La persona sobre la que descansa el nombramiento, debe contar con experiencia suficiente en materia de planeación y evaluación dentro del sistema universitario de educación superior, así como en el desarrollo de políticas públicas (Baltazar, 2021).

Buena parte del diseño que aún prevalece en la Universidad es proclive al establecimiento de una planeación formulada desde la colegialidad entre los viejos y nuevos actores-sectores de misma. Los actores de la planeación son contruidos legítimamente por los mecanismos de elección directa o habilitados por sus designadores como interlocutores válidos para reproducir, modificar o derogar instituciones formales dentro de la organización universitaria de la planificación, por medio de la persuasión, la negociación y el consenso entre pares.

La ley de 1986 continúa vigente, y regula los procesos de funcionamiento organizacional de la misma. Además de consolidar el ejercicio de una planeación institucional de la Universidad, en cuanto a que permite una interacción activa de distintos actores y sectores –individuales y colectivos– en las instancias de toma de decisiones, también ha contribuido al fortalecimiento de la legitimidad intrínseca en la constitución de sus autoridades unipersonales y colegiadas bajo una lógica legal-racional.

## Conclusiones

La adopción de las políticas modernizadoras en la máxima casa de estudios de Querétaro ha generado dentro de los procesos de enseñanza aprendizaje, desplazando gradualmente el nivel de politización del estudiante y el profesor para abstraerse a la vida académica, a la par de asegurar un proceso de formación continuo desde el bachillerato hasta el doctorado dentro de la Institución, contando con mejores condiciones en infraestructura y con una planta docente mejor preparada curricular e intelectualmente acorde a los requerimientos fijados por la planeación estratégica y la evaluación de indicadores institucionales. La legislación universitaria se ha adaptado de forma incremental y continua al espíritu de la modernización del sistema de educación terciaria, donde la transparencia, la rendición de cuentas y la planeación han sido los ejes nodales para guiar el desarrollo de la Universidad.

## Tablas y figuras

En el siguiente cuadro se exponen parte de los principales hallazgos localizados a partir de la revisión documental, en relación con la política de planeación y su incorporación a las estructuras normativas y regulativas de la Universidad Autónoma de Querétaro. A partir de su institucionalización a través de los tres planes de desarrollo institucional establecidos por el Comité de Planeación y ratificados por el Consejo Universitario de la Universidad, se presenta la correspondencia entre la política de planeación para el sector universitario y su incorporación regulativa de la casa de estudios de Querétaro, detallando algunos rasgos de la proyección, instrumentos legales, y niveles de competencia para su correcta operación.

Cuadro 1. Cuadro expositivo de los cambios normativos implementados por la Universidad en el rubro de planeación

Planes institucionales de desarrollo de la universidad autónoma de Querétaro	Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con la planeación institucional, de acuerdo al plan	Atributos y capacidades de toma de decisión
Plan Institucional de Desarrollo 1989-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Universitario de la Universidad</li> <li>• Rector de la Universidad</li> <li>• Comité de Planeación</li> </ul>	<p>Consejo Universitario: validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p>Rector: proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p>Comité de Planeación: establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p>
Plan de Desarrollo Institucional 1995-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Universitario de la Universidad</li> <li>• Rector de la Universidad</li> <li>• Comité de Planeación</li> <li>• Director de Planeación</li> </ul>	<p>Consejo Universitario: validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p>Rector: proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p>Comité de Planeación: establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p> <p>Director de Planeación: suministrar la información necesaria para realizar los diagnósticos y coordinar la elaboración de propuestas sobre planeación, para sus efectos conducentes en el Comité de Planeación.</p>
Plan de Desarrollo Institucional 2005-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Universitario de la Universidad</li> <li>• Rector de la Universidad</li> <li>• Comité de Planeación</li> <li>• Director de Planeación</li> <li>• Coordinador de la unidad de Planeación Prospectiva</li> <li>• Coordinador Institucional de la unidad de Información</li> <li>• Coordinador de la unidad de Gestión Institucional</li> <li>• Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional</li> <li>• Coordinador de la unidad de Planeación en Campus Regionales</li> </ul>	<p>Consejo Universitario: validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p>Rector: proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p>Comité de Planeación: establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p> <p>Director de Planeación: suministrar la información necesaria para realizar los diagnósticos y coordinar la elaboración de propuestas sobre planeación, para sus efectos conducentes en el Comité de Planeación.</p> <p>Unidades adyacentes a la Dirección de Planeación: suministrar la información, diagnósticos para las propuestas iniciales de planeación a favor del Comité de Planeación.</p>

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (1996). El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Baltazar Vargas, David (2021). “Reforma y cambio organizacional en la Universidad Autónoma de Querétaro”, México, tesis de doctorado en Ciencias Sociales.
- Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (2008). Una historia contemporánea de México. Tomo 2, México, Océano.
- Matus, Carlos (1987). “Política, planeación y gobierno” en: Revista de la CEPAL, número 31, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Narro, José y otros (2013). “La autonomía universitaria: actualidad y perspectivas” en Roberto Rodríguez (coordinador), El siglo de la UNAM: Vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México.