No. 10 • ABRIL - JUNIO • 1991

REVISTA DE IAPEM

ADMINISTRACION PUBLICA DE LA EDUCACION

iapem

REVISTA DEL IAPEM

ADMINISTRACION PUBLICA DE LA EDUCACION

iapem

REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION
Coordinación de Difusión

Av. Independencia Pte. 110-A 1er. Piso
Col. Centro. Toluca, México.
C.P. 50000
Tels.: (Lada 91-72) 14-38-21, 14-07-83 y 14-06-89.
FAX (91-72) 147326.
Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico.

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Jorge Hernández García
Gregorio Valner Onjas
Alberto Mena Flores (†)
Guillermo Ortiz Garduño
Jaime Almazán Delgado
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca
Roberto Rayón Villegas
Raúl Martínez Almazán
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Ignacio J. Hernández Orihuela
Filiberto Hernández Ordóñez

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COORDINADORES

María Teresa García Rodea

Coordinadora de Capacitación

Refugio González Valdez

Coordinador de Investigación y Documentación

José Luis Albarrán Cruz

Coordinador de Difusión

Humberto Rodríguez Suárez

Coordinador de Administración y Finanzas

C O N T E N I D O

DOCUMENTOS

LEGISLACION

RESEÑAS DE LIBROS

PRESENTACION

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, pretende ofrecer a los lectores interesados en la temática principal de este número, el conjunto de documentos producto de un importante trabajo intelectual, en que sus autores disertan acerca de la administración pública de la educación; vista como una práctica concreta del quehacer gubernamental, pero también como un objeto de construcción y reconstrucción teórica, que explica y orienta la aplicación de esa práctica concreta; los textos que se incluyen abarcan el campo de la práctica profesional específica.

Un aspecto que marca el desarrollo de los trabajos ahora presentados, y que sirve como hilo conductor y articulador de cada uno de los textos, es la problematización de la temática que no se hace sin considerar que el planteamiento de un caso genérico o particular de la administración pública de la educación, debe tomar en cuenta la relación del Estado con la sociedad y los determinantes históricos de esa relación.

Aquí cabe recordar una consigna suscrita por Gastón Bachelard (1884-1962), el gran filósofo francés, que insiste: "es la relación la que dice todo, la que prueba todo, la que contiene todo", de ahí que los trabajos de este número se instalan en el difícil tránsito de un campo de conocimiento en lo teórico y lo práctico.

Con éstos estudios que rescatan los aspectos históricos, teóricos, normativos, técnicos y prácticos de la administración pública de la educación, se aportan los elementos fundamentales para cuestionarnos y explicarnos los cambios que deben

existir en las estructuras gubernamentales; así como en la construcción del concepto y conceptualización de esta expresión concreta de la administración pública que se constituye, como lo señala en su ensayo el Dr. Ricardo Uvalle en "... una rama especializada del proceso gubernamental y por lo mismo tiene que explicarse con una idea de conjunto que tiene como referencia a la sociedad civil y al Estado".

Se pretende entonces que el contenido de la presente, aliente y continúe una necesaria y amplia discusión sobre la administración pública de la educación, sobre la relación de ésta con la organización escolar, su vinculación con las estructuras y contenidos programáticos escolares, y las prácticas educativas concretas.

Sirva pues este conjunto de interesantes trabajos para el análisis serio y productivo que pretenden alentar los interesados en la administración pública de la educación.

JAIME ALMAZAN DELGADO

INTRODUCCION

En la integración de este número monográfico sobre administración educativa, tuvimos la fortuna de contar con la colaboración de distinguidos funcionarios públicos y reconocidos investigadores en la materia. En función a ello, y salvo la mejor opinión de nuestros amables lectores, se logró conjuntar un sugestivo material de consulta y análisis.

De ninguna manera se pretendió agotar el tema en una sola publicación, sobre todo en un rubro que tiene por delante una rica veta de investigación. Si ha sido nuestro interés, al contrario, sembrar la inquietud por profundizar en su estudio; aún hay mucho que aportar al desarrollo de la disciplina y a su ejercicio público.

Son seis los ensayos que se reproducen, el primero de ellos —sin que su ordenación tenga un significado especial— es el de **Patricia Martínez Cranss**, titulado **"Instituciones de Educación Tecnológica Superior de nueva creación en el Estado de de México"**, quien después de evidenciar el palpable desequilibrio que existe entre la oferta y la demanda de la educación superior en el Estado de México, sobre todo en el subsistema tecnológico, reconozca la acertada decisión del Gobierno del Estado de México al dar paso a la creación del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y la Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl, con lo que se responde con hechos a los retos de la modernización educativa estatal. La autora describe también los aspectos más generales de la fundación, estructuración y operación de las mencionadas instituciones.

En otra parte de su escrito advierte contra la excesiva matriculación en carreras consideradas no prioritarias para el desarrollo del estado y el país, a lo que se agrega, como bien

señala y demuestra, la excesiva concentración de instituciones de educación superior en unas cuantas regiones: Zumpango, Texcoco y Toluca.

El segundo ensayo corre a cargo de **Ricardo Uvalle Berrones**, en donde expresa una serie de reflexiones sobre el **"perfil y orientación del Licenciado en Administración educativa"**. Comienza aseverando que la administración educativa, no obstante sus características y rasgos propios, no puede entenderse ni justificarse alejada del marco de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública, de ahí que la formación académica del administrador educativo tenga que recuperar necesariamente las teorías, metodologías y planteamientos centrales de estas dos ciencias, estrechamente vinculadas.

Otra de las ideas centrales que desarrolla en su escrito, es que el administrador educativo es un profesional cuyo campo inmediato de actividad es el Estado y simultáneamente su administración; su misión es, por consiguiente, convertirse en agente del cambio, del cambio deseado y esperado. Reformar y modernizar son actividades que también le conciernen y a las que deberá dedicarse sin olvidar su compromiso social.

Finalmente, enumera diez conclusiones sobre lo que estima deberá ser el perfil académico y ejercicio profesional del administrador educativo en México.

Por su parte, **Francisco Covarrubias Villa** hace referencia a **"el problema del objeto de estudio de la administración educativa"**, partiendo de la idea de que la Licenciatura en Administración Educativa pasa actualmente por una crisis de identidad tanto en su aspecto disciplinario cognoscitivo como en el ocupacional. Para él, la existencia de tal licenciatura, está plenamente justificada y responde a la satisfacción de una necesidad ocupacional real existente en nuestro país.

Afirma que la administración educativa estudia la realidad social bajo la óptica del desarrollo eficiente y eficaz de la práctica educativa, independientemente del tipo de institución, organización o proceso social de que se trate y de los objetivos específicos que cada práctica se proponga.

Respecto de la crisis de identidad que experimenta la administración educativa, Francisco Covarrubias indica que la administración educativa puede construir discursos teóricos asimilables por la teoría administrativa y por la pedagogía y establecer con ellas un eje de articulación teórico-real en el

que ambas se conjuguen sin perder su identidad específica. Disciplinariamente, agrega, la administración educativa se encuentra en el punto de enlace entre la administración y la pedagogía.

El cuarto ensayo ofrece **"elementos para un estudio de la administración educativa en México"**. En él, sus autores **Ma. de los Angeles García Martínez y Roberto Moreno Espinosa**, analizan los aspectos más relevantes y característicos de la actividad educativa del Estado Mexicano, desde sus orígenes coloniales hasta la época contemporánea, para lo cual inician con una breve descripción de la naturaleza y carácter de la administración educativa, destacando en esta parte que la educación pública es un vínculo que el Estado utiliza para orientar la acción de la sociedad en congruencia con su naturaleza política.

En la segunda parte de su ensayo realizan un primer intento de periodización para el estudio de la administración educativa en México, abordando los aspectos más generales y significativos de los seis períodos que identifican. Algunas de las tesis que sostienen, producto del análisis histórico, es que la administración pública de la educación en México es un espacio privilegiado en las relaciones del Estado con la sociedad; afirman que con la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, se abren siete siglos de centralización administrativa de la educación en nuestro país. A partir de la década de los ochentas se despliegan esfuerzos por descentralizar y desconcentrar la actividad educativa, sin embargo, se lamentan de que éstos han sido aún insuficientes para contrarrestar una larga herencia de centralismo educativo.

El último ensayo corre a cargo de **Ranulfo Vivero Castañeda**, quien discierne sobre **"Los nuevos paradigmas de la administración y planificación educativa"**, resaltando, en un principio, la importancia que en el plano nacional e internacional ha venido cobrando la educación, señalando características, problemática y tendencias en aspectos tales como crecimiento demográfico, ciencia y tecnología, redimensionamiento del Estado, etc.

Acto seguido, describe y explica lo que a su juicio conforman los paradigmas tradicionales de la administración educativa, basándose a partir del modelo que desarrollara Benno Sander. De acuerdo a lo anterior, estima que el Progra-

ma para la Modernización Educativa 1989-1994 pretende arribar a un paradigma de administración multidimensional.

Comenta brevemente las repercusiones que sobre la política y práctica educativa han generado los diferentes modelos educativos, y en las consideraciones finales subraya cuatro paradigmas que enfrenta la administración y planificación educativa.

En la sección documentos se reproduce un artículo especial sobre el **Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993,** subrayando el trascendente rol que toca desempeñar a la educación superior, post grado e investigación. El Programa en cuestión es de sumo interés para los propósitos de modernización educativa que impulsa el gobierno estatal, pues en él se condensan los lineamientos, objetivos, políticas, estrategias y metas a alcanzar, por lo que su lectura no debe quedar relegada a un segundo término.

Por lo que concierne a la sección legislación, se difunde la exposición de motivos y la ley que crea el organismo descentralizado de carácter estatal denominado **"Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec",** que responde al propósito del gobierno estatal de ampliar la cobertura del sistema educativo, sin descuidar la calidad del mismo, muy especialmente en la zona oriente donde se concentra el grueso de la actividad industrial y comercial (sin olvidar, por supuesto, el Valle Toluca-Lerma).

Con la puesta en marcha del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y la Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl —cuyo acuerdo de creación aún no se había publicado en la Gaceta de Gobierno en el período que cubre la Revista— se da respuesta a los requerimientos del sector productivo y la economía regional, al dar paso a la formación de profesionistas "cuya orientación se vincule, en primera instancia, con las necesidades y particularidades de los procesos productivos característicos de la Región y, que se apoyen en un enfoque multidisciplinario e integral que evite la super especialización y por el contrario, promueva una formación más flexible y multivariada, fundada en la relación de la teoría con la práctica", tal como se precisa en la exposición de motivos.

Dado el carácter monográfico de este número de la Revista, hemos seleccionado dos interesantes libros para reseñarlos, como una forma de estimular la lectura sobre el tema. El primero de ellos se titula **"Modernidad educativa y desafíos**

tecnológicos", coordinado por **José Angel Pescador Osuna**, y que reúne 18 ensayos y tres comentarios a los mismos, escritos por especialistas en la materia.

Finalmente, se incluye la reseña del libro de **Roberto Arizmendi Rodríguez**, denominado **"Planeación y Administración Educativa"**, que publicara la Universidad Autónoma del Estado de México en el presente año. Es un texto crítico y objetivo que revela la inadecuada planeación y administración de la educación superior en México. Una de sus más interesantes aportaciones es la de elaborar un modelo tipo de lo que deberá ser la Universidad futura, que responda al contexto y características de cada país, haciendo a un lado la implantación acrítica de modelos educativos extranjeros que han probado su inoperancia e insuficiencia.

Este es, en una descripción a grosso modo, el contenido del décimo número de la Revista del Instituto, que esperamos sea de su interés y agrado.

ENSAYOS

INSTITUCIONES DE EDUCACION TECNOLOGICA SUPERIOR DE NUEVA CREACION EN EL ESTADO DE MEXICO

Patricia Martínez Cranss (*)

ANTECEDENTES

El Estado de México es una de las entidades federativas que mayor riqueza generan, se estima que su participación en el Producto Interno Bruto Nacional es superior al 10%; es la segunda entidad más industrializada del país, cuenta con una planta industrial de más de 13 mil establecimientos y da empleo a casi un millón de personas. Sólo en la industria manufacturera, contribuye con el 18% del PIB del sector a nivel nacional ([1]).

En el territorio del estado se asientan varios de los municipios más productivos del país y algunas de las concentraciones humanas más elevadas del mismo, sólo Ciudad Neza hualcóyotl tiene más habitantes que trece estados de la República. Los municipios urbanos y metropolitanos que colindan con el Distrito Federal constituyen continuidades demográficas que facilitan fenómenos migratorios, lo que explica el acelerado crecimiento que en los últimos cuarenta años ha experimentado la Entidad. Los resultados preliminares del XI Censo de Población y Vivienda 1990 revelan que el estado cuenta

---

(*) **Coordinadora General de Proyectos de Instituciones Superiores de Nueva Creación, de la S.E.C. y B.S.**

(1) Gobierno del Estado de México, **"PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993"**, México, 1990.

actualmente con 9,815,901 habitantes, lo que representa el 12% de la población total del país ([2]), si se compara esta cifra con el número de habitantes en 1950, que eran 1,392,623, se observa que el crecimiento demográfico ha sido explosivo y las tasas rebasan significativamente la media nacional.

Este desbordado crecimiento motivado por un importante flujo migratorio del campo mexicano hacia la zona económica más importante del país que comparten el Estado de México y el Distrito Federal, pone a prueba la capacidad de respuesta de los Gobiernos Federal y Estatal para satisfacer las necesidades que plantea una población en constante expansión.

El mejoramiento de los servicios de salud, el equipamiento urbano, la regularización de los asentamientos humanos, la atención educativa en los niveles básico y medio, la ampliación de las obras viales, el transporte público, la creación de empleos, la contaminación ambiental, han sido, entre otros, problemas que han demandado importantes esfuerzos gubernamentales durante las últimas cuatro décadas. Sin embargo, el acelerado crecimiento urbano e industrial en el estado ha llegado a su fin. Ello no significa su estancamiento, sino el inicio de un proceso más gradual y, por lo mismo, más manejable. La posibilidad de orientar y dirigir los cambios hacia metas establecidas; de organizar y reorganizar la vida social y económica sin verse rebasado por los acontecimientos.

Debido a que la mayor parte de las actividades económicas que se desarrollan en el estado se gravan por contribuciones federales y a que los renglones de financiamiento local son reducidos, existe gran irregularidad en la cantidad y calidad de los servicios públicos que presta el estado. Entre los que presentan rezago se encuentran los educativos, particularmente en sus niveles medio superior y superior. En el caso de la educación básica y media, se puede afirmar que el Estado de México es una de las entidades que más cerca están de satisfacer su demanda potencial, no así los otros niveles cuya problemática se expresa, en el caso de la educación media superior, en la insuficiente oferta y la enorme dispersión curricular común a este nivel educativo en todo el país; y en cuanto

(2) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **"RESULTADOS PRELIMINARES. XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA"**, México, 1991.

a la educación superior, en la demanda no atendida, y también, y en forma significativa, en la calidad de la enseñanza; la desvinculación entre los procesos educativos y los productivos, entre las necesidades reales y la formación, entre la educación y las características socio-económicas de la región. Se observa en este nivel deficiencia para la generación de conocimientos científicos y tecnológicos que impacten el desarrollo regional ([3]).

En la década de los 70's la educación superior experimentó su fase de gran expansión en el país y en cierta forma también en el estado. Su crecimiento se ha desacelerado porque las tasas de expansión de esa década eran insostenibles por un período prolongado, sin embargo, esto no implica, en forma alguna que se halla alcanzado un punto de equilibrio y menos aún que deba esperarse una reducción en la población de educación superior, por el contrario, la secuela de este crecimiento será difícil de superar.

El problema de la educación superior no es de exceso de profesionales sino de calidad y pertinencia de su formación, como lo es también de una economía que ha estado poco preparada para aprovechar los servicios que las instituciones puedan prestar. Sin el agobio de una matrícula desbordada estas instituciones pueden emprender la indispensable tarea de reformarse internamente para adaptarse a las nuevas exigencias que se les plantean ([4]).

El establecimiento de instituciones de Educación Superior en el estado se privilegia en algunas zonas y es inexistente en otras. Un significativo número de jóvenes en edad de cursar estudios superiores se ven impedidos de hacerlo u obligados a inscribirse en instituciones fuera de la entidad por la carencia de espacios educativos y alternativas de formación. Esta peculiar situación hace del Estado de México un caso único en el país por el elevado número de jóvenes que cursan estudios profesionales fuera del estado, de su residencia, o bien, en instituciones ubicadas en la entidad en que residen pero de carácter nacional. 48% de los alumnos de

---

(3) Secretaría de Educación Pública **"PROGRAMA PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA, 1989-1994"**, México, 1990.

(4) Mir Araujo, Adolfo, Estudios Socioeconómicos de la Región III, en **"INSTITUCIONES DE LA EDUCACION SUPERIOR DE NUEVA CREACION EN EL ESTADO DE MEXICO"**, México, Coordinación de Proyectos de Educación Superior de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

educación superior en el estado están inscritos en planteles de la Universidad Nacional Autónoma de México ubicados en municipios conurbados ([5]).

En 1989, la distribución regional de la oferta indicaba que en la Región I (Toluca) se atendía al 32% del total de alumnos de educación superior; en la Región II (Zumpango) al 45% y en la Región III (Texcoco), en la que se asienta casi el 40% de la población total del estado, sólo se prestaba atención al 23%. Estos datos permitían identificar dos problemas: el desequilibrio entre oferta y demanda especialmente significativo en la Región III y la limitada incidencia del gobierno estatal en la formación de recursos de alto nivel requeridos para la resolución de la compleja problemática regional y de la entidad en su conjunto, ya que las decisiones fundamentales en esa materia eran tomadas por instituciones nacionales o autoridades centrales que operaban en el estado.

La demanda de educación superior en el estado posee peculiaridades singulares, resultado de las características que asumió por el acelerado proceso de industrialización y urbanización. En pocos años se formó y siguió extendiéndose una gigantesca mancha urbana en la que la continuidad espacial fundió al Distrito Federal con los municipios vecinos del Estado de México. Las acciones educativas a nivel superior de la entidad se concentraron fundamentalmente en la capital Toluca, quedando la zona conurbada prácticamente reservada a las acciones del Gobierno Federal y de las instituciones con sede en el Distrito Federal. Por un lado, éstas instituciones no pudieron responder al ritmo de crecimiento que la población impuso obligándola a buscar en la capital de la República el servicio que no encontraba en su propia localidad; por otro lado, al desconcentrarse en el Estado de México la Universidad Nacional Autónoma de México, facilitó la educación superior a los residentes del norte y oriente del Distrito Federal en la zona conurbada. Este proceso conduce a una singular situación: mientras que en el resto de los Estados de la República la matrícula provee un confiable indicador de la medida en que se atiende la demanda de educación superior, ya que sólo una pequeña minoría de estudiantes está matriculada en instituciones fuera de la entidad en que reside, el caso de la nuestra es único en el país por el elevado número

(5) Ibid.

de estudiantes de la entidad que están inscritos en planteles ubicados fuera de su territorio.

Por lo que se refiere a los jóvenes del estado que se ven obligados a emigrar al Distrito Federal en busca de educación media superior o superior, existen indicios de que constituyen un número considerable. Un estudio de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior muestra que después del Distrito Federal, el Estado de México es la entidad con más estudiantes de primer ingreso inscritos fuera del estado y como es de esperarse, la casi totalidad en el Distrito Federal ([6]).

Otros indicadores sugieren la misma interpretación: la baja matrícula que muestra el estado en relación con el grupo de edad correspondiente cuando se compara con otras entidades federativas contradice todo lo que se sabe acerca de la poderosa determinación que ejercen los procesos de industrialización y urbanización en el crecimiento de la demanda de educación superior. Situado en el grueso de la población urbana, en la vecindad con el Distrito Federal que concentra la mayor oferta educativa del país, es evidente que esta demanda ha buscado salida trasladándose donde se localiza la oferta. Sólo esta explicación concilia el dato de que la población económicamente inactiva en municipios como Ecatepec y Netzahualcóyotl, el 48.9% y el 43.9% respectivamente, manifieste tener la condición de estudiante.

Esta peculiar condición que ofrece la educación superior en la zona conurbada de nuestro estado no representa una solución sino un serio problema. Es indudable que los jóvenes que encuentran respuesta a sus aspiraciones de realizar estudios superiores tienen que soportar un costo elevado en tiempo dedicado a la transportación y pago de la misma, que para familias de bajos y medianos ingresos constituye un sacrificio. Para muchos, tal vez la mayoría, incluso esta alternativa puede parecer inaccesible o llevarles a desertar de sus estudios.

Pero las consecuencias no son sólo adversas a nivel individual, tanto o más serias lo son al nivel del conjunto social si este fenómeno se interpretase como la renuncia de las autoridades estatales a formular y ejecutar una política de educación superior, pues como ya se ha dicho, gran parte

(6) Ibid.

de las decisiones respecto a la formación de recursos humanos de alto nivel y la vinculación de las instituciones con su entorno social, particularmente con la actividad productiva, que afectan a la zona más densamente poblada e industrializada del estado, se toman en instituciones educativas con sede en la capital del país. Esta situación requería una inmediata y eficaz solución, era una demanda social y una responsabilidad histórica que el Estado de México no podía ni debía eludir. Se hacía necesario diseñar una política integral de educación superior capaz de responder a los problemas actuales y a los grandes retos que plantea el advenimiento de una nueva centuria. En este contexto, probada la existencia de una importante demanda del servicio, la cuestión para el estado era quién iba a prestarlo. No se percibían más de dos alternativas: o bien se extendían o seguían extendiéndose en la zona conurbada las instituciones con sede en el Distrito Federal, con las negativas consecuencias que esto implica tanto a las propias instituciones al estimular su gigantismo como al Estado de México que se vería privado de elaborar una política propia en esta materia, adecuada a las necesidades de la población y a las exigencias que el entorno le plantea, o se creaban nuevas instituciones ([7]). Conforme a las concepciones actualmente aceptadas de lo que debe ser la educación superior para desempeñar el papel que le corresponde en la transformación de la sociedad, tal como ha sido expresado por el Gobierno Federal (en el Programa para la Modernización Educativa) y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, la segunda alternativa era la que conducía a instituciones efectivamente vinculadas a los procesos de cambio social y económico del estado ([8]).

Recomendar esta opción requirió una sólida fundamentación que además de considerar aspectos socio-económicos incluyó cuestiones puntuales sobre el pasado, la actualidad y el futuro del sistema educativo. Con el propósito de definir el tipo de instituciones en las que habrán de formarse los cuadros profesionales que apoyarán el desarrollo regional, estatal y nacional, el ejecutivo estatal, a través de la Secretaría

(7) Secretaría de Educación Pública, **Op. Cit.**

(8) Gobierno del Estado de México, **"INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR DE NUEVA CREACION EN EL ESTADO DE MEXICO"**, México, Coordinación de Proyectos de Educación Superior de la S.E.C. y B.S.

de Educación, Cultura y Bienestar Social, encomendó a la Coordinación de Proyectos de Educación Superior la elaboración de un diagnóstico y una propuesta educativa innovadora que revolucionara la concepción misma de la educación superior en México. La Coordinación conformó un grupo interdisciplinario de especialistas que se avocaron a la realización de estudios socio-económicos de oferta y demanda educativa, financieros, jurídicos, incluso arquitectónicos, que permitieron arribar a la conclusión de la necesaria creación de cuando menos dos instituciones de educación superior en la Región III, una de carácter tecnológico y otra de índole universitaria, ubicadas en los municipios de Ecatepec y Netzahualcóyotl respectivamente. La primera orientada a apoyar el desarrollo industrial de la región y estrechamente vinculada con el sector productivo; la segunda ubicada como eje de un programa amplio dirigido a transformar la fisonomía económica y social del municipio, ambas comprometidas con sus comunidades, el estado y el país ([9]).

La justificación de crear una institución de este tipo en Ecatepec parece sobradamente respaldada por la importancia industrial y urbana de este municipio, su gran demanda potencial y real y los servicios que prestaría a comunidades vecinas como Coacalco, Acolman, Atenco, Tezoyuca, Tecámac, Texcoco, Los Reyes, incluso Tultitlán. Toda vez que existe en Ecatepec una industria consolidada en las ramas de la química, metálica básica, del papel, eléctrica y alimenticia, que no sólo constituirá un campo de empleo para sus egresados, sino que requerirá en el inevitable proceso de modernización por el que pasará para afrontar la competencia internacional en el mercado interno y en el externo, tanto de personal con más elevada calificación en las funciones de producción, administración y dirección, como de los servicios de asesoría e investigación que puede proporcionar una institución de educación superior.

En el caso de Netzahualcóyotl se pensó en una institución que correspondiera tanto a expectativas de la población como a su desarrollo económico y social y que cumpliera con uno de los objetivos fundamentales del Programa para la Modernización Educativa que es el de "asegurar la igualdad de oportunidades de ingreso a los estudiantes de las regiones y gru-

(9) Ibid.

pos sociales más desfavorecidos, con aptitudes para cursar estudios superiores" ([10]).

Netzahualcóyotl no es un municipio con posibilidades de albergar mediana y gran industria pero si ofrece posibilidades promisorias, por su situación dentro de una zona de gran desarrollo industrial, para el fomento de la microindustria. La población de Netzahualcóyotl posee una gran capacidad de organización espontánea, resultado de su lucha cotidiana contra condiciones adversas para vivir dignamente. Esas cualidades pueden ser dirigidas hacia nuevas carreras que formen las capacidades técnicas y administrativas que permitan al egresado crear su propio empleo, convirtiéndose en pequeño empresario.

Las características socio-económicas de la región y en particular de los municipios de Ecatepec y Netzahualcóyotl, el papel protagónico que han desempeñado en el desarrollo industrial y social no sólo del estado sino del país, la importancia que a nivel estatal y en el contexto nacional revisten, determinó la creación y definió la naturaleza de las instituciones de educación superior que habrían de albergar. En este orden de ideas, se propuso la creación del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y de la Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl; el primero estructurado con base en un ambicioso modelo educativo cuya concepción es orgullosamente mexiquense y la segunda surgida en el seno de un innovador proyecto nacional que creará, a partir de septiembre de este año, el Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas en el país, ambas instituciones modelo de las que ya han surgido en su tipo y de las futuras. De esta manera, el sector educativo de la Entidad responde a los retos de la modernización.

SITUACION DE LA EDUCACION TECNOLOGICA EN EL ESTADO DE MEXICO

En 1989 existían en la Entidad, sin considerar a las Escuelas Normales, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y otras instituciones dedicadas a la formación de docentes, 28 instituciones de educación superior que ofrecían 194 carreras profesionales en tres subsistemas: universi-

(10) Secretaría de Educación Pública, **Op. Cit.**

tario, tecnológico y privado; sujetas a control federal, estatal o autónomo ([11]).

El subsistema universitario estaba representado por la Universidad Autónoma del Estado de México (20,328 alumnos, 40 carreras) con sede en la ciudad de Toluca y unidades en los municipios de Atlacomulco, Temascaltepec, Amecameca y Zumpango; la Universidad Nacional Autónoma de México, con sus Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales Acatlán (14,421 alumnos, 17 carreras, ubicada en Naucalpan), Aragón (13,192 alumnos, 12 carreras, Ciudad Netzahualcóyotl), Iztacala (6,099 alumnos, 4 carreras —no se considera la de Enfermería por ser de carácter técnico—, situada en Tlalnepantla) y la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán (10,719 alumnos, 9 carreras ubicada en el municipio del mismo nombre); y la Universidad Autónoma de Chapingo (3,321 alumnos, 11 carreras, Texcoco). Cabe destacar que la UNAM atendía al 48% del total de la población estudiantil en el estado.

El subsistema tecnológico contaba exclusivamente con (1,192 alumnos, 5 carreras, Tlalnepantla) y el Instituto Tecnológico de Toluca (1,195 alumnos, 4 carreras, Toluca), ambas instituciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

En el subsistema privado existían las siguientes instituciones: Universidad Anáhuac (4,551 alumnos, 5 carreras, Huixquilucan); Universidad del Valle de México (3,711/11/Naucalpan); Universidad del Nuevo Mundo (1,212/8/Naucalpan); Universidad Franco-Mexicana (386/5/Naucalpan); Asociación Satélite de Estudios Culturales A.C. (115/1/Naucalpan); Instituto Cultural Isidro Fabela (300/3/Toluca); Escuela de Derecho de Atlacomulco (43/1/Atlacomulco); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Unidad Toluca (521/7/Toluca); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Unidad Estado de México (3,641/20/Atizapán); Centro Universitario Hispano-Americano (919/5/Naucalpan y Coacalco); Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (3,187/1/Naucalpan); Instituto Tecnológico y Bancario San Carlos (*/2/Ecatepec); Centro Universitario Dr. Emilio Cárdenas (*/3/Tlalnepantla); Centro Interdiscipli-

(11) Gobierno del Estado de México, "**INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR...". Op. Cit.**

(*) Se carece de datos sobre matrícula.

nario de Ciencias de la Salud (*/6/Juchitepec); Instituto Etac de Estudios Superiores (*/2/Tlalnepantla).

En el año de referencia, la oferta de licenciaturas y la distribución de la matrícula por área de conocimiento era la siguiente:

AREAS DE CONOCIMIENTO	% DE CARRERAS OFRECIDAS	% DE MATRICULA
CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	44.84	35.64
INGENIERIA Y TECNOLOGIA	29.89	16.00
CIENCIAS AGROPECUARIAS	8.76	10.06
CIENCIAS MEDICAS	7.21	9.70
HUMANIDADES	6.70	20.30
CIENCIAS NATURALES	2.57	1.50

La ubicación regional de las 28 instituciones —no la matrícula— revela, en porcentajes los siguientes:

REGION I TOLUCA	14.24
REGION II ZUMPANGO	50.00
REGION III TEXCOCO	25.00
REGION IV TEJUPILCO	3.57
REGION V ATLACOMULCO	7.14
REGION VII COATEPEC HARINAS	0.00
REGION VII VALLE DE BRAVO	0.00
REGION VIII JILOTEPEC	0.00

Los datos apuntados revelan dos graves desequilibrios, por un lado la concentración de la matrícula en carreras no consideradas prioritarias para el desarrollo del estado y el país (en orden decreciente las más demandadas son: Conta-

* Se carece de datos sobre matrícula.

duría Pública, Administración de Empresas, Derecho, Psicología, Arquitectura e Ingeniería Civil), y por el otro, la significativa oferta de instituciones en algunas regiones que contrasta con la inexistencia en otras.

La matrícula por subsistema arroja los siguientes datos:

SUBSISTEMA	MATRICULA POR SUBSISTEMA	% DE LA MATRICULA
UNIVERSITARIO	68,080	75.83
TECNOLOGICO	3,107	3.46
PRIVADO	18,586	20.68

Es claramente observable que la educación tecnológica en el estado se encontraba sensiblemente disminuida frente a la universitaria y la privada, sin dejar de reconocer que estas instituciones ofrecen carreras del área de las ingenierías y la tecnología.

Hasta 1989 las únicas instituciones tecnológicas en el estado eran el Instituto Tecnológico de Tlalnepantla, fundado en 1972, y el Instituto Tecnológico de Toluca, que inició actividades en 1975, ambos, hemos dicho, dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

El Instituto Tecnológico de Tlalnepantla inició funciones ofreciendo las carreras de Ingeniería Electromecánica en Administración, Ingeniería Electromecánica en Diseño (suprimida en el ciclo 1985-1986), Ingeniería Electromecánica en Planta y Mantenimiento, Ingeniería Electromecánica en Producción, Ingeniería Industrial Eléctrica e Ingeniería Industrial Mecánica, además de la Licenciatura en Trabajo Social, liquidada en el ciclo 1982-1983. Para 1989 ofrecía cinco carreras y algunas estaban en proceso de supresión por baja matrícula.

Por su parte, el Instituto Tecnológico de Toluca inició operaciones ofreciendo las carreras de Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Industrial en Producción, Ingeniería Química, y a partir de 1983, Ingeniería Industrial en Producción, impartida en sistema abierto. En 1985 inició la maestría en Ciencias Computacionales. Para 1989 se impartían cuatro carreras profesionales.

El Diagnóstico elaborado por la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), contenido en el Plan Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior ([12]) señala como problemática de la educación tecnológica la siguiente:

1. Tendencia de la matrícula a la baja.
2. Baja eficiencia terminal.
3. Insuficiencia de cursos de capacitación y formación del personal docente.
4. Insuficiencia de cursos de actualización disciplinaria para el personal.
5. Sistemas institucionales de evaluación deficientes.
6. Poco contacto con otras instituciones de educación superior.
7. Falta de actualización de currículas (se encuentran actualmente en proceso de revisión).
8. Poca generación de tecnología.
9. Bajo presupuesto dedicado a la investigación.
10. Falta de conocimiento y evaluación de la relación entre la investigación realizada y las necesidades del sector productivo del estado.
11. Ineficientes mecanismos de coordinación y evaluación de la investigación.
12. Carencia de convenios con el sector productivo para realizar investigación.
13. Insuficiente actividad cultural y deportiva.
14. Poca actividad extensional que los vincule con su entorno social.
15. Insuficiente presupuesto para realizar actividades culturales.
16. Excesivo gasto en administración.
17. Subutilización de instalaciones físicas.
18. Falta de actualización de la estructura y funcionamiento del aparato administrativo.

---

(12) Gobierno del Estado de México, **"PLAN INDICATIVO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR"**, México, Comisión para la Planeación de la Educación Superior de la S.E.C. y B.S.

Esta situación fue ampliamente estudiada y considerada en los proyectos de las nuevas instituciones de educación superior.

EL TECNOLOGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ECATEPEC

Ante la situación que presentaba la educación tecnológica en el estado, las autoridades educativas tenían la oportunidad de incidir creando un servicio que evitase repetir deficiencias, reproducir inercias y que fuese capaz de operar mecanismos de evaluación, control y rectificación de desviaciones, fue así como se decidió la creación del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec que fue cuidadosamente planeado. El Tecnológico se sustentó en escrupulosos estudios socio-económicos, de oferta y demanda educativa, financieros y jurídicos que merecieron el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública. Se consideró, desde luego, la política educativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Modernización Educativa, así como el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo. Fue así como el día 10 de septiembre de 1990 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México la Ley que crea al organismo público de carácter estatal denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

La creación del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE) fue posible gracias a la concertación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y a la entusiasta participación de los sectores privado, social y productivo de Ecatepec. De esta manera pudo concretarse el primer tecnológico descentralizado en el país cuyos propósitos fundamentales son:

I. Formar profesionales, profesores e investigadores aptos para la aplicación y generación de conocimientos y la solución creativa de los problemas, con un sentido de innovación en la incorporación de los avances científicos y tecnológicos de acuerdo a los requerimientos del desarrollo económico y social de la región, el estado y el país.
II. Realizar investigaciones científicas y tecnológicas que permitan el avance del conocimiento, el desarrollo de la enseñanza tecnológica y el mejor apro-

vechamiento social de los recursos naturales y materiales y contribuyan a la elevación de la calidad de vida de la comunidad.

III. Colaborar con los sectores público, privado y social en la consolidación del desarrollo tecnológico y social de la comunidad.

IV. Promover la cultura nacional y universal, especialmente la de carácter tecnológico ([13]).

El TESE es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado. Este carácter implica una personalidad jurídica propia y patrimonio también propio, asegura gran libertad en la definición de sus políticas internas, en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la integración de sus órganos de gobierno, en la administración de sus recursos, en el desarrollo de sus relaciones con los sectores privado y social, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del sector central; la naturaleza descentralizada del organismo no significa inmunidad o irresponsabilidad jurídica o situación de excepción análoga. Desde el punto de vista técnico, se halla referido a la forma de prestación del servicio, es decir, a la libertad para señalar orientaciones, definir objetivos, planes, programas, metas, formas de ejecución, elección de medios, para controlar, corregir y evaluar acciones.

En el ámbito jurídico permite el ejercicio de una potestad reglamentaria que al ser ejercida por órganos internos facilita la educación expedita de la normatividad al desarrollo de la institución. En ejercicio de esa potestad discrecional, el Tecnológico decide el momento oportuno para crear, modificar o derogar sus disposiciones internas. A nivel orgánico la descentralización se manifiesta en la facultad de organización interna, es decir, la definición específica de las funciones de cada uno de sus órganos, su forma de integración, sus relaciones internas, funcionamiento y renovación. En la esfera financiera significa capacidad para administrar los recursos económicos, definir las formas de financiamiento interno y gestionar el externo, elaborar y aprobar presupuestos, aplicar recursos y controlar el ejercicio financiero, sin perjuicio de las facultades que se reserva el poder central. Toda vez que la

---

(13) Artículo 3o. del decreto de creación. Vid. **GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**, 10 de Septiembre de 1990.

gran mayoría de los recursos provendrán del subsidio público —cuando menos en sus primeros años—, existe también obligación de informar sobre el destino dado a los mismos.

El órgano superior de gobierno del Tecnológico es la Junta Directiva, integrada por ocho miembros: dos representantes del Gobierno Federal designados por el Secretario de Educación Pública; dos representantes del Gobierno del estado —uno de los cuales la preside—, designados por el Ejecutivo Estatal; un representante del municipio, nombrado por el Ayuntamiento, quien también define al representante del sector social; y un representante del sector privado y uno del productivo, designados por una asociación civil de industriales que apoyen el financiamiento de la institución. Esta composición plural garantiza que las necesidades de los diversos segmentos de la comunidad sean atendidas, asegura la buena marcha del tecnológico, el cabal cumplimiento de los lineamientos federales y estatales en materia de formación de recursos de alto nivel, investigación aplicada y vinculación con los sectores productivos y el apoyo de los mismos para el cumplimiento de sus fines.

Las fuentes de financiamiento de la institución son diversificadas. Por convenio suscrito en agosto de 1990, la Federación asumió el compromiso de financiar el 100% de la construcción, el equipamiento y el reequipamiento básico, así como el 50% del gasto de operación, el otro 50% será cubierto por el gobierno del Estado, que aporta también el terreno en que se construye —según proyecto arquitectónico especialmente diseñado para él— el TESE. El municipio participa prestando los servicios públicos básicos para la operación; y los sectores productivo y privado, agrupados en una Asociación Civil denominada "Patronato del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, A.C.", asumen voluntariamente el compromiso de apoyar con diez mil millones de pesos el arranque de los proyectos de investigación aplicada. Otro importante renglón de ingresos es el constituido por los que la propia institución genera vía cuotas de inscripción, colegiaturas y otros servicios, pero los más significativos a mediano plazo serán los derivados de los programas de educación continua, asesoría y consultoría, prestados a las empresas, explotación de patentes, desarrollo de proyectos de investigación y servicios de información sistematizada, labores identificadas como servicios de vinculación que deberán ser ins-

trumentadas sólidamente y harán del TESE una institución de vanguardia.

En el ámbito académico, el TESE destaca por seguir un modelo educativo que asegura la formación de alto nivel pertinente a las necesidades del sector productivo. La definición de las carreras no fue caprichosa, estuvo apoyada en amplios estudios realizados en el medio industrial, la demanda de los empleadores y el entorno regional permitieron identificar las áreas profesionales a fortalecer y de ahí derivar las cinco carreras que se impartirían: Ingeniería Química, Ingeniería Mecánica, Ingeniería Electrónica, Ingeniería Bioquímica e Ingeniería en Biotecnología. Los estudios permitieron conocer que los empresarios requieren un "generalista" con una sólida formación básica en matemáticas, física, química y biología, más que un ingeniero especializado en cuestiones puntuales, preparado para un puesto ocupacional y por tanto con escasa movilidad laboral. A partir de estos lineamientos se definieron los contenidos curriculares de las carreras, siendo la flexibilidad y la polivalencia sus características fundamentales ([14]). "Por vez primera en el país, los planes y programas de estudio se realizaron en forma descentralizada" ([15]). Destaca también la necesidad de proveer al estudiante de una formación práctica en escenarios industriales, por lo que el 24 de octubre fue firmado un Convenio de Colaboración entre el Tecnológico y el Patronato, que permitirá el acceso de los alumnos a las empresas para la realización de estadías. El sector productivo se encuentra vivamente interesado en contar con recursos capacitados y trabaja con la institución en los proyectos de bolsa de trabajo, servicio social y el programa de becas para estudiantes destacados.

El nivel académico de los alumnos es homogéneo debido a la forma rigurosa en que se seleccionan y a la obligatoriedad de tomar un curso propedéutico de nivelación en materias básicas. El rendimiento escolar se estimula otorgando a todos los alumnos una beca del 33% en sus colegiaturas, misma que pueden conservar e incluso ampliar si mantienen un promedio mínimo de ocho.

---

(14) Valle Flores, Angeles, "Estudios sobre demanda de profesionales en Ecatepec", en **INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR... Op. Cit.**

(15) Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari el día 14 de Octubre de 1990 en la Ceremonia Inaugural del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

No menos cuidadosa es la selección del personal académico. Se tiene la convicción de que la instrumentación de cualquier modelo educativo no funciona si no se acompaña de cambios profundos en la práctica docente ([16]). La planta académica del TESE constituida en su mayoría por profesores con grado de maestría o candidatos a obtenerla, todos tienen experiencia docente a nivel superior y práctica profesional en el área de su especialidad, esto garantiza un docente capaz de impartir conocimientos teóricos y experiencias prácticas. Todo académico tiene la obligación de impartir cátedra, hacer investigación y participar en actividades de vinculación. Los académicos son introducidos a la filosofía de la institución a través del "Curso de Inducción al Modelo Educativo del TESE".

La calidad de la enseñanza se apoya en las condiciones materiales que constituyen su entorno. Los grupos no son mayores de treinta alumnos, el mobiliario facilita la aplicación de diversas técnicas de enseñanza y la relación interpersonal.

Las modalidades alternativas a la clase magisterial resultan igualmente interesantes: el seminario, las sesiones de integración y la enseñanza tutorial. Cada profesor está obligado a proporcionar asesoría personalizada a los estudiantes, dedicando a esta actividad el mismo tiempo de horas que desarrolla frente al grupo.

La investigación en el Tecnológico se ha proyectado como función privilegiada que nutra y oriente el desarrollo de la docencia y la vinculación. Será aplicada y estará dirigida a la solución de los problemas del sector productivo y a las áreas que apoyen el desarrollo y consolidación tecnológica. Para lograr estos propósitos el TESE deberá concertar convenios con instituciones públicas y privadas, con centros de investigación y empresas. Deberá promover la formación de grupos de investigadores en los que participen profesores y alumnos y que tendrán un doble propósito: realizar investigación y formar investigadores. Deberá buscarse el financiamiento del sector productivo a los proyectos de investigación.

En lo que respecta a la vinculación, está ligada a la difusión de los adelantos científicos y tecnológicos, a la prestación de servicios de asesoría y consultoría a la industria, a

(16) Ruiz Larraguivel, Estela, **"INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR..."**. **Op. Cit.**

la capacitación, actualización y perfeccionamiento de profesionales en ejercicio, a la evaluación tecnológica de las industrias. Se trata de una función dinámica de gran dimensión que apoyará la modernización de la producción identificando y atendiendo los problemas que limitan su desarrollo y promoviendo estrategias de calidad que contribuyan a la transformación del sector.

LA UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE NETZAHUALCOYOTL

A partir de septiembre del año en curso, iniciará actividades la Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl. Su creación obedece a una legítima demanda de la comunidad de contar con un espacio educativo de alto nivel académico en el que puedan formarse los cuadros profesionales que el país requiere y que contribuya también al desarrollo económico y social del municipio.

La Universidad Tecnológica (UTNEZA) ofrece a los jóvenes de Netzahualcóyotl una alternativa de educación superior que ensancha las posibilidades con las que actualmente cuentan. Los egresados del bachillerato que desean continuar estudios superiores tenían la única opción de inscribirse en una institución de educación superior para estudiar una licenciatura, la UTNEZA ofrece un modelo educativo diferente: carreras profesionales pos bachillerato, con duración de dos años, desarrolladas en forma intensiva. Los egresados de la UTNEZA recibirán título de Técnico Superior que les permitirá incorporarse al campo productivo con ventaja de otros egresados universitarios, por la orientación acusadamente práctica de las carreras —sin descuidar, desde luego, la enseñanza teórica—, misma que adquirirán directamente en las empresas durante su formación académica.

Las carreras que se ofrecen son Técnico Superior en Comercialización, Técnico Superior en Gestión y Administración de Empresas, Técnico Superior en Gestión y Supervisión de la Producción y Técnico Superior en Informática y Computación. La selección de estas carreras se apoyó en un estudio practicado con 500 empresas de Netzahualcóyotl, municipios vecinos y delegaciones del Distrito Federal que constituirán la zona de influencia de la Universidad. Dichos estudios revelaron una gran deficiencia en la preparación de mandos medios y una movilidad exagerada de los mismos. En la mayo-

ría de las empresas se renueva este personal cada dos años, atribuyéndose esta situación a la deficiente formación de los recursos humanos. A pesar de la gran demanda de carreras como Contaduría o Administración, los empleadores afirman la necesidad de estos profesionales para cubrir mandos medios, pero establecen el requisito de calidad. Es decir, el problema más serio que enfrentan estas áreas no es tanto el exceso de profesionales —existe posibilidad de integrarlos al trabajo— sino la calidad de su formación. Realizando estudios comparados sobre opciones de educación superior en otros países, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social arribaron a la conclusión de que los sistemas que garantizaban una mejor preparación eran los que vinculaban al sector productivo con el educativo, los que ofrecían al lado de una sólida formación teórica una amplia experiencia práctica en la industria, como lo revelan en Estados Unidos, el Junior College; en Francia, los Institutos Universitarios de Tecnología; en Japón, el Semangokko; en Alemania, el Facchoschulen; y en Gran Bretaña, el Politechinic; entre otros.

Se consideró también que el elevado índice de deserción en educación superior en el país, más del 50% se da en los primeros dos años de la carrera y que la población de Netzahualcóyotl, por sus características socioeconómicas, requiere incorporarse al trabajo con prontitud. Con base en estos requerimientos, se decidió ofrecer carreras técnicas de corta duración pero de gran intensidad.

Las carreras se cursan en dos años, se organizan por cuatrimestres y cubren un total de 300 horas de trabajo, que es el equivalente al 70% de una licenciatura. El modelo resulta atractivo toda vez que los egresados que así lo deseen pueden continuar estudios de licenciatura en áreas afines en otras instituciones con las que se suscribirán los correspondientes convenios sobre equivalencias.

El éxito del modelo radica en la calidad y la pertinencia de la formación, que se asegura con grupos reducidos de alumnos —no más de 24—, prácticas en empresas, y evaluación continua que permita conocer las deficiencias de los alumnos y corregirlas a través de asesorías personalizadas. La planta docente estará constituida por profesores de tiempo completo y por profesores que desempeñan funciones de la materia a impartir en las empresas de la zona.

La institución se constituirá como organismo descentralizado del Gobierno del Estado y formará parte del Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas. Su financiamiento será múltiple y sus órganos de gobierno plurales.

Con estas novedosas instituciones, el Estado de México se coloca a la vanguardia de la modernización educativa nacional y asegura la formación de profesionales de alto nivel que cumplirán con la responsabilidad de consolidar en desarrollo científico, tecnológico, económico y social del estado y el país.

PERFIL Y ORIENTACION DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACION EDUCATIVA

Ricardo Uvalle Berrones (*)

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es contribuir a definir el perfil profesional del Licenciado en Administración Educativa. Es una tarea con carácter exploratorio que sin embargo, tiene un sustento tanto en la ciencia política como en la ciencia de la administración pública.(**) Lo anterior porque la

---

(*) **Coordinador de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.**

(**) Se entiende a la Ciencia de la Administración Pública como un gran campo del saber humano que tiene su origen en la obra **"Principios de Administración"** escrita en 1808 por Juan Carlos Bonnin en la Francia postrevolucionaria. La Ciencia de la Administración Pública también tuvo cultivadores en España donde destacan: Alejandro Oliván que en 1842 escribió **De la Administración Pública** en relación a España, Manuel Ortiz de Zúñiga que en 1842 escribió **Elementos de Derecho Administrativo** y José Posada Herrera que en 1843 dictó sus **Lecciones de Administración.** En Alemania destaca Lorenzo Von Stein que en 1865 escribe su obra la **Teoría de la Administración,** donde recoge la tradición e influencia más rica de lo que significa la ciencia de la administración pública. En México las ideas boninianas llegan a través del pensamiento español e influyen en Luis de la Rosa que, en 1852 escribe **Sobre la Administración Pública en México y Medios de Mejorarla.** También en Italia la Ciencia de la Administración Pública tuvo cultivadores, es el caso de Carlos Ferraris quien en 1880 escribió **Ensayos sobre la Economía, Estadística y Ciencia de la Administración.** También destaca V. Wautrain-Cavagnari quien en 1890 escribió **Elementos de Ciencia en la Administración.** Estos autores se inscriben en la línea de Lorenzo Von Stein y consolidan en el último cuarto del siglo XIX a la Ciencia de la Administración Pública.

administración educativa constituye una rama especializada del proceso gubernamental y por lo mismo tiene que explicarse con una idea de conjunto que tiene como referencia a la sociedad civil y al Estado.

La utilidad de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública en favor de la administración educativa, consiste en que la educación, compromiso significativo de los estados modernos, se encauza con el auxilio de la decisión política y de la capacidad administrativa. En ningún momento implica que la educación sea un proceso con predominio de la política y la administración.

La educación en primera instancia se caracteriza porque su contenido es de orden cultural y está referida a los proyectos de vida que la sociedad tiene. La riqueza de la educación deriva de la complejidad de la sociedad y de las distintas relaciones dadas entre los individuos y sus organizaciones. Lo relevante de la política y la administración pública en relación a la educación, consiste en que como piezas fundamentales del quehacer estatal, se encargan no sólo de su formulación (la política) sino también de su correcta y eficaz ejecución (administración) en el ámbito de la vida en sociedad. En este sentido el profesional en administración educativa no puede desconocer ni soslayar que la educación, la política y la administración son actividades interconectadas y por tanto, la incidencia de una influye en las demás.

La educación como proceso de gran alcance, no sólo contiene elementos formativos, de aprendizaje, de destreza y de asimilación del sistema cultural. Se encuentra insertada en una red de intereses y poderes que alientan el progreso y el cambio positivo, o bien luchan para impedirlo o retardarlo. La educación es un indicador clave para situar lo que una sociedad quiere alcanzar. Y como tiene potencias y potencialidades para modificar estructuras y relaciones de vida, se erige en un proceso de naturaleza política que, con apoyo administrativo contribuye a que los individuos accedan a una mejor condición de vida.

De este modo la educación permea las instituciones del Estado y en una cosmovisión política y administrativa, exige

---

De acuerdo con lo anterior, el concepto Ciencia de la Administración Pública utilizado en este trabajo, retoma elementos básicos que contribuyen a una mejor definición de lo que es la Licenciatura en Administración Educativa.

de un profesional especializado para su impulso. Tal es la justificación de la Licenciatura en Administración Educativa.

Con el propósito de esbozar con la mayor claridad el perfil del Licenciado en Administración Educativa, la primera parte de este trabajo se refiere a consideraciones relativas a la ciencia política y a la administración pública, integradas en una explicación conceptual y profesional que contribuye en cuanto a hilo conductor, a la delimitación y orientación de la Licenciatura en Administración Educativa. Las ideas que a ésta conciernen, son contextuadas atendiendo al significado de la educación y a los requerimientos profesionales que debe reunir quien se dedica a la administración de lo educativo.

Con base en lo anterior, la tesis presentada tiene una premisa: La Administración Educativa es un campo de estudio y ejercicio profesional que sólo al Estado concierne. Y sin el conocimiento de lo que es la ciencia política y la administración pública, no es posible categorizar a la educación como elemento vital en la organización y el funcionamiento del Estado.

Con el objeto de ordenar la presentación de las ideas, se adoptó la siguiente exposición de las mismas: 1) El profesional en ciencias políticas y administración pública (planteamiento general); 2) hacia la definición del **logos** profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; 3) la articulación profesional de la ciencia política y la administración pública; 4) sentido y orientación de la administración educativa; 5) hacia la definición de la administración educativa y 6) conclusiones.

I. El profesional en ciencias políticas y administración pública (planteamiento general)

El Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, es el profesional que tiene como área especializada de trabajo la esfera del Estado. Pero el Estado no como abstracción, sino entendido como la organización política de la sociedad. En este sentido, el ejercicio profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, se desarrolla en el seno de la actividad organizadora del Estado en la sociedad, que es la administración pública.

La administración del Estado que es la pública es un complejo institucional que, con sus funciones, medios y acciones, llega a cada una de las fibras de la sociedad. La administración pública, por tanto, es la potencia que se encarga de

diseñar proyectos de vida en favor de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Como potencia creativa, transforma realidades, auspicia mejores condiciones de vida, vela por el desenvolvimiento moral, material e intelectual, fomenta las actividades productivas; produce y distribuye riqueza y se esmera por dotar a la población de la calidad de vida a la que tiene derecho. La razón de ser de la administración pública sólo se acredita si cumple los cometidos que legitiman su naturaleza social.

Administrar la sociedad no es tarea fácil ni simple. Exige el conocimiento propio de lo que es el Estado y cuál su misión en la sociedad. Sociedad y Estado no son elementos antitéticos. Son realidades distintas pero interconectadas. Por tanto, las capacidades, potencias y facultades de la administración pública, son viables si tienen como referencia el sentido histórico de la sociedad a la que sirve, conserva e impulsa.

Cuando el Estado administra la sociedad, significa que ha de cuidar por su mejoría constante. Y administrar la sociedad, demanda de los funcionarios del Estado saber articular fines y medios con eficacia. Por otra parte, la administración pública concibe proyectos y decisiones que tienen incidencia inmediata en la vida social. Lo que hace y lo que no hace la administración pública, favorece o daña tanto a la sociedad como al Estado.

II. Hacia la definición del logos profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La especificidad de los asuntos políticos y administrativos necesita de un profesional formado en el estudio de las ciencias políticas y de la ciencia de la administración pública.([1]) Ni la aproximación profesional, ni las suplencias ajenas, son fórmula para conseguir la eficaz administración del Estado. Es decir, la magnitud de las prácticas gubernamenta-

(1) "El hombre que dirija la Administración Pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecución; necesitará siempre, necesitará indispensablemente, por el bien mismo de la sociedad, numerosos agentes cooperadores y auxiliares, a quienes encomiende el desarrollo y ejecución de los planes administrativos en cada ramo; necesitará sobre todo hombres peritos, hombres especiales y versados en cada uno de los ramos que correspondan a la administración." De la Rosa, Luis, **"Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla"**. p. 119.

les tiene que realizarse dando cabida al especialista que domina el saber politológico y administrativo.

La vida del Estado es compleja por la complejidad de la sociedad. Consecuentemente, el profesional en ciencias políticas y administración pública se encarga, desde una dimensión de conjunto, de entender los procesos del poder para localizar las contradicciones, problemas y retos que el Estado tiene en la gobernación y administración de la sociedad. Las realidades en que el administrador público se desempeña son realidades de poder.

Intereses, negociaciones, concertación y diálogo, son recursos que tiene a su alcance para guiar con cálculo y eficacia las acciones estatales. Ni la contemplación, ni la especulación, deben ser acompañantes del profesional en ciencias políticas y administración pública. Sí lo deben ser en cambio, la mesura, la ponderación, la interpretación y la ejecución oportuna de las decisiones. Ni las torres de marfil ni la pirotecnia intelectual son útiles para un profesional que tiene ante sí, requerimientos y necesidades que no admiten postergación para atenderlos y solucionarlos.

Las prácticas de la administración pública se han de sustentar en el mundo de las ideas que orientan y esclarecen. La concepción teórica que se tenga de la realidad objetiva exige a la vez, selección cuidadosa de los medios para actuar. Ni práctica empírica ni basada en el sentido común; ni abstracción que se desconecta del mundo real, son herramientas para el administrador público. Si algo tienen los asuntos de Estado es que no admiten improvisación ni desconocimiento.

El conocimiento sobre los mismos no nace de las tendencias que optan por la cultura enciclopédica ni por el aprendizaje memorístico que impide la creatividad. Por el contrario, el conocimiento de los asuntos de Estado, es original, autónomo y con identidad propia. Sustentado en la ciencia política y la ciencia de la administración pública, combina dos elementos claves, a saber: análisis y explicación de las realidades gubernamentales y la práctica ordenada para conservar, reformar y transformar la sociedad organizada que es el Estado.

El conocimiento histórico y cultural que nutre a la ciencia política, nace del estudio del poder; de su esencia, relaciones, composición, ejercicio, distribución y retención. La organización de la sociedad no se entiende sin considerarla como

estructura de poder. La vida civil que la caracteriza, se articula en instituciones que se correlacionan con las instituciones del Estado.

Si bien es cierto que la riqueza conceptual de la ciencia política ([2]) es el poder del Estado, éste no se entiende de espaldas a la sociedad. Los fundamentos del poder estatal no son formales únicamente. Sus raíces son estructurales y políticas. Con el auxilio de los conceptos y teorías politológicas, el profesional en ciencias políticas y administración pública puede destacar tiempos, obstáculos, cobertura y límites para ordenar la acción del Estado. La ciencia política, por tanto, es caudal de conocimiento distantes de la especulación y de las recetas librescas. Su utilidad es de carácter formativo y explicativo.

Por cuanto a la ciencia ([3]) de la administración pública, su utilidad, además de doctrinaria, tiene alcance aplicativo. Nutre la misma el quehacer administrativo entendido como un saber que enriquece las actividades de la administración pública. La ciencia de la administración pública se caracteriza por suministrar los elementos doctrinarios y prácticos para atender la diversidad de problemas que la sociedad tiene. Puede decirse, que contribuye a racionalizar la ejecución de los programas y decisiones gubernamentales.

Con ella se moldean realidades; se efectúan mejoras; se cumplen compromisos y el Estado se vincula con la sociedad en términos de fomentar, estimular y participar en las distintas actividades sociales. De este modo, la administración pública se constituye en el medio más efectivo para desarrollar la sociedad. La riqueza conceptual y aplicativa de la ciencia

---

(2) "Lo que puede tener valor práctico en la ciencia política del futuro se basará de la disciplina sobre el estudio de los hechos sociales; y esos hechos se pueden encontrar solamente en la historia de las diversas naciones. En otras palabras, la ciencia política debe estar fundamentada en el estudio y observación de los hechos políticos, por lo que es al método histórico al que debemos volver". Mosca, Gaetano, **"Objeto, campo y método de la ciencia política"**. p. 128.

(3) "...la ciencia de la administración, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamás una ciencia tan exacta y segura como la geometría. Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administración de un Estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia; deberá estudiar también las antiguas teorías de la administración, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilización, y las instituciones administrativas que se han planteado esas mismas naciones". De la Rosa, Luis, **Ibid.** p. 126.

de la administración pública, permite que el trabajo gubernamental sea ordenado, dejando atrás la improvisación y las inercias nacidas del sentido común y el pragmatismo excesivo.

Los contenidos de la ciencia de la administración pública tienen como tesis central la diferencia y articulación entre la vida pública y la vida privada. La necesaria acción administrativa tiene como misión estimular y apoyar el desenvolvimiento de las capacidades y talentos que hay en la sociedad. Le interesa a la ciencia de la administración el individuo no como guarismo, sino como ser que alcance el pleno desarrollo.

El basamento teórico de la ciencia de la administración pública no es la suma de metodologías, técnicas y tecnologías desvinculadas de la vida social. Nace de entender qué es la sociedad; qué puede llegar a ser y cómo puede conseguirlo. Es un basamento que valora a la administración pública como clave insustituible para desarrollar la sociedad, teniendo como premisa que el progreso y el bienestar de la propia sociedad, es a la vez el del Estado. Es el basamento que indica qué alternativas conviene escoger; qué medios son los idóneos para asegurar la vida óptima en la sociedad; es el basamento que enfatiza la importancia de los medios de la acción estatal, teniendo como referencia lo que se puede y debe hacer en favor de la sociedad; es el basamento que mejora a la sociedad para conservar mejor el Estado.

III. La articulación profesional de la ciencia política y la administración pública.

La naturaleza política y administrativa del Estado exige que en el tratamiento de los problemas sociales no se incurra en fallidas dicotomías que pretenden oponer a la política y a la administración. Una y otra son elementos consustanciales de la vida estatal. La primera, la política, define rumbos a seguir, con base en los valores que de la vida social se tiene. Articula fines axiológicos que aspiran a conseguir lo óptimo en favor de la sociedad. Es, a la vez, plataforma que impulsa fuerzas hacia la consecución de objetivos de interés común. Mientras tanto, la administración pública sin desconectarse ni divorciarse de los arquetipos de la política, da cuerpo y consistencia a las acciones del Estado.

Como actividad que organiza al Estado en la sociedad, la administración pública se encarga de que la mejor vida in-

dividual redunde en una mejor vida común. Es decir, que la administración de la sociedad se realice con fines y orientación política; con dirección clara y medios idóneos. De este modo la política y la administración pública son fuerzas constructivas e inseparables. ([4]) Son factor que permiten dirigir intereses, poderíos, instituciones y centros de influencia.

Consecuentemente el ejercicio profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública también exige tener una concepción universal ([5]) de los asuntos de Estado en cuanto que atañen a los requerimientos de la vida pública. Su ámbito de responsabilidad es el Estado pero administrándolo en beneficio de la sociedad. Su formación analítica, crítica y propositiva debe contribuir a que la política y la administración pública entendida como piezas vitales del quehacer público, no pueden ni debe distanciarse, menos romper su interdependencia funcional. La unidad profesional de la ciencia política y la administración pública es garantía para no caer en divisiones artificiales ni maníqueas que pretenten desprestigiar tanto a la política como a la administración pública.

La sustantividad de la política y la administración pública no es motivo para situarlas en lados contrarios. Cada uno en su especificidad aporta elementos para que la acción del Estado sea eficaz. Por tanto, la formación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública se caracteriza por el aprendizaje de contenidos políticos y administrativos.

---

(4) "la política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos individuales; La administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. La política considera siempre el conjunto de la nación y del Estado; la administración se empeña en la consideración de cada parte de las componentes de ese conjunto que forma la nación o el Estado". Del Castillo Velasco. J.M. **"El carácter científico de la administración pública"**. p. 214.

(5) El planteamiento universal de los asuntos de Estado tiene como fundamento la concepción que Juan Enrique Von Justi tiene del tipo de funcionario encargado de la eficaz administración del Estado: El Cameralista Universal. Sobre el mismo dijo: "podemos admitir como posible que un cameralismo meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosidad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar desiciones cuestionables". Citado por Omar Guerrero en: **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, p. 164.

La unidad profesional de la ciencia política y la administración pública no es de carácter convencional. Tiene sustento histórico nacido con el devenir de la sociedad y el Estado en el mundo moderno. La sociedad es realidad heterogénea y contrastante. Sus relaciones civiles y políticas tienen como raíz la convivencia de los derechos del hombre y del ciudadano.

El Estado, por su parte, es realidad que organiza sin excluir. Es institución que cuida, protege y alienta a la sociedad. A través de la administración cumple cometidos políticos. De esta manera, la ciencia política y la administración pública son campo de estudio y de ejercicio profesional producto de la realidad cultural que condiciona tanto a la sociedad como al Estado. En suma, la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública finca su consistencia y autenticidad en la unidad académica y profesional de la política y la administración.

IV. Sentido y orientación de la administración educativa.

Proemio

En este apartado se esbozarán ideas relativas a lo que es la administración educativa. El hilo conductor para explicarla está dado por los apartados anteriores en los cuales se destaca la importancia de las ciencias políticas y la administración pública. Como postura de este trabajo se abundará en que la administración educativa, no obstante que tiene sus peculiaridades y exigencias, no se entiende ni se justifica plenamente cuando se encuentra distante de la ciencia política y la administración pública.

Lo anterior, porque la administración educativa es una atribución del Estado que se caracteriza por beneficiar en un ámbito de generalidad y universalidad a la sociedad civil. En consecuencia, la ciencia política y la administración pública son pilares que contribuyen a delimitar a la propia administración educativa y de ese modo, explicar los fundamentos que le corresponden.

Se trata de una tesis relativamente nueva en cuanto a su exposición, pero que encuentra su tradición en lo mejor de la ciencia política y la ciencia de la administración pública. Estas contribuyen con su aporte a esclarecer qué es la administración educativa y cuál su misión en la sociedad moderna.

V. Hacia la definición de la administración educativa.

5.1 La educación: proceso social y político.

Una de las fuerzas creativas de la sociedad es sin duda la educación. Es creativa, porque forja en los individuos no sólo una conciencia social, sino que le proporciona elementos formativos para que pueda desenvolverse en la vida económica y social. La educación es una tarea que tiene una diversidad de elementos. Los mismos relacionan al individuo con el medio social que le rodea y lo prepara para que pueda desarrollarse de manera activa y productiva en los trabajos que le corresponden.

La educación ([6]) permite una toma de conciencia frente al mundo en el que viven los individuos. Es toma de conciencia, porque coadyuva a identificar talentos y capacidades que bien pueden aprovecharse y desarrollarse. Con la educación la sociedad asegura mejor su reproducción y el Estado dispone uno de los elementos vitales para su existencia y la administración pública se recrea dado que en su seno trabajan individuos no sólo útiles sino ilustrados. La educación permite el cultivo de la mente y del espíritu. Permite forjar en la sociedad una idea positiva de conservación, desarrollando los elementos constitutivos que hacen posible la mejor vida del poder estatal.

Educar es sembrar, es recoger frutos con un alcance individual y social. Es incorporar a la vida productiva fuerza de trabajo real y potencial para transformar condiciones y relaciones de vida. Es potenciar lo que en la sociedad ([7]) existe para acceder a un desarrollo pleno de capacidades para que al vivir bien, se pueda vivir mejor.

La educación por tanto, es elemento clave en las formas de asociación que los individuos aceptan. Y en el mundo moderno se erige en una palanca con capacidad para movilizar energías sociales y encauzarlas hacia el cumplimiento de ob-

---

(6) "La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están aún maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño determinado número de estados físicos, intelectuales y morales que reclaman de él, por un lado la sociedad política en conjunto, y por otro, el medio especial al que está particularmente destinado". Durkheim, Emilio, **Educación y Sociología**, p. 16.

(7) "Pero, de hecho, cada sociedad, considerada en un momento determinado de su desarrollo, tiene un sistema de educación qu se impone a los individuos con una fuerza generalmente irresistible". **Ibid.** p. 11.

jetivos de naturaleza nacional. La educación no es proceso gratuito, tampoco intrascendente. Es un proceso deliberado e inducido que puede plasmarse en proyectos de vida y en programas de gobierno. Reclama por lo mismo, voluntad para hacer y decisión para dar lugar a hechos que la acreditan.

En el proceso educativo dos son los elementos que lo sostienen: la voluntad para que se difunda y la voluntad para ampliar las ventajas de una vida formativa y activa en favor del interés de la vida social. Es correlativo al proceso educativo la selección de medios que lo hacen viable. Estos incluyen los tiempos y formas en que han de utilizarse para dar cumplimiento a lo que se estipula en los proyectos educativos.

El proceso educativo no se agota en el aula ni en el seno familiar. Es un aprendizaje continuo del contexto donde el individuo se desenvuelve y donde la cultura desempeña un papel importante para orientarlo. Por eso la educación produce valores, los defiende e institucionaliza para que el sistema social pueda sobrevivir y reproducirse. En este sentido, el proceso educativo ha de considerarse como pieza fundamental de la vida moderna y elemento determinante para forjar una conciencia en favor de lo que la sociedad quiere y de lo que el Estado necesita.

5.2. La administración de la educación.

La esencia de la educación es social ([8]). Y es social, porque el Estado moderno se encarga de garantizarla más cuando la ha definido a partir del laicismo y la secularización. Es el caso del Estado Mexicano que en sus artículos 3o.([9]) y 130, reafirma su diferencia e independencia ([10]) frente a organizaciones no estatales, como las iglesias. Sirva este ejemplo para demostrar que los estados por lo general, administran para su propia conservación a la educación. Administrar la educación es una tarea de interés general y por tanto de interés nacional. Implica la distinción de las esferas pública y privada

(8) "Desde el momento en que la educación es una función social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario, todo lo que es educación debe estar, en alguna medida, sometido a su acción". **Ibid.** p. 26.

(9) En el artículo 3o. de la Constitución de 1917, se institucionaliza la secularización de la sociedad al señalar que la "...educación se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa".

(10) La independencia de los asuntos civiles a cargo del Estado y de los eclesiásticos, queda claramente establecida en el punto 2 de la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos de julio 12 de 1859 que a

para que la misma tenga efectos favorables cuando se encuentra a cargo del Estado.

La administración de la educación no debe entenderse como un problema de gestión. Por el contrario, la actividad externa del Estado en la sociedad, misma que está dada por su administración, da como resultado que las relaciones de sociabilidad únicamente puedan garantizarse cuando los valores culturales se trasmiten con acento cualitativo a través del proceso educativo. El Estado es el más interesado en que la educación se imparta con alcance de sociabilidad, la cual lleva en sí, el significado político que la sociedad postula y que él institucionaliza.

La educación cuando se administra se erige en un problema de poder. Es decir, sus ventajas influyen para que los individuos tengan una actitud frente a la vida y para que las instituciones de la sociedad sean un vehículo eficaz para organizar la convivencia. Pero la convivencia social desde el ángulo de la educación sólo el Estado puede garantizarla, porque se trata de un asunto general y por lo mismo, de interés público.

La administración de la educación es una labor política de la mayor relevancia. Es política, porque exige no sólo legitimidad, sino apoyo y consenso. En efecto, la educación es una senda para movilizar lo que en la sociedad existe y lo que en el Estado se encuentra en términos de reservas físicas e intelectuales. Con la educación se influye para que el poder se redistribuya. Toca a la administración involucrarse en la redistribución del poder con base en valores, ideología y modelos de la conducta social e individual.

Es en este sentido, que la administración de la educación tiene que estar en manos del Estado. Dejarla al libre juego de las fuerzas privadas, es cancelar la opción de que el Estado asuma tareas que le son propias como organización de la sociedad. Utiliza a la administración porque con ella es factible diseñar y ejecutar desde el paradigma que propone, hasta

---

la letra dice: "habrá perfecta independencia entre los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra". **La Administración Pública en la Epoca de Juárez,** Tomo 2, p. 242, y en 1860 la Libertad de cultos se garantiza la libertad religiosa. Como bien dice Jesús Reyes Heroles, "La Reforma es la secularización de la sociedad". Consúltese al respecto su magistral obra **El Liberalismo Mexicano,** Tomo III, pp. 216-245.

la utopía que sugiere la existencia de un nuevo orden político. Entre la fase de proponer y la de concebir algo nuevo, media la administración pública. La educación redobla su importancia porque con ella la administración no sólo propone sino que puede acceder a lo nuevo y óptimo de lo que la sociedad exige. La administración de la educación tiene rangos. Uno de ellos son los resultados intermedios, otros los resultados terminales y finalmente los resultados óptimos que pueden conseguirse con el concurso social.

Sin embargo, los alcances efectivos de la educación cuando se administra bien, sólo pueden constatarse si los individuos se incorporan de manera productiva y útil al sistema económico; pero sería limitado afirmar que éste sea el objetivo último de la educación. Para que el mismo pueda cumplirse, tiene que recorrerse un camino donde el individuo pueda aprender los valores del medio en que se desenvuelve. La educación, al facilitar una vida productiva,([11]) permite que los individuos sean aptos para incorporarse a través de un sistema de valores culturales ([12]) a una vida más próspera y efectiva.

Por tal motivo, la administración de la educación únicamente puede estar a cargo del Estado. Y aunque en la actualidad hay una colaboración de los particulares, su participación no es suficiente para crear y fomentar una conciencia nacional que permita la seguridad y la conservación efectiva del Estado. Entre la idea privada de la educación y los programas de carácter público hay una diferencia de contenidos. Por eso el Estado, expresión organizada de la sociedad, tiene que asumir el papel determinante en la administración de lo educativo y coordinarse con normas que él ha creado, con el esfuerzo que los participantes están dispuestos a realizar.

---

(11) "En la educación está la clave de la calidad de la vida. Con ella se inicia el proceso que lleva al individuo a la riqueza o a la pobreza, a la participación social o a la marginación, a la libertad o a la dependencia". Solana, Fernando, **Tan Lejos como la Educación Llegue**, p. 77.

(12) "Cultura es el sistema de ideas desde las cuales el tiempo vive. Porque no hay remedio ni evasión posible: el hombre vive siempre desde unas ideas determinadas que constituyen el suelo donde se apoya su existencia... la cultura necesita —por fuerza, quiérase o no— poseer una idea completa del mundo y del hombre... la cultura es un menester imprescindible de toda vida, es una dimensión constitutiva de la existencia humana, como las manos son un atributo del hombre". Ortega y Gasset, José, **Misión de la Universidad**, pp. 68, 72 y 73.

5.3 La misión del administrador educativo.

Si la administración educativa se define como una rama especializada de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública, el profesional encargado de su desarrollo tiene que demostrar conocimiento y aptitud para encarar los retos del proceso educativo. La administración educativa se explica en los marcos de la ciencia política y la administración pública, porque también se ocupa de una parte de los asuntos de Estado que son de interés general; por tanto, tienen que atenderse tomando en consideración las realidades ineluctables que el Estado tiene.

La educación no es una práctica sin contexto y su utilidad consiste en que moldea realidades, atendiendo a requerimientos sociológicos, culturales, políticos y administrativos. Tales requerimientos se enlazan directamente con la ciencia política y la administración pública. Toca al administrador educativo la atención de la educación desde el ángulo de lo que es la vida estatal. Esto significa que su primer referencia es la relación administrativa de los individuos con el Estado y destacar cómo éste, con la intermediación de su administración, da respuesta a cada una de las exigencias que la educación postula.

El administrador educativo es un profesional cuyo campo inmediato de actividad es el Estado y simultáneamente su administración. Se afirma lo anterior, porque en la sociedad moderna la educación como valor político de gran envergadura, ocupa la atención del Estado, puesto que la misma tiene una cobertura tanto de interés general como de conciencia nacional. Por tal motivo, los estados la tienen presente en su agenda de gobierno. Si la educación es una alternativa para transformar y mejorar las condiciones de vida en la sociedad, entonces el administrador educativo se encuentra comprometido con esta gran definición de carácter político y administrativo.

No puede ser otro el ámbito de servicio del administrador educativo. En sentido estricto, el quehacer de la administración pública le confiere un lugar amplio y vigoroso a la tarea educativa. La administración de ésta conlleva a la adopción de políticas cuyo alcance general tiene incidencia amplia y continua en el comportamiento de los individuos. La administración de la educación se integra en lo fundamental por

un conjunto de saberes especializados sustentados en una concepción de la vida, en una práctica continua para traducir en resultados postulados teóricos y en una postura metodológica cuya aplicación en la resolución de problemas, necesita de importantes orientaciones.

Con base en lo anterior, el administrador educativo debe considerarse como un agente de cambio. Del cambio deseado y esperado. Del cambio que conserva sin destruir y cuida sin excluir lo vital de la sociedad. Su tarea como profesional radica en reformar y modernizar más que romper a rajatabla lo que existe. Pero reformar y modernizar le exigen además de su preparación óptima, imaginación y sentido histórico de lo que es la sociedad con la fuerza de la educación y qué futuro le espera cuando con cálculo y eficacia, propone y ejecuta programas de gobierno. Reformar y modernizar son procesos interdependientes que responden a expectativas que una sociedad tiene en el desarrollo de su vida. Para el administrador educativo, el desarrollo de la sociedad significa impulsar sus fuerzas productivas (habitantes) hacia la incorporación útil en el conjunto del sistema económico estimulando a la vez, el indispensable cultivo moral e intelectual.

En una acepción, literal, reformar significa dar una nueva forma a lo que existe y modernizar implica la capacidad adaptativa a las corrientes del progreso, la innovación y la creatividad en todos los campos del quehacer humano. Ambas es decir, reformar y modernizar, son palancas que impulsan a estadios superiores de vida y contribuyen a vigorizar las estructuras y relaciones que permiten transitar de lo que se vive a otra etapa considerada buena u óptima. Reformar para conservar mejor y modernizar para fortalecer la sociedad y el Estado, son compromiso ineludible del administrador educativo.

En cuanto a los aspectos funcionales y operativos, el administrador educativo ha de tener la capacidad para engarzar arquetipos con medios de administración. Es decir, puede desenvolverse como un profesional apto para formular modelos de actuación y a la vez suministrar los recursos indispensables para ejecutarlos. A su cualidad para crear, debe agregar su habilidad para desenvolverse en el mundo de las prácticas administrativas. En ningún momento su labor consiste en manejar recursos de manera descontextuada. Ha de tener conciencia de que tanto el diseño de una política educativa como su aplicación, están condicionadas por intereses no estatales,

por la colaboración o falta de ésta en cuanto a la burocracia se refiere; en fin, por obstáculos y apoyos que debe enfrentar y aprovechar (apoyos) para obtener eficiencia en sus compromisos de trabajo.

El contexto del administrador educativo lo integran relaciones, estructuras e instituciones que acumulan cuotas de poder. Son éstas, importante eje de referencia para que no incurra en el idealismo propio de posturas románticas, ni en el pragmatismo que se encierra en una torre de marfil que menosprecia las teorías y la utilidad de las ideas. Capacidades y límites de su actuación profesional, las ha de tener presentes para que puedan definir tiempos y medios que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos a su cargo.

Entre las materias de orden conceptual y las de una concepción aplicativa, el administrador educativo debe aprovechar del plan de estudios que cursa, las ventajas de una y otra para asegurar una formación universal de los asuntos educativos y que su ejercicio profesional sea producto del dominio de las tecnologías modernas que tanto la gestión administrativa como el proceso enseñanza-aprendizaje necesitan. En la actualidad, el administrador educativo debe considerarse como un profesional relativamente joven. Su juventud sin embargo, no lo excluye de la capacidad ni de la oportunidad que debe tener para incursionar en las facetas distintas del mercado de trabajo.

Lo importante es que en su formación adquiera además de la natural excelencia formativa, la inmejorable preparación que acredite su destreza en la utilización de los medios de administración. La teoría y la práctica son para él elementos que se contienen, complementan y necesitan. También es importante que la interpretación de los procesos educativos la efectúe con la originalidad de lo que la sociedad es, lo que el Estado significa y lo que la administración puede y debe proponer en favor del interés general. El administrador educativo tiene un compromiso político y otro administrativo. El político en cuanto que es parte de un proceso que moldea la vida de los individuos: la educación. En éste puede participar como asesor, directivo o responsable de su ejecución. Trata por ello con valores disímbolos que ha de articular e institucionalizar como programa de gobierno. Su compromiso administrativo consiste en que su acercamiento con la sociedad, debe tener como resultado una ampliación y mejoramiento del derecho

a la educación que los individuos tienen. En esta tarea es pieza fundamental para que la administración recoja de la sociedad lo que ésta necesita y una vez estructurada la agenda de gobierno se defina, decidir tiempos y modos para cumplir con las prioridades establecidas.

CONCLUSIONES

1.—El administrador educativo es el profesional que se encarga de participar en la definición, organización y ejecución de programas donde el Estado acredita su compromiso educativo con la sociedad. Es un profesional cuya lógica de actuación son los valores prevalecientes en la sociedad, y los valores que el Estado encara cuando asume la tarea de proteger la educación como un objetivo de interés nacional.

2.—El administrador educativo ha de ser un profesional versado en las ciencias políticas y la administración pública, plataforma fundamental para la comprensión de la educación en las facetas de lo político y lo administrativo. Por sí mismo, el administrador educativo no tendría los cimientos ni las columnas que exige el conocimiento del Estado y su administración. Son las ciencias políticas y la administración pública, la senda que contribuye a nutrir el saber profesional que al administrador educativo corresponde, como agente involucrado con los asuntos educativos del Estado.

3.—El administrador educativo, además de formarse en el conocimiento de las ciencias políticas y la administración pública, debe tener presente que la sociología, la economía política y la historia, son ciencias que en mucho contribuyen a la concepción de las instituciones responsables del quehacer educativo. Cabe aclarar que no se trata de que adquiera una formación enciclopédica, sino de alcance universal, misma que le permita descender a la especificidad de las prácticas administrativas vinculadas con la tarea de la educación.

4.—El profesional de la administración educativa no puede soslayar que la educación se concibe, impulsa y desarrolla en estructuras de poder. Este permite hacer o impide hacer. Entre hacer e impedir hacer, el administrador

educativo debe identificar ventajas e inconvenientes que se presentan en su tarea. Ello le confiere una responsabilidad para articular lo heterogéneo de los intereses y cuotas de poder; para alcanzar no sólo una negociación razonable, sino resultados positivos que atienden al interés general.

5.—El compromiso del administrador educativo es histórico e institucional. Histórico, porque la educación tiene condiciones para el esplendor y vigencia de prácticas que tiran hacia el desarrollo social. Institucional, porque desde el Estado y su administración, diseña políticas educativas y moviliza recursos en favor de necesidades que ameritan la atención gubernamental. Es falso que pueda desenvolverse como un profesional distante de los compromisos. Es falso "que la neutralidad de las técnicas" le confiera un lugar sin riesgos en el comportamiento de lo político y lo administrativo.

6.—Con su formación profesional, el administrador educativo se adhiere a corrientes del progreso o bien del retroceso. Lo deseable es que sea un agente propulsor del progreso educativo y que contribuya a que las tareas educativas permitan cumplir con postulados de la justicia distributiva y hacer realidad en favor de la sociedad, los valores culturales de la que es depositaria.

7.—Como administrador del proceso educativo, el profesional en administración educativa debe caracterizarse por su sentido de imaginación, creatividad y propuesta cuando se presenten problemas que afectan a la sociedad y al Estado. Es fundamental en su formación, que identifique en su autenticidad cuáles son las fuerzas que confluyen en el proceso educativo, y cómo ha de articularlas para que se sumen con la convocatoria de la administración pública, al cumplimiento de objetivos nacionales.

8.—En lo que concierne a la práctica profesional, el administrador educativo tiene la opción de desenvolverse como un gerente con conciencia y criterio social. La gestión de los recursos es un compromiso que ha de cumplirse con apego a la institucionalidad, sin perder de vista que son un medio que permite cumplir programas y metas de interés público. Como gerente, el administrador educativo debe trascender los criterios de lo que es

un gerente privado y tener una idea social, política y administrativa de lo que es la educación, sus impactos y ventajas en favor de la sociedad. Actuar como gerente no significa tener criterio estrecho; tampoco una visión formalista ni rutinaria para administrar el proceso educativo. Es decir, debe ser un gerente constructivo que contribuya a solucionar problemas y no a congelarlos ni dejarlos sin los recursos que los mismos exigen.

9.—Es indispensable, para la eficaz práctica del administrador educativo, que le confiera el valor preciso a las técnicas y tecnologías administrativas. Es decir, que sea un profesional sensible, crítico y capaz para utilizarlas sin soslayar que las bondades tecnológicas favorecen o lastiman intereses que, institucionalizados, dan cuenta de cómo se encuentran las costumbres administrativas. Son éstas elemento fundamental para orientar su trabajo como un profesional creativo y consciente del momento en que le corresponde demostrar lo que sabe.

10.—El administrador educativo desarrolla su ejercicio profesional considerando lo deseable, lo factible y el realismo que acompaña a las decisiones políticas y administrativas. Su marco de trabajo tiene elementos constantes pero también está sujeto a lo imprevisto. Para tales situaciones, tiene que demostrar que puede desenvolverse sin perder el rumbo fundamental de lo que le concierne como profesional competente. Es pues, un profesional que puede y debe desarrollarse en escenarios propios y ajenos. En escenarios donde la lógica estatal salvaguarde el interés de la educación en favor de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

1.—Del Castillo Velasco, José. "El Carácter Científico de la Administración Pública", México, INAP. **Revista de Administración Pública,** Homenaje a Gabino Fraga, 1982.

2.—De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla", México, INAP. **Revista de Administración Pública,** 1982, Núm. 50.

3.—Durkheim, Emilio **Educación y Sociedad,** Buenos Aires, Edit. Colección Tauro, 1974.

4.—Guerrero, Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista,** México, Edit. Fontamara, 1986.

5.—**La Administración Pública en la Epoca de Juárez,** México, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1974.
6.—Mosca, Gaetano. "Objeto, Campo y Método de la Ciencia Política", México, INAP, **Revista de Administración Pública,** 1980, Núm. 41.
7.—Ortega y Gasset, José. **Misión de la Universidad,** Madrid, Revista Occidente de Madrid, 1976.
8.—Reyes Heroles, Jesús. **El Liberalismo Mexicano,** México, Fondo de Cultura Económica, 1974, Tomo III.
9.—Solana, Fernando. **Tan Lejos como la Educación Llegue,** México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

EL PROBLEMA DEL OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Francisco Covarrubias Villa (*)

INTRODUCCION

La Licenciatura en Administración Educativa se encuentra en una fase de desarrollo que puede ser caracterizada como de búsqueda de identidad. La búsqueda de identidad puede contener dos posibilidades de expresión: una como construcción y otra como crisis. De tratarse de un proceso de construcción de identidad se presupone su indefinición existencial, por lo menos claramente delineada. Como crisis de identidad puede contener a la otra y revelarse como desfase entre el avance de las disciplinas sociales, de los procesos reales y del campo ocupacional con respecto a una identidad perfilada estrictamente o esbozada de manera imprecisa. Al parecer estamos ante una crisis de identidad y no de una simple búsqueda.

La crisis de identidad puede implicar varios aspectos que, aunque unidos en forma condensada, son diferenciables con fines de reflexión y entendimiento. Se perciben dos: 1) el disciplinario cognoscitivo y, 2) el ocupacional. El aspecto disciplinario cognoscitivo a su vez puede ser abordado desde varias aristas: la objetual, la metodológica y la discursivo-sustantiva. Del aspecto ocupacional no nos ocuparemos por ahora, salvo en aquellos casos en los que su vinculación sea muy estrecha con el aspecto disciplinario cognoscitivo.

(*) **Miembro de la Academia de Administración Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional.**

El problema del objeto o campo de estudio puede ser abordado desde varios entramados conceptual-categoriales dependiendo de la concepción teórica asumida, en la que se funden concepciones óntico-epistemológicas con prácticas tecnometodológicas generadoras de discursos sustantivos.

En este trabajo no se desarrollan propuestas construidas desde distintas concepciones teóricas, ni siquiera una sola de ellas resultante del ejercicio lógico-aplicativo de una teoría específica. Se reflexiona desde la concepción dialéctico-crítica, señalando alcances, limitaciones e implicaciones de las posibilidades constructivas del objeto de estudio de la Administración Educativa, al asumirse las teorías estático-funcionalistas y sistémico-estructurales. Al aplicar el pensamiento dialéctico al problema del objeto disciplinario, vamos realizando una interpretación constructiva de los elementos y condiciones básicas sobre las cuales se puede avanzar en definiciones concretas sin consumarlas. Se trata de operar una apertura de la razón a multiplicidad de posibilidades de interpretación del problema y no simplemente de aplicar una teoría a la construcción del objeto.

No prefiguramos nada pero sí criticamos las prefiguraciones. Usar críticamente una teoría construida en otras condiciones y para otros campos a la identificación del campo de estudio de la Administración Educativa o de cualquier otra, es prefigurar su contenido y forma integrándolos con componentes y figuras extraños contemplados en los enunciados teóricos aplicados. Es el caso de la denominada "Teoría de la Administración" (sea pública o empresarial), de la "Teoría General de Sistemas", de las teorías cuantitativas, psicologistas y sociológicas. Intentamos romper los límites disciplinarios y realizar la crítica desde fuera de ellos.

La intención que nos impulsa en este trabajo es la de gestar fuerzas intelectivas emergentes que se encaucen en la generación de nuevos conocimientos, nuevas problematizaciones y nuevas construcciones teóricas capaces de aprehender lo real para potenciarlo direccionalmente. De darse este proceso, uno de sus momentos será el identificatorio del objeto de la Administración Educativa y otros, los de su desarrollo.

1. La parcelación disciplinaria.

En el régimen capitalista el cientifismo se ha convertido en la posición científica hegemónica. Es la expresión conden-

sada de la división del trabajo revelada como fragmentación disciplinaria de la práctica científica, en la que se vive la ilusión de reconocimiento de ámbitos específicos diferenciales de la realidad, constitutivos en sí de objetos de conocimiento de cada "ciencia". La realidad es pensada como sumatoria o como articulación de partes diferenciales, y por ello, se supone estar ante la posibilidad de apropiación territorial cognoscitiva con el simple reconocimiento de un ámbito de lo real y de los elementos que lo componen. Así, las ciencias se definen por el ámbito de lo real que estudian y viven la propiedad privada burguesa como propiedad objetual cognoscitiva. En esta línea de pensamiento todo está resuelto: a cada ciencia le corresponde un fragmento de la realidad y los criterios de demarcación entre ciencia y no ciencia están tan claramente definidos como las fronteras territoriales entre ellas.

El pensamiento parcelario cientifista ha separado la realidad en dos grandes territorios: 1) el de la naturaleza y, 2) el de la sociedad. El territorio social lo ha dividido en múltiples campos: cultura, política, economía, psique, historia, administración, etc. A cada uno de estos campos los divide nuevamente y los asigna, en calidad de objeto de estudio, a ciencias particulares. Es así como surgen disciplinas de conocimiento del ámbito cultural como la Antropología Social, la Antropología Física, la Sociología, la Etica, la Estética, etc.; del ámbito de la política como la Historia política, la Sociología política, la Teoría del Estado, el Derecho, etc.; y así sucesivamente.

El ámbito administrativo ha sido dividido en Administración Pública y Administración Empresarial. La Administración Pública en hacendaria, educativa, política y de salud. La Empresarial en financiera, turística, comercial e industrial. Se amenaza con nuevas divisiones en ambas y proliferan las profesiones especializadas en campos más específicos aún.

La lógica de la escisión disciplinaria corresponde a la lógica de la satisfacción de las necesidades ocupacionales de la burguesía y del gobierno: la primera para la obtención de plusvalor y el segundo, para garantizar la eficacia en el mantenimiento y reproducción de las condiciones de acumulación de capital.([1])

---

(1) Vid., COVARRUBIAS VILLA, Francisco. **Organización y proceso de trabajo en la empresa monopólica**; BRAVERMAN, Harry. **Trabajo y capital monopolista.**

Las múltiples divisiones operadas en la disciplina administrativa ha conducido a que en la actualidad se hable de "ciencias administrativas", del mismo modo que de la pedagogía se pasó a las "ciencias de la educación", dando cuenta así de la multiplicidad de campos "reconocidos" dentro de cada una de ellas y de la creación de nuevas disciplinas particulares abocadas al estudio de esos campos específicos. La vinculación articuladora de dos o más campos específicos, se resuelve creando nuevas "disciplinas científicas" como es el caso de la Sociología de la Educación, la Sociología del Trabajo, la Sociología del Conocimiento, la Sociología Política, la Administración Educativa, la Psicología de la Educación, la Psicología Social, etc. Obsérvese la correspondencia existente en la UPN entre su estructura organizativa y el modo parcelario-articulador de pensar la realidad.

La invención de la profesión denominada administración educativa, responde a la satisfacción de una necesidad ocupacional real existente en la formación social mexicana. El crecimiento poblacional y la multiplicación diversificada de la práctica educativa especializada, la han hecho necesaria. El aparato educativo nacional creció en las últimas décadas sin direccionalidades ni formas definidas, y ello se ha traducido en anarquía operativa, baja en los niveles formativos, pobreza intelectual y orientación profesionalista de la enseñanza superior. Pero reflexionando desde una perspectiva epistemológica, ¿es pertinente la apertura de un nuevo "continente" cognoscitivo científico llamado "Administración Educativa"?

Colocados en una posición fragmentarista la respuesta es un sí contundente. Basta con aplicar la concepción de realidad al esfuerzo delimitativo formal para conseguirlo. Así, si la concepción sostenida es la sistemática, el esfuerzo delimitador se orienta hacia un proceso particularizado en el que, el punto de partida es el sistema educativo que por desarticulación nos conduce a la detección del campo específico: el subsistema de gestión.([2]) Si avanzamos por el camino trazado por la escuela del proceso administrativo, la búsqueda consistirá en la centración intelectiva en la formalización del contenido educativo específico de cada fase general del proceso; i.e., en la configuración específica adquirida en las instituciones edu-

(2) Vid., ARIAS, Fernando. **Objeto de estudio de la Administración Educativa**, Ponencia en la "Segunda Semana de la Administración Educativa", UPN, Noviembre de 1988.

cativas. Según sea la escuela de pensamiento administrativo asumida, es la forma de percepción del objeto de estudio de la Administración Educativa resultante.([3])

Un esfuerzo intelectual interesante es el consistente en la construcción del objeto a partir de la concepción de cada una de las escuelas del pensamiento administrativo, ya que con ello se posibilitaría una visión de conjunto del problema y, a la vez, una diferenciación de contenidos y alcances. Cada especialista, dependiendo de la corriente asumida por él, podría construir una interpretación positiva que sería contrastada con las demás en distintos foros académicos. Sin perjuicio de las posibilidades reflexivas que podría abrir tal esfuerzo, conviene pensar el problema desde una perspectiva más amplia, realizada desde fuera de los límites disciplinarios posibles.

La construcción intelectual de un "objeto de estudio" entendido como campo de lo real formalmente adjudicado a una disciplina, conlleva implícitamente una concepción fragmentarista de la realidad a la cual supone constituida por "campos", "instancias" o "niveles" articulados, independientes o relativamente autónomos. De no concebirse así la realidad, es imposible la percepción de "un campo disciplinario", como lo es en el caso de la concepción dialéctica. Esta reflexión nos puede conducir a otras que, expresadas problemáticamente podrían ser enunciadas así: ¿La ciencia estudia objetos reales o construye formalmente objetos para apropiarse lo real? ¿La ciencia trabaja sobre "objetos reales" o sobre "problemas intelectivos"? ¿La parcelación disciplinaria obedece a la lógica de lo real o a necesidades de centración cognoscitiva? Si tomamos un "objeto de estudio" de una de las "ciencias sociales" más sólidas, la economía, la problematización podría ser planteada así: ¿La producción de satisfactores es un objeto real o es una problemática intelectiva? ¿Los procesos de producción de satisfactores materiales no son acaso también procesos de producción de satisfactores espirituales? ¿Los procesos de producción no son acaso procesos de reproducción ideológica, de relaciones sociales, de relaciones de dominación, de cultura? La pregunta obligada es ésta. ¿A cuál disciplina científica corresponde el estudio de los procesos de

(3) Vid., TERRY, George R. **Principios de Administración**, pp. 119-183. Ahí aparece una explicación general de cada escuela de pensamiento administrativo.

producción si en ellos están contenidos elementos considerados económicos y otros que no lo son?

Otro ejemplo: se considera "comúnmente" que la distribución de funciones en un organismo social, así como su concentración jerárquico-organizativa, son un problema administrativo, y que, por lo tanto, es a la "ciencia de la administración" a quien corresponde su estudio. Las relaciones lineales organizativas, el mando, el ámbito de control, la autoridad, la responsabilidad, etc., ¿son resultado de una "decisión administrativa" o aquéllos y ésta son expresión de una determinada formación social que se condensa en formas diferenciales encuadradas en un límite establecido por las estructuras de dominación social? Para establecer una relación de mando ¿no es necesaria la constitución de una conciencia mandante y de otra obediente? ¿Y dónde sucede esto: en la organización o en ella y fuera de ella? Planteado así el asunto, puede percibirse la falacia del pensamiento que supone correcta la determinación de "campos de lo real" adjudicables a disciplinas de conocimiento como campo u objeto de estudio, aunque en la sociedad capitalista sea ésta la forma dominante que por serlo no necesita explicitarse. Implícitamente actúa en los bloques científicos de pensamiento, los encadena y convierte en reproductores y lacayos de su propia lógica.

Cualquier proceso social puede ser estudiado por cualquier disciplina social de conocimiento, porque todo proceso social está constituido por fuerzas y sujetos reclamables como objeto por cada una o conjuntos de disciplinas. El problema está en que en esa constitución de los procesos sociales son inescindibles sus componentes por darse la constitución como conjugación-condensación y no como articulación diferencial. Puede recrearse el intelecto en la ilusión de percepción diferencial de componentes considerables propios de una disciplina, como puede recrearse con otro tipo de fantasías, pero el problema está en que al operarse la separación de lo constitutivo de un proceso real, lo abstraído es otra cosa y no el concreto. Si yo estudio la hoja desprendida del fresno, puedo conocer **algo** de la hoja y quizás **un poco** del fresno, pero jamás el fresno, porque la hoja no es el fresno y el fresno no es sólo hoja. Si yo estudio la estructura organizativa de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) puedo conocer los puestos existentes, las relaciones formales de autoridad y otras cosas, pero no la UPN, porque la estructura organizativa

no es la UPN y la UPN no es sólo estructura organizativa. Por cierto, aprovechando el ejemplo: ¿A cuál disciplina de conocimiento corresponde el estudio de la UPN: a la Administración Educativa, a la Administración Pública, a la Sociología, a la Ciencia Política, ¡a la Psicología!? ¿A todas? ¡Algo anda mal aquí! Se podría responder que a ninguna.

2. La perspectiva disciplinaria.

Apuntamos en el capítulo anterior la posibilidad de lectura diferencial disciplinaria de cada proceso social, con base en la consideración de la constitución múltiple de lo unitario concreto. Aunque ya hayamos anotado el carácter condensatorio indiferencial constitutivo de lo concreto, analicemos las posibilidades constructivas de una perspectiva disciplinaria administrativo-educacional.

Todas las ciencias tienen el mismo objeto de estudio: la realidad, y todo proceso específico es condensación de lo múltiple en lo concreto. como campo coniugatorio incidencial de lo múltiple hecho unidad indiferenciada. Si lo concreto contiene lo múltiple puede pensarse que, entonces, todas las disciplinas sociales pueden realizar una apropiación cognoscitiva parcial de cualquier proceso; i.e., cada disciplina estudia el contenido específico adjudicado como objeto disciplinario de estudio, en cada proceso real. En este caso estaríamos restituyéndole validez a la parcelación real tomada como parcelación cognoscitiva, incorporando la noción de diferencialidad constitutiva aprehensible, disciplinariamente, en los fragmentos contenidos en los múltiples concretos, sin convertir el concreto total en objeto disciplinario sino a alguno o algunos de sus componentes. De esta forma, el objeto disciplinario de estudio estaría disperso en la multiplicidad de concreciones reales y por lo tanto, en el todo concreto.

El problema subyacente a esta línea constructiva de objetos de conocimiento, es el consistente en el carácter indiferencial constitutivo de lo concreto. El concreto no es agregación constitutiva sino condensación incidencial total, y por esto es por lo que, aunque aparencialmente lo concreto es articulación de componentes diferenciables, no es posible su localización para articular un objeto disciplinario diseminado en la multiplicidad condensatoria total. El estructural-funcionalismo y la sistémica creen resolver el problema adjudi-

cándole a la estructura constitutiva diferencial del concreto, la noción de relacionalidad y funcionalidad. Lo que no se piensa en esas concepciones es precisamente lo que mayor importancia tiene: **el carácter condensatario de lo múltiple en cada fragmento funcionalizado o articulado.** Si lo constitutivo de lo concreto es a su vez condensación, suponer la construcción objetual disciplinaria como articulación fragmentaria de distintos concretos o de partes de ellos, es una sofisticada falacia maquillada de cientificidad.

Puede pensarse una posibilidad de resolver el problema del objeto disciplinario poniendo a salvo las "ciencias" sociales particulares: la construcción de perspectivas disciplinarias en vez de "objetos de estudio" construidos a partir del reconocimiento de "parcelas" de lo real. Si no es pertinente la delimitación en la realidad de territorios disciplinarios, es posible crear una "lógica disciplinaria" de apropiación sin caer en el objetualismo realista fragmentario. En estos términos, el problema del objeto es inexistentes y se privilegia el problema de **los criterios** y **condiciones de lectura disciplinaria de lo real.** Es decir, el objeto de estudio o campo disciplinario se resuelve en términos de considerar a la realidad social como objeto de cualquier disciplina. Lo que cambia es el **tipo de lectura** que del objeto único se realiza.

En esta óptica, cada disciplina científica construye sus criterios y condiciones apropiativas de lo real, definiendo la relevancia de determinados aspectos de cualquier proceso que serán los aprehendidos por ella, y deja de lado los demás, o bien, los considera incidentes en el eje central de investigación. Cuando hablamos de criterios disciplinarios nos estamos refiriendo a los **referentes cognoscitivos** y a la **intencionalidad investigativa disciplinaria,** en su más estrecha vinculación. Cuando hablamos de condiciones de apropiación de lo real, nos referimos al **método de investigación.**

La definición de criterios y condiciones apropiativas disciplinarias es, de hecho, establecimiento de una relación cognoscitiva específica asumible por sujetos partícipes de una disciplina de conocimiento, que asumen una lógica, una intencionalidad y una metodología encuadradas en la disciplina específica. Aquí la intencionalidad del sujeto como individuo desaparece junto con el problema de la objetualidad de lo real, y las diversas teorías o simples entramados conceptuales, siguen vigentes como presupuesto existencial-explicativo de lo

real. La perspectiva disciplinaria no anula la lectura teórica diferencial de lo real en un encuadramiento teórico unívoco y unidireccional, ni cierra la razón a otras posibilidades de teorización inéditas. Las teorías existentes mantienen su presencia como recurso intelectual a pesar de su posible desfasamiento lógico o sustantivo en los campos de reflexión disciplinaria total o parcial. Así, muchas teorías pueden participar con aportaciones holísticas o fragmentarias en la construcción de una perspectiva disciplinaria, y también, se abre el abanico de posibilidades de teorización de lo nuevo sin presuponerle los contenidos teóricos de lo viejo y pasado.

Esta línea de pensamiento es la que mayores posibilidades abre para la construcción de "carreras profesionales" y constituye una veta de riquezas previsibles para la Administración Educativa.

Propongamos elementos específicos constitutivos de la perspectiva disciplinaria denominada "Administración Educativa", cerrando nuestra propuesta al renglón de los **criterios disciplinarios** y dejando para otro momento las condiciones de apropiación.

La Administración Educativa es una disciplina de conocimiento social que privilegia los aspectos administrativos de la práctica educativa, en sus procesos de construcción de conocimiento. Cuéntanse entre ellos las instalaciones en las que se imparte enseñanza, los recursos técnicos, el personal, los sistemas de información, los recursos financieros, la ubicación territorial geográfica de los centros educativos, la planeación de la práctica educativa, el control del proceso de enseñanza-aprendizaje, la armonía de los recursos y procesos, etc. Es decir, la Administración Educativa estudia la realidad social bajo la óptica del desarrollo eficiente y eficaz de la práctica educativa, **independientemente del tipo de institución, organización o proceso social de que se trate y de los objetivos específicos que cada práctica se proponga.**

La discusión sobre su inclusión en la Administración Pública o en la Empresarial es impertinente, dado que a la Administración Educativa le es indiferente, como disciplina de conocimiento, el carácter de la institución en la que se realice la función educativa. A ella le corresponde estudiar administrativamente el fenómeno educativo en donde se realice y, dado que aquí no se trata de practicar un corte de realidad para delimitar un campo de estudio, sino de construir una ópti-

ca de lectura de lo real, la perspectiva no incluye campos de lo real sino los modos de su apropiación. Ajustar una perspectiva disciplinaria a un campo de lo real es condenar a muerte una disciplina limitando su temporalidad a la existencia del objeto real; y como la realidad cambia incesantemente, cualquier campo de lo real desfasa a la disciplina porque siempre es y será otro, distinto de aquél sobre el cual se construyó.

Leer administrativamente la práctica educativa es pensar con las herramientas teóricas de la Administración, enfocadas a un proceso específico de manera especializada. Mas no se trata solamente de un campo aplicativo de la teoría administrativa; la Administración Educativa puede construir discursos teóricos asimilables por la teoría administrativa y por la Pedagogía y establecer con ellas un eje de articulación teórico-real en el que ambas se conjuguen sin perder su identidad específica. Disciplinariamente, la Administración Educativa se encuentra en el punto de enlace entre la Administración y la Pedagogía. A la Administración le preocupan los procesos sociales en general, incluyendo los momentos y aspectos educativos; a la Pedagogía le interesan los procesos sociales en sus aspectos y momentos de socialización de conocimiento. La Administración Educativa piensa administrativamente los momentos y aspectos educativos de los procesos sociales y puede constituirse en herramienta especializada de optimación del proceso educativo.

La construcción de la perspectiva disciplinaria de la Administración Educativa incluye la plataforma desde la cual se perfilan las posibilidades de teorización. No se trata de proponerse la construcción de teorías generales, llámense administrativas o pedagógicas, sino de teorizar los puntos de enlace entre ellas y las condiciones reales de pertinencia real aplicativa. La práctica educativa es una función diseminada en los distintos órganos sociales, pero es en aquellos en los que de manera relevante se realiza la función educativa, en donde la aplicabilidad se encuentra y en donde la teorización se realiza. La familia, la iglesia, la escuela, los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones civiles, las empresas y los medios de información, son instituciones constitutivas del aparato de hegemonía en las que se realiza la práctica socializadora de conocimiento. Pero sólo la escuela es una institución cuya función sustantiva es la educativa. Sin embargo, las demás constituyen escuelas permanentes o coyunturales para so-

cializar un determinado tipo de conocimiento con su respectiva lógica de apropiación de lo real. Ahí está el campo de teorización y aplicación de la Administración Educativa: en los órganos educativos constituidos por los sindicatos, los partidos políticos, la iglesia, el gobierno, los empresarios, las asociaciones civiles.

La lógica del administrador educativo es la lógica de la eficiencia de la práctica educativa, independientemente del tipo de institución y de los objetivos que persiga. Su preocupación es la centración intelectiva en la optimación del proceso educativo para alcanzar la mayor apropiación cognoscitiva en las mejores condiciones posibles, dado un determinado conjunto de recursos. El tipo de institución en que se labore debe expresar los objetivos personales y ser un campo en el que su intencionalidad puede ser transformada en realidad.

Entiéndase bien la propuesta: no estamos proponiendo a determinadas instituciones educativas del aparato de hegemonía como campo de estudio de la Administración Educativa. Esas instituciones pueden ser estudiadas también desde otras perspectivas disciplinarias como la Ciencia Política en cuanto en ellas se expresan relaciones de dominación, por la Economía en cuanto ahí se vincula aprendizaje con posibles procesos productivos, por la Sociología en cuanto condensación de relaciones sociales vigentes en una formación social, por la Pedagogía en cuanto proceso de enseñanza-aprendizaje, etc. Estamos proponiendo una **lectura disciplinaria diferencial** de la realidad, en algunas de sus condensaciones sociales en donde se privilegia la relevancia vinculatoria de administración y educación. Es ahí en donde con mayor fuerza se expresa la especificidad de la sustantivación de la función educativa, en cuanto implicación social de exigencia administrativa.

Pero la Administración Educativa no debe limitarse a la intelección y conducción de lo existente tal como existe. Puede proponer estructuras académico-administrativas, formas nuevas de socialización de conocimiento, objetivos educacionales distintos de los prevalecientes, planes de alcances diferenciales temporal y sustantivamente. Puede potenciar lo real intencionalmente.

3.3 La relación dialéctica de conocimiento.

La propuesta de construcción de perspectivas disciplinarias contiene en sí el reconocimiento de la heterogeneidad

múltiple constitutiva de lo concreto. Pensada la temporalidad como cualidad de lo real y la totalidad concreta como proceso de constitución, resurge el problema de los campos de estudio y de las perspectivas disciplinarias científicas.

Si todo proceso es y está dándose, si los concretos inciden unos en otros de distinta manera y con distinta intensidad dependiendo de su propia fuerza y de la ya dada en lo constituido, el concreto atraviesa por momento y velocidades diferenciales haciéndose distinta su presencia en el juego de incidencias del todo. De esta manera, la capacidad expresiva de la totalidad en lo concreto, cambia constantemente de acuerdo con lo constituido en el concreto y con las incidencias en él de otros concretos en lo que él incide. El camino que el concreto sigue en su desenvolvimiento inevitable, se expresa como diversidad de momentos constitutivos diferenciales en los que, cada fase, contiene al todo de diverso modo, y ese contenido diferencial es el que debe servir de criterio de establecimiento de la relación de conocimiento. En un corte vertical, cada concreto es distinto de los demás porque contiene de diverso modo el todo. Pero en un corte horizontal nos encontramos con que, lo concreto, va cambiando y asumiendo los momentos que, en el corte vertical se nos presentaron como momentos distintos. ¿Qué sucedió aquí? Sucedió que un mismo concreto se hace otro; i.e., se transforma en lo que no era a partir de lo que fue. De este modo, un proceso transita por fases con expresividad diferencial generándose así lo que los científicos sociales han denominado "fenómenos económicos", "éticos", "políticos", "psicológicos", "administrativos", etc.

Precisemos. Todo proceso social contiene todos los aspectos de la totalidad pero, en cada fase específica de su desenvolvimiento, uno de ellos domina e impregna al concreto dándole su propia "coloración", su propia relevancia. Esto hace al concreto, en una de sus fases, eminentemente económico, eminentemente ético o eminentemente político. Y esto ha conducido a que los científicos sociales eleven el momento de desenvolvimiento a existencia única atemporal, tomando la expresividad temporal como expresividad absoluta y al contenido específico como contenido absoluto. De este error proviene la constitución de "campos disciplinarios" y "perspectivas disciplinarias". E.g., Córdova afirma: "El Estado, el derecho, etcétera, constituyen fenómenos sociales que pueden y

deben ser explicados en su específica existencia, sin mezclarlos con otros fenómenos (económicos) y transformándolos en fenómenos derivados (epifenómenos). Es una exigencia que plantea nuestra época [¡Sic!] (y mejor sería decir, que **permite** plantear nuestra época, porque es ahora que se dan por separado, [sic] como autónomos. La original gestación y consolidación del mundo moderno lo demuestra palpablemente" ([4]). Planteamientos de este tipo se encuentran a diario por todas partes: antropólogos defensores de "lo antropológico", economistas defendiendo "lo económico", etc. El caso extremo es la Sociología que no encuentra "lo suyo" por ningún lado y por ello lo quiere estudiar todo.

Sostenemos pues que, **no existen campos disciplinarios de estudio** y que, **no se debe leer todo momento de desarrollo de un objeto desde cualquier perspectiva disciplinaria.** Proponemos la apropiación del objeto, con base en criterios de percepción del momento presente de su desenvolvimiento, al margen de fronteras o perspectivas disciplinarias y con la óptica de potenciación impulsora de la transición a momentos superiores de desarrollo del concreto. Asumimos el planteamiento de Zemmelman consistente en "la necesidad de comprender que los procesos distinguibles en la realidad no se desvinculan unos de otros, sino en el marco de relaciones necesarias que deben reconstruirse. Así, los conceptos-indicadores deben dar cuenta de tales relaciones y romper con las fronteras disciplinarias, ya que éstos, al rescatar los procesos desde ángulos particulares, recuperan la realidad de manera fragmentaria, pues no consideran la articulación entre los mismos." ([5]) Sin embargo, no huelga advertir del error de transponer explicaciones de un momento del proceso estudiado a las siguientes, como se estila en los estudios predictivos y proféticos. El conocimiento del proceso de constitución de un concreto puede conducir al error de la predicción, pero también, al de transponer su dinámica a otros procesos de constitución. Las fases, los momentos de desenvolvimiento de un concreto le son propias a pesar de la organicidad del todo del cual forma parte y es uno de sus momentos. La rítmica y contenido del desenvolvimiento, permiten la percepción de posibilidades de potenciación, pero ello no autoriza a nadie para

---

(4) CORDOVA, Arnaldo. **Sociedad y Estado en el mundo moderno**, p. 39.

(5) ZEMMELMAN, Hugo. **Conocimiento y sujetos sociales**, p. 26.

tranferir esa rítmica a otros procesos concretos ya que cada uno tiene la propia. La secuencia de fases de desarrollo de un concreto devenido, aparecen en el pensamiento con una secuencialidad específica, pero, lo devenible, no tiene por qué ajustarse a la secuencialidad devenida: son muchas las posibilidades de incidencias constituibles de lo nuevo.

No sólo un proceso que ha atravesado por determinadas fases no debe convertirse en preestablecimiento de las fases de otro, sino que se debe tener presente la posibilidad de saltos históricos por la incidencia de fuerzas en múltiples procesos concretos, procedentes del fortalecimiento de uno de ellos, que empuja a los demás y a sí mismo en una direccionalidad inédita. El proceso de un concreto puede tener una relevancia económica en la fase 2, pero pasar a una política de manera inmediata, sin atravesar por otra de tipo psicosocial relevante. O bien, una fase ética transformarse en política con la mediación económica y psicosocial.

El conocimiento potenciador busca las formas y contenidos de lo concreto, su rítmica, su cadencia, para impulsar lo dado e introducir lo nuevo que obligue al concreto a transitar a otras fases con nuevos contenidos y nueva expresividad hegemónica.

Por conocimiento potenciador entendemos la práctica investigativa de procesos sociales que privilegia la apropiación del objeto en la búsqueda del entendimiento de la dinámica de lo concreto y de las incidencias específicas de la totalidad a él y de él, a la totalidad, para identificar las posibilidades prácticas de incidencia en el objeto que permitan generar o potenciar las fuerzas unitariamente contenidas, que impongan una direccionalidad deseada. Este tipo de conocimiento se ajusta a la lógica del descubrimiento y no a la lógica de la prueba y por ello, prescinde del tratamiento hipotético-deductivo y puede prescindir, en ocasiones, de la explicación. Su punto de partida es la intencionalidad y el de llegada, la potenciación. La propuesta de Zemmelman a este respecto difiere un poco de la sostenida por nosotros. Dice: "a diferencia de lo que se sostiene acerca de que el carácter activo del conocimiento descansa en la práctica en que puede traducirse, aquí sostenemos que el conocimiento por sí reconoce una potencialidad de activar a la totalidad histórica en virtud de su esencia política. La activación puede consistir en el simple cambio de la relación de conocimiento que conlleva una mo-

dificación en la perspectiva de la reconstrucción de la articulación real; o en el reconocimiento de campos teóricos diferentes al interior de ésta. Constituye una activación en el sentido de que no es una asimilación de lo real como contenido de conocimiento, sino que consiste en moldear a lo real en campos que contengan objetos posibles." ([6]) Es cierto que el conocimiento en sí mismo es una activación de la totalidad histórica, si se considera su carácter generador de conocimiento, pero eso no justifica la limitación de sus alcances. El conocimiento potenciador puede adquirir la forma de guía racional de acciones concretas, planeadas a partir del entendimiento profundo del momento de desarrollo específico de un proceso concreto. Estamos pensando en el científico social inmiscuido en procesos sociales concretos; pensamos en el intelectual orgánico.

La mutabilidad de lo real que implica el tránsito de lo concreto por momentos de expresividad diferencial, tiene una significación especial para el pensamiento dialéctico crítico: la consistente en que, dado que en todo momento del proceso de desenvolvimiento de lo real, están condensados en el concreto multiplicidad de incidencias del todo, la activación de las fuerzas interiores o la inclusión de una exterior, o ambas, puede modificar la relevancia específica de la unidad en un momento posterior de su desarrollo; sacarla de su dinámica y llevarla a ser lo que no es, a partir de su existencia concreta, de lo que es.

Pensando así los procesos reales, se accede a la superación de la propuesta epistémica de la perspectiva disciplinaria, consistente en la lectura de lo real desde entramados lógico-categoriales integrados por componentes específicos de preocupación y óptica de una disciplina. Es decir, lecturas distintas del mismo objeto, en un momento determinado de su desarrollo y con una relevancia definida por los constructos disciplinarios y no por la cualidad del objeto. La supera porque, en el conocimiento potenciador, no se trata de realizar lecturas diferenciales de lo mismo, sino de realizar una sola lectura de lo que es para que deje de serlo, a partir del presupuesto existencial dialéctico de lo real, desde el cual la relación de conocimiento se establece como búsqueda de opciones posibles de potenciación direccional. De esta forma, un

6) ZEMMELMAN, Hugo. **Historia y política en el conocimiento**, p. 30.

objeto se estudia para conocer el momento en que se encuentra, la conjugación específica de fuerzas que lo hace concreto, las posibilidades de afectación de las fuerzas contenidas, las posibilidades de interiorización de incidencias, las fases en las que podría devenir con la potenciación intencional y las posibles rutas en las que podría devenir de no ser potenciado con la intencionalidad del científico.

En el ámbito de la discusión sobre el objeto de la disciplina administrativa educacional, la propuesta de establecimiento de una relación cognitiva potenciadora se revela como centración intelectual en el uso estratégico de la práctica administrativa, para generar determinados contenidos y orientaciones en el proceso educativo. El conocimiento sustantivo de la administración se plantea como medio de recuperación de la lógica del funcionamiento institucional, para generar o introducir fuerzas conductoras con direccionalidad específica hacia los objetivos prefigurados.

Si bien, todo proceso social contiene elementos administrativos que en momentos determinados se revelan como relevantes, no puede sostenerse que su potencialidad sea hacia un momento de expresión administrativa hegemónica, sino que se debe tener claro el carácter instrumental de la administración en la mediación potencial de lo real y de los procesos educativos, en el caso que nos ocupa.

BIBLIOGRAFIA

— Braverman, Harry, **"Trabajo y capital monopolista (La degradación del trabajo en el Siglo XX)"** trad. Gerardo Dávila, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1978, 513 pp.

— Córdova, Arnaldo, **"Sociedad y Estado en el mundo moderno"**. Colección Teoría y Praxis No. 20, México, Ed. Grijalbo, 1976, 287 pp.

— Covarrubias Villa, Francisco, **"La dialéctica materialista"**, México, Ed. CCH-UNAM, 1988, 180 pp.

— ....., **"La construcción del conocimiento social desde la dialéctica crítica"**, México, Ed. CCH-UNAM, 1989, 330 pp.

— ....., **"Organización y proceso de trabajo en la sociedad capitalista"**, México, Ed. CCH-UNAM, 1988, 128 pp.

— Garza Toledo, Enrique, **"El método del concreto —abstracto— concreto. (Ensayo de Metodología Marxista)"**. Colección Cuadernos de Teoría y Sociedad, México, Ed. UAM, 1983, 173 pp.
— Habermas, Jürgen, **"Conocimiento e interés"**, Colección Ensayistas No. 163, Trad. Manuel Jiménez, José F. Ivars y Luis Martín Santos, México, Ed. Taurus, 1982, 348 pp.
— Kosik, Karel, **"Dialéctica de lo concreto"**, México, Ed. Grijalbo, 1967, 269 pp.
— Schmitt, Carl, **"El concepto de lo político"**, Col. El Tiempo de la política, México, Ed. Folios, 1985, 188 pp.
— Terry, Georg R., **"Principios de Administración"**, trad. Alfonso Vasseur Walls, México, Ed. CECSA, 1971, 879 pp.
— Zemmelman, Hugo, **"Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente)"**, Colección Jornadas No. 111, México, Ed. COLMEX, 1987, 226 pp.
— ....., **"Historia y política en el conocimiento. (Discusión acerca de las posibilidades heurísticas de la dialéctica)"**, Serie Estudios No. 71, México, Ed. FCP y S - UNAM, 1983, 89 pp.
— ....., **'Uso crítico de la teoría. (En torno a las funciones analíticas de la totalidad)"**, México, Ed. COLMEX, 1987, 229 pp.

ELEMENTOS PARA UN ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION EN MEXICO

Ma. de los Angeles García Martínez (*)
Roberto Moreno Espinosa (**)

INTRODUCCION

La Administración Pública constituye uno de los elementos del Estado Moderno y es inherente a él, son inseparables el uno de la otra: desde el origen mismo del segundo surgido de las cenizas del feudalismo y delineado en sus características fundamentales durante la época de la monarquía absoluta, tiene en la administración pública el dispositivo fundamental al través del cual labra su desarrollo, fortalecimiento y consiguiente consolidación, asimismo, el Estado y su Administración se colocan como carente del interés general, producto de lo que le es común con superior autoridad a la colección de intereses particulares, se distingue así, desde el amanecer del Estado absolutista, el interés particular del general.

"No existe cosa pública si no hay algo de particular, ni se puede imaginar nada de común si no hay nada individual, como tampoco habría rey si todos los ciudadanos fuesen re-

(*) Integrante de la Unidad de Investigación y Diseño del Dpto. de Medios Didácticos y Editorial de la Dirección General de Desarrollo Educativo del Gobierno del Estado de México.

(**) Profesor titular de la Universidad Pedagógica Nacional, Profesor de asignatura de la División de Estudios de Post Grado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. e investigador del I.A.P.E.M.

yes, ni armonía alguna si los diversos acordes, dulcemente dispuestos, que hacen aquella agradable, fuesen reducidos al mismo son", bello pensamiento de Bodino que nos explica de manera clara, sencilla y hasta contundente, lo que deviene como estado político y sociedad civil, y que desde el siglo XVI era ya una palpable realidad, que apuntara como una de las características esenciales de la sociedad moderna.

La formación, pues, de los modernos estados en forma de monarquías absolutas lleva consigo la distinción del espacio público del privado, además de la burocratización de éstos, como base de sustento del poder regio, proliferan por tanto los comisarios del monarca que propician el acrecentamiento de la presencia de este en el ámbito territorial, a la par de una multiplicidad de funciones y actividades que impulsa el estado para promover el interés particular o espacio privado en congruencia con las necesidades de modernización de la sociedad y consolidación del estado.

El estado correspondiente a la monarquía absoluta o estado absolutista, se transforma en un estado de policía, que hace alusión a un estado por necesidad intervencionista, toda vez que es un imperativo el promover el desarrollo de los elementos constitutivos de la vida de los individuos y de la sociedad misma, espacio de donde se nutre el nuevo leviatan estatal.

Así, a las acciones emprendidas por diversos grupos, orientadas a promover y participar en un mundo en donde la producción y el intercambio mercantil se transforma en el signo de los tiempos, corresponden acciones de corte político-administrativo a cargo del estado y la Administración Pública tendientes a moldear a la sociedad en esquemas en donde el desarrollo de las fuerzas productivas, materiales e intelectuales ocupa un lugar fundamentalísimo.

El espacio público y privado que tienden hacia una clara y creciente delimitación, producto de las nuevas relaciones sociales y de producción características de la sociedad capitalista en ciernes, en causa y consecuencia que da lugar al desarrollo de relaciones entre el espacio privado y el público y de este a aquél, algunas de ellas en el primer caso adquieren la formalidad de calibre de las cortes españolas o de los estados generales en el caso francés, que aglutinan en su seno a representantes de esta o aquella región, de esta o aquella fracción de clase, y que desde la época de la monarquía

absoluta son interlocutores del ejecutivo regio.

En el caso de México, es hasta la segunda década del siglo pasado cuando al través de las diputaciones provinciales, se establece una instancia formal representativa que preludia al poder legislativo.

En torno a las relaciones del espacio público con el privado, estas son más ricas y variadas, y tienden a multiplicarse como requisito **sine qua non**, para la preservación y consolidación del estado y de la misma sociedad civil también en proceso de construcción, tales relaciones se condensan en las acciones de policía que diseña, dirige y concreta el estado en el espacio privado, al través de las cuales se labra la centralización.

El objeto del presente consiste en analizar las relaciones del estado con la sociedad, pero aquellas específicas directamente vinculadas al desarrollo de las facultades intelectuales y espirituales de los individuos, que hoy día identificaríamos con los quehaceres del sector de educación y cultura, y que autores como Stein, Omar Guerrero y otros situan en el campo de la administración de la vida intelectual, por tanto, relativas a la administración pública de la educación.

También específico es el caso que nos proponemos analizar, que es el de México; así hemos denominado al presente ensayo "elementos para un estudio de la administración pública de la educación en México", toda vez que puntualizamos, enfatizamos y subrayamos, algunos de los aspectos que consideramos relevantes y característicos del quehacer educativo gubernamental, que se encuentran presentes y que se van agregando a éste desde la época de la Colonia hasta la Contemporánea, así pues, se trata de un análisis panorámico, en el que planteamos algunas líneas de investigación que desarrollaremos en otros ensayos.

La organización del trabajo inicia con una aproximación a la naturaleza de la administración pública de la educación, tal cual la percibimos como actividad, quehacer y tecnología gubernamental, que ha permitido al Estado dilatar su presencia en la sociedad civil, incidir en el desarrollo, cultivo y mediatización de la vida intelectual de sectores fundamentales de la misma, en paralelo a la legitimación y consolidación que con ello ha logrado en el tiempo y el espacio.

La segunda parte del mismo, consiste en una justificación de la periodización que proponemos, sustentada en un con-

junto de condiciones políticas, sociales y de política educativa, que consideramos se han conjugado en la historia político-administrativa-educativa en nuestro país que nos dan pauta y permiso para proceder a una aproximación para el estudio de la administración pública de la educación del caso que nos ocupa.

A continuación procedemos al desarrollo de todos y cada uno de los períodos en que hemos dividido la diacronía publiadministrativa de la educación en nuestro país, finalmente, a modo de epílogo, agregamos algunas reflexiones e incluimos la bibliografía empleada.

I.—Naturaleza y carácter de la administración educativa.

En la época del despotismo ilustrado el quehacer educativo público fue considerado como "el ramo más interesante de la policía y el gobierno económico del estado" y aún desde la fase previa a este, la policía de la educación constituyó un rubro de la mayor importancia que permitió la promoción de valores, símbolos, actitudes y destrezas afines a los intereses políticos y económicos del Estado absolutista, la actividad educativa ciertamente fue atendida mayoritariamente por órdenes religiosas que también respondían a los intereses de una institución corporativa por antonomasia: la iglesia, sin embargo, con el proceso de secularización de los estados que fortaleció enormemente la modernización de los mismos, estos fueron reivindicando para sí el control de la educación pública, el cual compartieron en algunos casos de manera prolongada con otras instituciones ajenas a su naturaleza política.

La acción educativa pública, es pues un proceso de intervención creciente del estado en la sociedad, y producto de la asunción de este y su administración en actividades identificadas con la planeación, concreción y control del proceso educativo; el quehacer educativo constituyó asimismo uno de los aspectos básicos del proyecto de bienestar, al través del cual el estado procedió a fortalecer y nutrir sus fuerzas interiores, y expander su fuerza al máximo.

Como parte de las tareas de policía de la época del Estado absolutista conviene destacar con Foucault algunas de las ideas de Von Justi en relación a las acciones identificadas con aquél rico concepto de policía, más profundo que el res-

tringido que se tiene actualmente, identificado con inquisición y represión, en sustitución de los aspectos constructivos y de bienestar de antaño.

> "En primer lugar Von Justi define mucho más claramente lo que es la paradoja central de la policía. La policía, expresa él, es lo que capacita al estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor. **Define perfectamente lo que creo —apunta Foucault— es el propósito del arte moderno de gobernar, o racionalidad estatal: es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de tal modo que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del estado"** (1).

Tajante y nítida dualidad, que el estado concibe y lleva a cabo por medio de un conjunto de acciones, tecnologías, etc., al través de las cuales busca fortalecer a la sociedad civil, para fortalecerse y nutrirse a sí mismo —por razón de estado—.

La naturaleza de la administración educativa se identifica y participa de esa dualidad o paradoja como la denomina Foucault, constituye una labor constructiva, positiva, cultivadora del intelecto, promotora de la ciencia y tecnología, de la cultura, etc., y paralelamente es un dispositivo magistral de confirmación, legitimación y justificación estatal, no en balde el ejercicio, y proceso educativo además de contribuir al desarrollo de las capacidades del individuo, lleva consigo una labor de adoctrinamiento, mediatización que introyecta en este los valores de la cultura dominante, dando pie además a un moderno pastoreo.

La administración de la educación en tanto que participa de la relación social entre el estado y la sociedad, constituye además un tipo específico de relación entre el espacio público y el privado, que se caracteriza por tratarse de relaciones altamente individualizantes, es decir que al través de la acción educativa, el estado, por así decirlo, define y construye un

(1) Foucault, Michel, "Dioses, Pastores y Hombres, el origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado", en: La Cultura en México, suplemento de la Revista **Siempre**, noviembre de 1982, p. IX, subrayado nuestro.

tringido que se tiene actualmente, identificado con inquisición y represión, en sustitución de los aspectos constructivos y de bienestar de antaño.

> "En primer lugar Von Justi define mucho más claramente lo que es la paradoja central de la policía. La policía, expresa él, es lo que capacita al estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor. **Define perfectamente lo que creo —apunta Foucault— es el propósito del arte moderno de gobernar, o racionalidad estatal: es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de tal modo que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del estado"** (1).

Tajante y nítida dualidad, que el estado concibe y lleva a cabo por medio de un conjunto de acciones, tecnologías, etc., al través de las cuales busca fortalecer a la sociedad civil, para fortalecerse y nutrirse a sí mismo —por razón de estado—.

La naturaleza de la administración educativa se identifica y participa de esa dualidad o paradoja como la denomina Foucault, constituye una labor constructiva, positiva, cultivadora del intelecto, promotora de la ciencia y tecnología, de la cultura, etc., y paralelamente es un dispositivo magistral de confirmación, legitimación y justificación estatal, no en balde el ejercicio, y proceso educativo además de contribuir al desarrollo de las capacidades del individuo, lleva consigo una labor de adoctrinamiento, mediatización que introyecta en este los valores de la cultura dominante, dando pie además a un moderno pastoreo.

La administración de la educación en tanto que participa de la relación social entre el estado y la sociedad, constituye además un tipo específico de relación entre el espacio público y el privado, que se caracteriza por tratarse de relaciones altamente individualizantes, es decir que al través de la acción educativa, el estado, por así decirlo, define y construye un

(1) Foucault, Michel, "Dioses, Pastores y Hombres, el origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado", en: La Cultura en México, suplemento de la Revista **Siempre**, noviembre de 1982, p. IX, subrayado nuestro.

vínculo o tiende un puente entre los fines del estado y la conciencia de los individuos, o lo que es lo mismo, hace presente el poder que representa el estado en los confines y profundidades de la conciencia humana.

Hacerse presente en la conciencia de los individuos, contribuir de manera importante a moldearla y poblarla, permite al estado orientar la acción de aquellos en congruencia con la naturaleza política de éste, permite además, refrendar cotidianamente tal presencia, en este sentido es que se puede hacer referencia al moderno pastoreo antes aludido.

II. Aproximación a una periodización para el estudio de la Administración Educativa en México.

Para proceder a abordar el estudio de la administración pública de la educación, tomamos como eje fundamental la trayectoria de desarrollo del propio Estado mexicano, en virtud del paralelismo que se observa en nuestra historia entre el uno y el otro, tal paralelismo no es absoluto, pero se plantea así, en tanto que la administración pública de la educación es inherente al estado, en el caso particular, al estado mexicano; partimos en el primer período que analizamos de la época del antiguo régimen o época colonial, sin embargo no lo hacemos desde el inicio de ésta, sino fundamentalmente del período borbónico, y en particular de las reformas promovidas por la casa de Borbón, en la época de Carlos III, que apuntan a una real modernización de las estructuras gubernamentales, período además en que las tareas educativas públicas cobran una relevancia manifiesta.

El segundo período definido, se encuentra limitado por el surgimiento del país como nación independiente y libre, y la reforma política de 1833, en que tiene lugar la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, consideramos que este hecho constituye un factor altamente significativo, sobre todo si se tiene en cuenta que antes de esta entidad pública, el incipiente quehacer educativo del novísmo estado, estaba inmerso en las funciones de la Sría. de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores, lo que quiere decir que es hasta 1833 cuando se crea una instancia expresa de la administración pública encargada de la política y administración de la educación, por cierto, integrada a lo que ahora conocemos como administración pública descentralizada o paraestatal.

El tercer período, se encuentra limitado a su vez por lo antes apuntado en torno a la Dirección General de Instrucción Pública, y la Reforma Juarista, en virtud del impacto secularizador que tal reforma significó, y que para los quehaceres educativos, implicó un impulso al proceso de laicización de la educación, asimismo, significó que la Sría. de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, merced a la separación y deslinde entre el estado y la Iglesia, pasara a denominarse Sría. de Justicia e Instrucción Pública, estando en este período a cargo de una dependencia central la política y administración de la educación, por cierto la administración y gestión de ésta de manera centralizada y como un cometido expreso del Estado Mexicano, se da desde 1841, por medio de la Sría. de Instrucción Pública e Industria.

Un siguiente período, nos parece que se encontraría delimitado por la reforma antes aludida y la celebración de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, que marcan un hito en la historia educativa del país, toda vez que se tiene ya plena conciencia del papel del quehacer educativo y su incidencia en la consolidación de una conciencia de nacionalidad, objetivo esencial del Estado Mexicano de la época.

La celebración de los Congresos de Instrucción Pública, también calificado el primero como "Congreso Constituyente de la Enseñanza", perfila sin lugar a dudas la creación de una dependencia central de la Administración Pública Federal, expresamente encargada de la política educativa, situación novedosa ya que con anterioridad esta se había manejado de manera descentralizada y también centralizada ciertamente, pero en convivencia con otras funciones esenciales del Estado Mexicano, como lo eran la Justicia, la Industria, y en su momento los Negocios Eclesiásticos, por tanto, consideramos tal creación como elemento para la delimitación de lo que sería un quinto período, y a la vez el inicio del sexto.

A la creación de la Sría. de Instrucción Pública y Bellas Artes, desde la perspectiva de la administración pública centralizada, mediando el conflicto revolucionario de 1910, continuó la creación de la actual Sría. de Educación Pública, lo cual dio lugar a la primera Gran Reforma Constitucional de la Tercera Constitución Federal de México, así pues la creación de ambas Srías. limitan el séptimo período.

A partir de 1921, consideramos que se abre un espacio de siete décadas de centralización de la educación en Méxi-

co, en que tiene cabida el período correspondiente a la educación socialista, que no debilitó en lo fundamental, el manejo centralizado "federalizado" de la educación en México, por lo que haremos referencia a él como un subperíodo en el que destacamos algunos aspectos de política y administración educativa; en este último gran espacio, es menester referirnos a los esfuerzos desconcentradores que ha venido impulsando el Gobierno Federal desde el sexenio de Luis Echeverría, y de manera más expresa y necesaria en el de López Portillo, así como a las características fundamentales que adopta la descentralización de la educación del Gobierno Federal, en relación con las entidades federativas, sin embargo, por tratarse de un período prolongado y denso, habremos de abordarlo en un ensayo posterior.

Tales son pués, algunos de los planteamientos y hasta dónde es posible, criterios de periodización para un estudio de la Administración Pública de la Educación en México.

II.1. Política y administración educativa en el antiguo régimen.

La entronización de la casa de Borbón en España, agrega a la dilatada experiencia en el arte de gobierno del Imperio la nada desdeñable de factura francesa, no es casual por tanto que se adoptarán medidas que atizaron la centralización en la Península y en sus dominios en América, la implantación del sistema de intendencias en España y su generalización al resto de colonias de Allende el Atlántico; el abandono paulatino y en su momento definitivo del esquema polisinodial fundamentado en consejos, y su traslación a órganos unitarios de política y gobierno con base en secretarios de Estado, así como una administración regional y provincial más centralizada, y en el plano de política económica la liberalización del comercio prácticamente en todo el Imperio, constituyen algunas de las medidas quizá más visibles y trascendentes características de una nueva época.

En el plano de la cultura, la instrucción y la educación, las medidas y acciones tomadas van de la mano con el desarrollo mismo de la ilustración y del despotismo ilustrado, del que Carlos III es figura arquetípica por excelencia en el caso español; la fe en la promoción y extensión de la cultura y la instrucción, es sin duda uno de los signos fundamentales de tal época, en la cual destacan altos funcionarios de la admi-

nistración hispana como Cabarrus, Gaspar Melchor de Jovellanos, el Conde de Floridablanca, y Pedro Rodríguez de Campomanes, entre otros, así pues, lo que podemos concebir como una política en materia de cultura e instrucción, ocupó un espacio de privilegio en la península, de lo cual fue partícipe en menor medida la Nueva España.

Citando la **memoria sobre educación pública** de Melchor Gaspar de Jovellanos, Jean Sarrailh destaca las siguientes interrogantes y afirmaciones:

> "¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? sin duda, esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo. Las fuentes de la prosperidad social son muchas, pero todas nacen de un mismo origen, y éste origen es la instrucción pública... con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado" a esto sigue una demostración en la cual se establece que la cultura es la fuente de la felicidad personal y, consiguientemente, de la prosperidad pública, ya que ésta no es sino la suma de las felicidades individuales —agrega Sarrailh—. Y concluye que, para llegar a la felicidad, "todo otro medio es dudoso, es ineficaz; este solo es directo, seguro e infalible" ([2]).

La educación y la instrucción, en suma se transforman en cometidos fundamentales del estado, que dan lugar a políticas públicas de amplia cobertura, se confía en ellas como uno de los dispositivos clave para sacar a la Península del retraso en que se encontraba desde la quiebra de la casa de Austria y en relación con otros estados más desarrollados además para recobrar aquél esplendor cultural ya experimentado en España, durante el Siglo de Oro, y a mayor abundamiento tales cometidos eran coincidentes con la vocación centralizadora de los Borbones.

La segunda mitad del siglo XVIII, es el escenario histórico en que la política educativa cobra especial fuerza, Gonzalo Anes ha sintetizado claramente el papel del poder público en tal época, así asienta:

---

(2) Citado por Jean Sarrailh. "**La España Ilustrada de la Segunda Mitad del Siglo XVIII**". México, FCE, 1981, pp. 169-170.

"Los hombres del gobierno piensan que la cultura debe ser difundida por el poder público, ya que resultaba imposible confiar en que la iniciativa privada pudiera lograrlo. El trono debería ser, pues, [el dispensador y el orientador de la cultura]. El poder público disponía de los medios para resolver los problemas que planteaba, en las distintas provincias, la difusión de las **luces**. Y como la difusión de la cultura significaba, de hecho, la generalización de los conocimientos útiles, se seguiría de ello un mayor bienestar de los ciudadanos, por lo cual, a la vez que ilustrarse, la nación podría hacer [grandes reformas sin sangre]. Como es lógico, la difusión de la cultura desde el poder no significaba destruir, ni siquiera refrenar, la iniciativa individual" ([3]).

Así pues, la educación se transforma en una razón de estado que demanda una atención creciente del poder público, además, conviene apuntar que la expulsión de la orden ignaciana durante el reinado de Carlos III, exigió una mayor atención a los cometidos de educación y cultura al gobierno español.

El panorama que hemos esbozado prevaleciente en la Península, particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII, tiene una expresión en la Nueva España, que en sus rasgos más generales y sobresalientes podemos sintetizar de la siguiente manera: .

Las tendencias centralizadoras ensayadas e implantadas en la metrópoli, hacen sentir su impacto en las Colonias de allende el Atlántico, el establecimiento del sistema de intendencias constituye la reforma de más amplia cobertura y trascendencia, en donde la Nueva España no es la excepción.

Como es sabido, la implantación del sistema de intendencias, es precidido por las recomendaciones de ilustres estadistas hispanos como José de Campillo y Cosío, y de los estudios llevados al cabo por el visitador José de Gálvez, que llevaban la mira de reformar y fortalecer la acción del estado español en sus Colonias, en paralelo al incremento de las rentas y tributos en las mismas, a fin de satisfacer el insaciable apetito fiscal de la metrópoli.

---

(3) Anes, Gonzalo. **El Antiguo Régimen: Los Borbones**. Madrid, Alianza Universidad, "Historia de España Alfaguara IV", 1983, p. 453.

En el ámbito educativo, existe una actividad amplia en la Nueva España, sin embargo, una característica dominante en la misma es que la actividad educativa se encontraba directamente vinculada al proceso de adoctrinamiento religioso, es decir, se trata de una educación confesional en lo fundamental; las ideas de la ilustración, no obstante hacen acto de presencia en el pensamiento de un destacado grupo de intelectuales y educadores, que permea a sectores importantes de la población novohispana.

Elisa Luque Alcaide ha llamado la atención acerca de la labor de la generación de educadores cuya labor fructificó durante la segunda mitad del siglo XVIII, que sintetiza en lo que denomina "Pensamiento Mejicano sobre la Educación en el Siglo XVIII", destaca en particular el pensamiento, labor y tendencia de hombres como Juan Benito Díaz de la Gamarra, de la congregación del oratorio; de Francisco Javier Alegre, S.J.; Diego Abad, S.J.; Francisco Javier Clavijero; José Antonio Alzate; Joaquín Velázquez y Cárdenas de León; José Ignacio Bartolache; José Mariano Mociño y Suárez Figueroa y de Fausto de Elhuyar ([4]).

Quienes desde una posición "abiertamente realista", coincidente con la política penínsular, o desde una doctrina juisnaturalista e inclusive desde una postura avanzada, sincronizan la educación novohispana por los vientos de la ilustración y del despotismo ilustrado.

Nuestra autora sitúa a los intelectuales-educadores antes citados en la corriente de la modernidad mexicana del siglo de la Ilustración, y coincide con el pensamiento referido a la época de Pablo González Casanova, al asentar con éste:

> Formuló la conciencia de los pueblos coloniales. Dió nacimiento a un fenómeno de independencia. Un movimiento tan tímido como la modernidad cristiana fue en América toda una revolución espiritual, una novedad, porque hizo de cada hombre autoridad y lo acercó a la creación del Estado, de la vida política y social ([5]).

---

(4) Luque Alcaide, Elisa. **La Educación en Nueva España en el S. XVIII.** Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1970, ver: pp. 9-54.

(5) González Casanova, Pablo. **Una Utopía de América**, p. 13, citado por Elisa Luque Alcaide en **Ibid**, p. 54.

La segunda mitad del siglo XVIII, constituye sin la mayor duda un espacio de amplio interés desde la perspectiva de la Administración Pública de la Educación, en una etapa aún correspondiente a la Administración Pública Novohispana, en ésta época las ideas de la ilustración permean el pensamiento de la Colonia, ciertamente de manera limitada, en virtud del control que sobre la producción y circulación de escritos en general privaba entonces, sin embargo, a pesar de ello la difusión de las ideas encontraron cauces por donde fluir, contribuyendo así a generar un ambiente más crítico y liberador.

Una característica muy extendida en la época, se encuentra directamente vinculada a depositar en el "buen gobierno" grandes expectativas acerca de su labor, de hecho se pensaba que el gobierno todo lo podía resolver; sobre este particular Rees Jones citando a John Roberts, destaca el pensamiento de Cesare Beccaria, de donde se deriva que la 'felicita pública' se lograría mediante el mejoramiento de la economía, lo que a su vez implicaba la existencia de gobiernos fuertes, dotados de maquinarias administrativas eficaces" ([6]).

Así pues, la intervención del estado en materia de cultura, instrucción y educación, se va transformando en un imperativo, catalizado por el desarrollo del capitalismo en una fase en que la industrialización inicia una fase expansiva, que coloca a la vanguardia a algunas naciones europeas, y evidencia el atraso de otras como es el caso de España y sus colonias.

II.2 De la Independencia a la creación de la Dirección General de Instrucción Pública.

La Independencia, que marca el fin del dominio español después de 300 años de vida colonial, no significó necesariamente desde la perspectiva del quehacer educativo del nuevo estado, una mayor actividad en tal materia, ésta fue incrementándose paulatina y ascendentemente, en paralelo a la maduración política del Estado mexicano, y constituyó uno de los dispositivos al través de los cuales se evidencia nítidamente el proceso de secularización que logra aquél, y que implicó para el país alcanzar un grado de modernización muy importante desde el mismo siglo pasado.

(6) Rees Jones, Ricardo. **El Despotismo Ilustrado y Los Intendentes de la Nueva España.** México, UNAM, 1979, p. 24.

Resulta pues de la mayor relevancia estudiar el papel de la Administración Pública de la Educación, por incipiente que ésta fuese, en este período (1821-1833), hemos pues de referirnos a ésta, destacando la intervención del estado en el sector educación o instrucción como de manera más generalizada se le denominaba en la época a las formas organizativas al través de las cuales se atendía el sector, así como a las implicaciones políticas y sociales que conllevaba tal intervención.

La intervención estatal en materia educativa, se perfiló con mayor fuerza como ya lo hemos planteado a la par de las ideas y corrientes de la ilustración; las cortes españolas de Cádiz en donde hubo la representación de la Nueva España refrendaron la importancia de la instrucción pública, tarea que quedó encomendada fundamentalmente a los ayuntamientos, en lo que se refiere a la "educación y primera instrucción de la juventud".

En la memoria del Srio. de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, de 1823, se asentaba:

> "Sin instrucción no hay libertad, y cuanto más difundida esté aquélla, tanto más sólidamente cimentada se hallará ésta. **La convicción íntima de esta verdad ha empeñado al gobierno a procurar todos los medios posibles de fomento a los establecimientos destinados a este importante objeto, luchando con las escaseces en que nos hallamos".**(7)

Conviene señalar que la división de materias que Lucas Alamán hace en la memoria antes referida, incluye: Asuntos Exteriores de Estado, Gobierno Político, Gobierno Económico, Correos, Sanidad, Caridad, Instrucción Pública e Industria.

Las memorias de las cuatro Secretarías de Estado existentes entre 1821 y 1853 (a partir de 1853 se agregara el ministerio de Fomento, transformado luego en Sría. de Fomento, luego continuará creciendo el número de Secretarías, hasta las 19 existentes hoy día), constituyen un testimonio de la presencia e intervención del estado en diversos ramos. Así, en las memorias de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores, en el correspondien-

(7) Ver: Staples, Anne. **Educar: Panacea del México Independiente.** Antología, México, SEP., Edic. El Caballito, 1985, pp. 26-30, subrayado nuestro.

te a Instrucción Pública, se puede rastrear el papel del estado en los siguientes rubros: escuelas primarias o de primeras letras; universidades, colegios, bibliotecas, etc.; museo y jardín botánico, academia de nobles artes (Academia de San Carlos), sociedades literarias; y gabinetes de lectura fundamentalmente, y es posible, además, analizar las condiciones materiales, técnicas y financieras en que el quehacer educativo gubernamental era llevado al cabo.

La actividad gubernamental en materia educativa, también tuvo otras expresiones como lo fue el apoyar a instituciones privadas identificadas con labores educacionales, tal fue el caso de la protección brindada a la compañía lancasteriana, desde su fundación en 1822, aspecto insertado en la memoria ya aludida de 1823; en 1828 se apuntaba sobre este particular:

> "En los Estados se crean colegios para el estudio de las ciencias físicas y morales, comprendiendo la economía, la legislación y los demás conocimientos que volvió exóticos para nosotros la pusilanimidad de la administración española. Multiplícanse las escuelas de primeras letras, y se va generalizando el sistema de Lancaster por las tareas de la compañía de México, auxiliada por el gobierno".([8])

En lo que corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal encargadas de la atención del ramo de Instrucción Pública, hay que situar a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores, y a entidades como la Academia de San Carlos, herencia de la Colonia al México Independiente, esto quiere decir que la incipiente política educativa en materia de educación y cultura, era compartida por una dependencia de la Administración Pública centralizada y al menos una entidad de la Administración Pública descentralizada o paraestatal, nombre con que se conoce actualmente al conjunto de entidades que disponen de mayor autonomía de gestión, además de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Lo anterior es a nuestro parecer altamente relevante, toda vez que es una de las características muy peculiares de la

(8) Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. **México a través de los Informes Presidenciales.** 1976, Tomo 5, La Administración Pública, Volumen 1, p. 19.

administración pública mexicana, el que desde su nacimiento mismo concurran instituciones centralizadas y descentralizadas, para llevar al cabo los quehaceres estatales.([9])

Vale la pena hacer referencia a la Academia Nacional de San Carlos, cuya labor reiteramos, se remonta a la época de la Colonia y continúa —caso extraordinario— desplegando sus labores hasta nuestros días, ahora como Escuela Nacional de Artes Plásticas (ENAP) y como parte integrante de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), —organismo descentralizado del estado—, y naturalmente durante el período que analizamos, salvo una breve etapa en que suspende sus actividades por problemas financieros entre los años de 1822 y 1824.

> **"La Academia Nacional de San Carlos es la institución de cultura de mayor prosapia en México y constituye hoy día el mejor testimonio del interés histórico del Estado por el desarrollo de las bellas artes"**... La Academia de San Carlos constituye el ejemplo por excelencia de la intervención del Estado mexicano en la alta cultura durante el siglo pasado. La institución refleja, mejor que ninguna otra, la forma como el Estado mexicano asumió como deber el desarrollo de las nobles artes de la pintura, arquitectura y escultura, tal como lo había hecho en su momento el virreinato —agrega nuestro autor—".([10])

Así pues, la política y la administración de la vida intelectual encuentran cabida desde los primeros años de vida del México independiente, y participa en su esencia, dirección y gestión de las peculiaridades mismas del conjunto de la Administración Pública, toda vez que su gestión se llevó al cabo centralizada y descentralizadamente; en este segundo caso habría que hacer notar que además de la participación de entidades como la Academia de San Carlos, también hacemos alusión a la descentralización, en tanto que los ayuntamientos

(9) Omar Guerrero ha efectuado un interesantísimo y detallado estudio acerca de las instituciones administrativas descentralizadas del México Decimonónico, que abarca aspectos de doctrina y origen de tales instituciones en los rubros de Hacienda, Obras Públicas, Educación y Cultura, Salud y Asistencia, incluidas las correspondientes al segundo imperio. Ver: Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**, INAP, 1989, pp. 239-348.

(10) **Ibid**, pp. 294-296, subrayado nuestro.

eran depositarios de responsabilidades y cometidos en materia educativa, a pesar, ciertamente, de sus limitaciones.

Política y socialmente la labor educativa pública sienta premisas aún débiles en el período, que evidencian además las contradicciones y condiciones en que se debatía la instrucción y cultura promovidas desde el estado, no obstante, la administración de la vida intelectual arranca sin lugar a dudas desde este período, y aporta su cuota en el desarrollo de los elementos constitutivos de la vida de los individuos, desde la perspectiva de la administración de la vida personal de la administración interna del nuevo estado independiente, al través de la cual el Estado mexicano esboza un proyecto tendiente a nutrir las fuerzas interiores de la sociedad y del estado mismo.([11])

II.3 De la Reforma del 33 a la Reforma Juarista.

La creación de la Dirección General de Instrucción Pública, establecida con fecha 13 de octubre de 1833, marca un hito en la historia de la educación pública en México, tanto por tratarse de la primera entidad de la Administración Pública Mexicana que se crea **ex-profeso,** para conjuntar y responsabilizarse de la política y administración educativa del Gobierno Federal, como del contexto socio-político en que tiene lugar, además de constituir quizá el núcleo fundamental de la reforma del 33 que anuncia el proceso de secularización que lograra el Estado mexicano durante la segunda mitad del siglo pasado.

La creación de la Dirección General de Instrucción Pública, expresa nítidamente el proyecto político de la causa liberal, al definir a la instrucción pública como uno de los dispositivos y herramientas fundamentales e imprescindibles, para la erradicación de la "sociedad colonial" y trascender la "marcha regresiva del progreso" como las denominaba el ilustre Dr. José María Luis Mora; la administración de la vida intelectual recibe en esta época un impulso incuestionable, aunque de escasa duración, pero de enormes consecuencias.

(11) "La vida intelectual es uno de los campos dilectos de la intervención del Estado mexicano desde su origen, aunque ciertamente esta intervención se remonta a los días del Virreinato. La administración de la vida intelectual se fue formando en cuatro ramas: Educación, Cultura (ilustración), Bellas Artes y Patrimonio Arqueológico (antigüedades)". **Ibid**, p. 100.

El 27 de enero de 1837, en su exilio en la Cd. de París, el Dr. José María Luis Mora, asentaba en la advertencia preliminar de su trabajo **Obras Sueltas:**

"Las Obras Sueltas que se publican en esta colección, no tienen otro objeto, por mi parte, que presentar al pueblo mexicano **el total de mis ideas políticas y administrativas"**, y, en efecto, su lectura nos remite al estudio de la historia política y administrativa de las primeras dos décadas de vida independiente del México Decimonónico, asimismo, define con toda claridad su línea de pensamiento, en que se condensa la ideología que orientó sus acciones mientras estuvo en su país de origen, puesto que desde su autoexilio que se inicia en 1834, no volverá a aquél —muere en París en 1854—.

Conviene pues tener en cuenta tal pensamiento, que en la advertencia referida plantea en los siguientes términos:

> "Para vitar disputas de palabras indefinidas, debo advertir desde luego que por **marcha política de progreso** entiendo aquella que tiende a efectuar de una manera más o menos rápida la ocupación de los bienes del clero: la abolición de los privilegios de esta clase y de la milicia, **la difusión de la educación pública en las clases populares, absolutamente independiente del clero;** la supresión de los monacales, la absoluta libertad de las opiniones; la igualdad de los extranjeros con los naturales en los derechos civiles; y el establecimiento del jurado en las causas criminales **Por marcha de retroceso entiendo aquella en que se pretende abolir lo poquísimo que se ha hecho en los ramos que constituyen la precedente".**(12)

No habremos de extendernos acerca del rico pensamiento del Dr. Mora, pero sí subrayar que sin duda fue el gran ideólogo de la causa liberal de la primera mitad del siglo pasado, el cual cobró concreción en gran medida en la administración de Valentín Gómez Farías en los años de 1833-1834.

La primera gran reforma política que tuvo lugar en el México Independiente, fue la llevada al cabo por la administración Farías en los años antes asentados, y contó como plan de acción y plataforma ideológica el **programa de los principios políticos que en México ha profesado el Partido del Progreso,**

(12) Mora, José María Luis. **Obras Sueltas.** México, Edit. Porrúa, 1963, p. 4, subrayado nuestro, "negritas" en el original.

y de la manera cómo una sección de este partido pretendió hacerlos valer en la administración de 1833 a 1834 ([13]) como lo denomina el Dr. Mora, programa conformado por ocho principios políticos fundamentales, entre los que destacamos el sexto:

"Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral ".([14])

Para brindar concreción al sexto de los principios que conformaron el programa aludido, se procede en consecuencia al crearse la Dirección General de Instrucción Pública, que fue parte fundamental de las condiciones o bases orgánicas, para hacer posible una buena educación y establecer las "bases de una enseñanza científica, literaria y artística"; la explicación que brinda el Dr. Mora acerca de la Dirección General, nos permite asomarnos y evaluar la importancia de ésta, como pilar de la política y administración de la educación pública de la época:

> "La **Dirección General,** como lo indica su nombre, —nos explica el Dr. Mora—, estaba exclusivamente encargada de la parte directiva, económica y facultativa de la educación y enseñanza pública. Este cuerpo que no tenía equivalencia en el antiguo sistema de estudios, era necesaria para la subsistencia del nuevo; de otra manera debería suceder lo que ha sucedido y sucede con los establecimientos de educación y enseñanza, es decir, que no son atendidos, ni vigilados, ni conservan entre sí la uniformidad y armonía de métodos y doctrina, que es indispensable en este ramo cuando es pagado de los fondos públicos, y que no puede obtenerse sino partiendo de un centro directivo que no se ocupe de otra cosa".([15])

En esta parte de su **Revista Política,** el mismo Dr. Mora, nos lega una preciosa argumentación del por qué la educa-

(13) Ver **Ibid,** pp. 53-54.
(14) **Ibid.**
(15) **Ibid,** p. 121.

ción debía ser dirigida, gestionada y evaluada desde una **Dirección General**, y no desde una Secretaría, es decir, a nuestro parecer, resalta el manejo descentralizado con que se gestionó el ramo en aquellos años; así, nos dice que "el gobierno no puede ser —el centro directivo de la educación—, así porque los miembros del gabinete no son necesariamente facultativos, como porque ocupados en otros negocios, para cuyo desempeño aún no es bastante toda su aplicación, no pueden tener el tiempo ni la voluntad de ocuparse de éste que es vastísimo y exige un cuidado y dedicación especial".([16])

A continuación nos reseña las facultades de la Dirección General de Instrucción Pública:

— Conservación de las bibliotecas, museos y demás depósitos de instrumentos, máquinas o monumentos de las ciencias, literatura, antigüedades y bellas artes;
— El establecimiento, conservación y perfección de las materias de enseñanza y de los medios para facilitarla;
— La vigilancia sobre los establecimientos públicos;
— La recepción de los candidatos para los grados académicos;
— El nombramiento de profesores de enseñanza y la propuesta al gobierno para el de los directores y subdirectores de los establecimientos;
— Y, la inversión, cuidado y vigilancia del fondo y de los caudales destinados a la instrucción pública.([17])

Atribuciones que no dejaban de parecerle excesivas pero necesarias al Dr. Mora.

En la misma época, conviene agregar, también fue extinguida la Nacional y Pontificia Universidad de México.

En suma, un apasionante episodio de la historia político-administrativa y educativa de nuestro país, que a nuestro parecer no ha sido del todo explorado desde la perspectiva de la administración pública de la educación o administración de la vida intelectual.

Otros aspectos que conviene tener en cuenta del período como parte de las administraciones antes aludidas, serían los relativos a la ilustración, consistentes en la labor estatal para hacer una realidad la instalación y desarrollo del museo y jardín botánico, así como el auspiciar algunas publicaciones co-

(16) **Ibid.**
(17) Ver: **Ibid.**

mo el **Trimestre Literario,** el periódico denominado **Revista Mexicana,** de periodicidad trimestral, publicado a partir de 1835, asimismo la "formación de la Academia Nacional de Historia y la Academia Nacional de la Lengua".([18])

En el año de 1853 se crea la Junta Directiva General de Estudios, a fin de sustituir a la extinta Dirección General de Instrucción Pública —a la que ya nos hemos referido—; para 1850, en lo que corresponde a la instrucción secundaria, ésta se impartía en seis establecimientos: San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio, Medicina, Minería y Militar, y "a pesar de su especialidad, también la Academia de San Carlos era considerada de enseñanza secundaria", con lo que serían siete instituciones públicas abocadas a llevar a cabo la política en esta modalidad educativa.

Es importante abundar, tratándose de este período, acerca de las instituciones descentralizadas situadas en el sector de Educación y Cultura, fundamentalmente por tratarse de una de las especificidades de la Administración Pública mexicana de ayer y de hoy. El Dr. Guerrero al abordar este interesante aspecto, resalta la participación del estado en los rubros antes citados:

> "La actividad del Estado en la educación pública constituye uno de los grandes hitos en la historia de México y, hoy día, por causas históricas de extraordinaria trascendencia, este ramo de la Administración Pública es una de las grandes responsabilidades gubernamentales. Déntro del campo educativo cultural, la Administración Pública comprendió en el siglo pasado diversas instituciones descentralizadas —que el Dr. Guerrero examina—, y que cubrieron con su actividad a la instrucción pública, la ilustración y las artes, y las ciencias".([19])

Entre las instituciones de Educación y Cultura que funcionaron descentralizadamente, además de la Dirección General de Instrucción Pública ya brevemente analizada, hay que agregar a las siguientes:

— Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública;
— Junta Directiva de la Instrucción Pública y

(18) Ver: Guerrero, Omar. "**El Estado y la...**" **Op. Cit.**, pp. 118-121.
(19) **Ibid**, p. 284.

— La Academia Nacional de Ciencias y Literatura, sobre las que hemos de referirnos suscintamente en nuestro siguiente período.

II.4 De la Reforma Juarista a los Congresos de Instrucción Pública.

Las grandes revoluciones que han tenido lugar en nuestro país, han significado para la causa estatal, un incremento en su actividad, y por tanto, una mayor presencia del estado en la sociedad; durante la época de Juárez implicó una reforma política de la mayor trascendencia que catalizó los procesos secularizantes que ya se anunciaban desde la reforma Farías-Mora del 33, más aún, constituyó un paso fundamentalísimo en el proceso de modernización del Estado mexicano, que sin duda forjó en gran medida al México contemporáneo, además de perfilar al país, por las condiciones que propició, hacia un desarrollo capitalista, que durante la primera mitad del siglo XIX se había empantanado por la extensión de la "sociedad colonial" y su lastre corporativo.

Como es sábido, el 7 de julio de 1859, desde Veracruz, Juárez conjuntamente con su gabinete, lanzaron su manifiesto a la nación, que sintetizaba el ideario y el programa de su administración, "el documento —se afirma—, fue en realidad la concreción político-administrativa del liberalismo radical; fue la reforma"; en él se incluían las medidas al través de las cuales se buscó "dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil, en sus negocios temporales, dejándolo, sin embargo, con todos los medios necesarios para que pueda consagrarse exclusivamente, como es debido, al ejercicio de su sagrado ministerio"... [20]

Las medidas del caso fueron seis y asentaban:

— La independencia entre los negocios del estado y los puramente eclesiásticos;
— Supresión de todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna;
— Extinción de las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones o congregaciones de tal naturaleza;

(20) Ver: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. **La Administración Pública en la Epoca de Juárez.** México, 1973, Tomo 2, pp. 21-55.

— Cierre de los noviciados en los conventos de monjas;
— Declaración que han sido y son propiedades de la nación todos los bienes que administra el clero secular y regular con diversos títulos...
— Declaración que las remuneración que dan los fieles a los sacerdotes por la administración de los sacramentos, y demás servicios eclesiásticos... Es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.

Además de las anteriores medidas el manifiesto incluyó el programa en los aspectos fundamentales de la actividad de la administración pública, entre los que destacamos el relativo a educación pública.

En materia de instrucción pública, se declara la gratuidad de la enseñanza primaria, asimismo la reforma a los planes de estudio de la instrucción secundaria y superior, y el libre ejercicio de las profesiones, previo examen que demuestre la aptitud y conocimientos necesarios.

Como secuela del manifiesto en materia de instrucción pública, la legislación concretada en la Ley de Libertad de Cultos de 4 de diciembre de 1860 y el decreto sobre la Libertad de Imprenta del 2 de febrero de 1861, creaban condiciones esenciales para el desarrollo de las facultades intelectuales de los miembros de la sociedad mexicana, y la expresión del pensamiento de los mismos.

Abordando una vez más el estudio de las instituciones administrativas descentralizadas, situadas en el sector de educación y cultura, apuntaremos que la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, fue creada a través del decreto para el arreglo de Instrucción Pública de 15 de abril de 1861 y, apoyaba a la Secretaría del ramo, en este caso a la de Justicia e Instrucción Pública, y su papel se centraba fundamentalmente como lo asienta el Dr. Guerrero, únicamente al financiamiento de la enseñanza pública.

> "Las funciones asignadas a la Dirección General eran las de administrar los fondos de la instrucción pública, promover su mejora y aumento, y proponer al gobierno las medidas encaminadas a incrementarlas. La institución estaba encabezada por un director general, un contador/interventor, un tesorero, un oficial, cuatro escribientes, un portero y un recaudador

general. Los fondos para la instrucción pública, bajo la responsabilidad de la Dirección General, eran los siguientes:

El producto del 10% sobre herencias y legados.

Las herencias vacantes en el Distrito y Territorios Federales.

Los fondos que se adquieran o se asignen".([21])

Como es visible la administración pública de la educación en la época de Juárez, era planeada, gestionada, evaluada e inclusive administrada financieramente de manera centralizada y descentralizada.

Otra de las instituciones administrativas descentralizadas, fue la Junta Directiva de Instrucción Pública, de dicha junta se tiene noticia desde 1869, acerca de la misma bástenos con señalar que auxilió a la Secretaría correspondiente en la "dirección de todos los ramos de enseñanza pública", según señalamiento de Manuel Cruzado, citado por el Dr. Guerrero.

Por último, es menester hacer referencia a la Academia Nacional de Ciencias y Literatura, establecida el 15 de mayo de 1869, que era presidida —en 1895—, por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública y otras destacadas personalidades representantes de escuelas de educación superior, tres del medio literario, e inclusive la totalidad de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Las funciones de la Academia eran las siguientes: 1) Fomentar el cultivo y progreso de las ciencias y literatura; 2) Servir de cuerpo facultativo al gobierno; 3) Reunir objetos científicos y literarios, principalmente del país, para formar colecciones nacionales; 4) Establecer concursos y adjudicar los premios correspondientes; 5) Formar publicaciones periódicas que favorecieran el desarrollo de sus ramos, así como de libros y otras formas editoriales.([22])

La política y la administración educativa en el período, desde la perspectiva de la administración pública centralizada se llevó al cabo por medio de la acción de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, se-

(21) Guerrero, Omar. **"El Estado y la. . .". Op. Cit., pp. 286-287.**
(22) **Ibid, p. 289.**

gún el decreto de Gobierno, de febrero 18 de 1861, en el cual se declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública, y cuyo artículo único dice a la letra: "El despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional, se hará en lo sucesivo por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública".([23])

Le preceden a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, desde 1841, el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, tal como quedó asentado en las bases de organización para el gobierno provisional de la República adoptadas en Tacubaya; el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, de acuerdo a las bases de organización de la República mexicana, de junio 13 de 1843; la Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, según el decreto: Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853; y finalmente, la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, en congruencia con el decreto de Gobierno, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de mayo 15 de 1856.([24])

Las tendencias de la educación en México, quedaron asimismo establecidas en la Ley de Instrucción Pública de 1861, toda vez que se plasma la gratuidad y laicismo de la educación básica, e implica la formalización de la política y administración de la educación a cargo del estado.

Apoyándonos una vez más en la investigación del Dr. Guerrero, conviene hacer alusión a las instituciones administrativas descentralizadas del Segundo Imperio, que tuvo lugar en el período que analizamos, y cuyas instituciones tuvieron vigencia de mayo de 1864 a junio de 1867; sobre el particular cabe resaltar que:

> El Segundo Imperio, desde el punto de vista de la administración pública, representa la continuidad de las clases conservadoras en el gobierno, pero con la variante de que las instituciones que se perpetúan en el régimen de Maximiliano conviven con otras propiamente dinásticas, importadas de la tradición mo-

(23) **México a través de los Informes Presidenciales**... Op. Cit., p. 405.
(24) Ver: **Ibid**, pp. 193-194, 211, 347 y 383, y Alejandro Carrillo Castro. **La Reforma Administrativa en México**. México, INAP, 1978, Gráfica 10, pp. 72-73.

nàrquica de los Habsburgo. En el caso particular de las instituciones descentralizadas, sin embargo, las entidades son fundamentalmente otras anteriores formadas en el país o completamente nuevas, pero nacidas de la misma raíz.([25])

En relación a las instituciones descentralizadas de educación y cultura, el Dr. Guerrero hace referencia a la Academia Imperial de Ciencias y Literatura, que en lo fundamental se integró por los miembros conservadores de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, por lo que jugó un papel de "esquirol" de esta última.

Hay que agregar que el Segundo Imperio también legisló en materia de instrucción pública, al través de la ley correspondiente, aparecida en diciembre de 1865, en donde se definían las clases de instrucción tanto para el sector público como el privado.

En el plano de la administración centralizada del Imperio, correspondía al Ministerio de Justicia lo relativo a instrucción pública, entre cuyas atribuciones se localizaban, entre otras, las siguientes:

— La dirección general de la enseñanza de todo el Imperio, y promover su mayor adelanto y mejora;
— Formar el plan general de instrucción pública;
— Separar y organizar dentro de prudentes límites, las tres categorías de la enseñanza: la primaria, la secundaria o preparatoria y la superior o profesional;
— Establecer un plan uniforme de enseñanza en las escuelas y colegios que sostenga el estado. Velar sobre las de particulares o corporaciones que se juzgue dignas de coadyuvar a la instrucción de la juventud. . . ([26])

Durante el resto del período que analizamos, y una vez restaurada la República, tiene lugar el desarrollo del positivismo en México, aspecto que permeó fuertemente la instrucción pública, asimismo se van haciendo realidad los ideales de la causa liberal en el sector educación, al perfilarse ésta como gratuita, obligatoria y laica, cuestión que quedó plasmada en la Ley de Instrucción Pública de 1867.([27])

---

(25) Guerrero, Omar. "El Estado y la. . .". Op. Cit., p. 339.
(26) Sría. de la Presidencia. "México a Través de. . .". Op. Cit., p. 494.
(27) "El 2 de diciembre —de 1867—, quedó publicada la ley que orienta y reorganiza la instrucción en México desde la primaria a la profesional.

Así pues, la actividad del estado en materia educativa entrado el último tercio del siglo pasado continúa en aumento, sin embargo, aún en el plano nacional, la educación e instrucción pública es todavía demasiado heterogénea, por lo que su impacto e incidencia para lograr la unidad civil de la nación es limitado, de esta suerte, se perfila el advenimiento del "Congreso Constituyente de la Enseñanza" como atinadamente lo calificó Baranda, cuyos resultados no se harán esperar, toda vez que impulsan las condiciones que permitirán obtener mayores dividendos sociales y políticos de la acción educativa gubernamental.

Asimismo, la verificación y resultados de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, sientan bases importantes que se traducirán hacia el interior de la organización del Estado, en la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, aspecto que hemos de analizar en nuestro siguiente período.

II.5 Del "Constituyente de la Enseñanza" a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El espacio histórico que va de 1821 a 1889, año en que se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, fue determinante para que el Estado mexicano asumiera con plena conciencia un papel más definitivo para la conducción de la política y administración de la educación, toda vez que se definió el quehacer educativo como el dispositivo y herramienta fundamental del estado para lograr la tan ansiada unidad civil de la nación, las palabras de Justo Sierra que presidió los trabajos del citado Congreso, no pueden ser más claras en este sentido:

> Una buena política nacional deberá tomar conciencia de la importancia que para la unidad de la nación tiene una educación popular. "Un sistema nacional de educación popular —dice la Comisión— vendrá a realizar la **verdadera** unidad del país". Esta unidad

---

En esta ley se hicieron patentes los viejos ideales liberales de una enseñanza gratuita y obligatoria al menos para la educación elemental; además se unificaba la enseñanza, se reorganizaba la educación secundaria y, lo más importante en esta etapa educativa, se establecía la Escuela Nacional Preparatoria". Universidad Pedagógica Nacional. **Política Educativa en México**, México, 1985, Volumen 1, p. 77.

se ha buscado en el campo del bienestar material uniformando en todo el país la legislación civil y penal, los Códigos de Comercio y Minería. Esto es muy importante; pero "más importante, más trascendental, será la que procure la igualdad de cultura y especial preparación para la vida política, la unidad intelectual y moral, que imprimirá igual carácter a todos los miembros del estado, y establecerá bajo indestructibles bases el amor y el respeto a las instituciones que nos rigen".([28])

Gran parte de la naturaleza y carácter de la administración de la educación queda plasmado en el párrafo anterior, toda vez que se plantea la función de ésta en torno de los intereses políticos del Estado, su incidencia en el desarrollo y homogeneización intelectual de los integrantes de la sociedad, la presencia del Estado en la sociedad en materia de administración de la vida personal, y dentro de ésta la administración de la vida intelectual, así como el impacto social de aquélla.

Conviene agregar que los temas que fueron abordados en el Congreso fueron: "Enseñanza Elemental Obligatoria, Escuelas Rurales, Maestros Ambulantes y Colonias Infantiles, Escuelas de Párvulos, Escuelas de Adultos, Escuelas de Instrucción Primaria Superior, Medios de Sanción de la Enseñanza Laica y Emolumentos de los Maestros".([29])

La administración pública, se ha dicho, se encuentra indisolublemente ligada al poder y a la organización, así pues, no bastaba con homogeneizar la política educativa, era menester llevarla al cabo en el régimen federal a la mexicana, lo cual ha sido una tarea más lenta y pausada.

No habremos de extendernos acerca de los aspectos específicos abordados en el Segundo Congreso, baste con señalar que éste tuvo lugar entre 1890 y 1891, y refrendó la importancia y trascendencia de la enseñanza, en los diversos niveles y modalidades educativas de la época; y ambos congresos ratificaron, asimismo, la importancia del quehacer educativo, política y socialmente.

En el aspecto legislativo, entre la conclusión del Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública y la reglamentación de los negocios de las diversas dependencias centrales

(28) Citado en: **Ibid.**, p. 123.
(29) **Ibid.**, p. 120.

de la administración pública federal, de mayo de 1891, se publica el 21 de marzo de ese mismo año, la **Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California,** asimismo inmediatamente después de aparecido el decreto que incluye la reglamentación aludida, se publica el **Reglamento Interior de las Escuelas Oficiales de Enseñanza Primaria Elemental,** de fecha 31 de mayo de 1891.

El 13 de mayo de 1891 se publica el **Decreto del Congreso** que establece cómo deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado, en el cual se definen las atribuciones de las siguientes:

— Secretaría de Relaciones Exteriores;
— Secretaría de Gobernación;
— Secretaría de Justicia e Instrucción Pública;
— Secretaría de Fomento;
— La hoy centenaria Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
— La Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y:
— La Secretaría de Guerra y Marina.

No es por tanto difícil establecer la relación entre la publicación de este **Decreto,** la trayectoria de la política y administración educacional habida en el país y, la labor de síntesis y prospectiva que jugaron en buena medida los Congresos de Enseñanza 1889-1991, así, en el plano de la administración pública centralizada, fueron delimitadas las atribuciones de la secretaría correspondiente en el ramo de Instrucción Pública siendo éstas:

— Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito Federal y Territorios, y en las municipales lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza.
— Escuela de Bellas Artes y Oficios.
— Conservatorios de música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias.
— Observancia del precepto de enseñanza primaria, obligatoria, laica y gratuita.
— Títulos profesionales.
— Propiedad literaria y artística.
— Biblioteca, museos de antigüedades nacionales.

— Estadística escolar.([30])

Cuantitativamente hablando respecto a la población atendida e infraestructura existente en el Sector Educación en los umbrales del siglo XX, Francisco Larroyo apunta:

> Al finalizar el siglo XIX "la población del país llegaba a la cifra de doce y medio millones de habitantes. De éstos, es cierto, 2,500,000 aproximadamente, estaban en edad escolar, y sólo disfrutaban de enseñanza primaria alrededor de 800,000 alojados en 11,800 escuelas; de suerte que no más de un 33% de los niños recibían esta clase de instrucción. Pero hay que recordar que un siglo antes sólo existían 10 planteles destinados a la enseñanza elemental en la Nueva España. De las 11,800 escuelas, 531 estaban radicadas en el Distrito Federal; de las cuales 202 eran sostenidas por los particulares".([31])

La llegada del siglo XX, y el cierre del anterior, fueron testigos de una especie de síntesis histórica en cuanto a la política y administración de la educación se refiere, y correspondió a Justo Sierra, a Joaquín Baranda y Justino Fernández, ser los protagonistas de tal glosa, señaladamente al primero de ellos, así, después de la prolongada gestión de Baranda al frente de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, (13/Sep./1884-10/Abr./1901) y, de la de Fernández (18/Abr./1901-16/May./1905), es nombrado Justo Sierra titular de la novísima Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes.([32])

Lo anterior marca a nivel de la política y administración de la educación, la conclusión de lo que inauguraron los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, y anuncia ya la federalización de la enseñanza —entiéndase centralización— y la creación de la Secretaría de Educación Pública.

---

(30) Ver: **"México a través. . ."**. **Op. Cit.**, Tomo 5, Volumen 2, pp. 87-90.

(31) Larroyo, Francisco. **Historia Comparada de la Educación en México.** México, Edit. Porrúa, p. 351, citado en: **"Política Educativa en. . ."**. **Op. Cit.**, p. 173.

(32) Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de mayo de 1905, se establece una nueva Secretaría de Estado y del Despacho, llamada de Instrucción Pública y Bellas Artes, que sustituye a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

La política educativa de la época tuvo un sello paradójicamente en relación a la política librecambista de Díaz, de corte nacionalista, constituye además un período que es menester estudiar a mayor profundidad desde la perspectiva de la administración educativa, hay que agregar además la culminación de aquélla, concretada en la fundación de la Universidad Nacional, hoy día Universidad Nacional Autónoma de México, surgida con un sello modernista que poco o nada tenía que ver con la Nacional y Pontificia que le precedió.

Un elemento que es importante tener en cuenta, en relación a estados y municipios, consiste en los niveles de descentralización que caracterizaron a la política y gestión educativa del México decimonónico, toda vez que aquéllos tuvieron una participación importante a pesar de las paupérrimas condiciones en que se debatían muchos de ellos, financiera y técnicamente hablando.

II.6 De la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la creación de la Secretaría de Educación Pública.

El presente período es rico en procesos, hechos y acontecimientos, y en el ramo educativo no lo es menos, así en el lapso de sólo 16 años se efectúa el tránsito de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y con ello la consolidación de las condiciones para la centralización de la educación en el país, que ciertamente ya se anunciaba desde la creación de la primera.

Durante los dieciséis años aludidos en que tiene cabida la Revolución mexicana, el factor educativo particularmente en el espacio más intenso del conflicto armado, se ve, al igual que otros quehaceres y actividades de la sociedad y del Estado, venido a menos, sin embargo, en los planes y programas de las diversas fracciones que participaron en aquél, se encuentra presente y se resalta la importancia de la función educativa, así como de los medios para hacerla viable y concretarla en el territorio nacional.

Lo anterior no es casual, si se tiene en cuenta que a principios del presente siglo, poco más de las dos terceras partes de la población nacional era analfabeta, lo que muestra que la empresa educativa era de dimensiones colosales, a lo que ha-

bría que agregar que la educación pública era atendida por parte del gobierno federal, en lo fundamental en el Distrito y Territorios Federales, y se dejaba a estados y municipios en gran medida la tarea de impulsar la instrucción pública, cuestión que no era mala de suyo, pero que se enfrentaba a las condiciones materiales y técnicas de que se encontraban dotados aquéllos, como ya lo hemos referido.

Llama la atención en esta época que entre las labores de la soberana Convención Revolucionaria y de una de sus fracciones —el zapatismo—, se haya legislado en materia educativa, concretamente nos referimos a la **Ley Sobre la Generalización de la Enseñanza,** en la cual se hacen una serie de consideraciones de amplia relevancia, que es menester tener presente, tal es el caso de las siguientes:

"En la actualidad, la enseñanza está encargada a las autoridades de cada estado y, cosa extraña, el poder central sólo se ocupa de esa misma enseñanza en el Distrito y Territorios Federales. (¿Cuál ha sido la consecuencia de esta forma viciosa de organización general de la enseñanza, organización que podríamos llamar local?).

También se argumenta impugnando:

Que los habitantes del Distrito y Territorios disfruten de amplios medios de ilustración a costa de las demás entidades federativas; en cambio éstas, quizá por la política de opresión que la revolución ha cometido; quizá por disponer de menores recursos, la escuela se arrastra en la miseria, es insuficiente e inadecuada, y no se diga que hay excepciones, dado que éstas justifican la regla, las mejores escuelas por lo que respecta a lo material y a lo técnico, se encuentran en la capital de la República.

La conclusión es manifiesta:

Contra esta forma local se ha levantado otra que consiste en que el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, de acuerdo con las leyes emanadas del Poder Ejecutivo, tome a su cargo la enseñanza en todo el haz del territorio nacional, sin impedir para ello que los gobiernos de los estados continúen rigiendo las escuelas que hoy tienen establecidas o que en el futuro fundaren. Esta es la obra más urgente que reclama el pueblo, al que hemos prometido tanto bien y qué mayor

bien que el de la educación de sus hijos, para que de inconscientes, esclavos y parias pasen a la categoría de conscientes, libres y capaces de aspirar a un estado social superior, basado en la verdad y en la justicia.

Así, en el Art. 1o. de la citada ley se asentaba:

Se declara de la competencia del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos, la enseñanza nacional, sin que por esto se lesione, en ninguna forma, la libertad de enseñanza.(33)

Es claro que al través de la federalización de la enseñanza, el zapatismo buscaba consolidar una educación popular y democrática, sin embargo, no dejan de ser sumamente sugestivos los anteriores planteamientos, en virtud de que a pocos años éstos cobrarían concreción —con la creación de la SEP—, quizá no con la orientación planteada y por la que luchó esta fracción; además en el plano de la administración pública de la educación, constituyen aspectos de enorme relevancia.

Por lo que corresponde a la fracción constitucionalista, en esta misma época revolucionaria igualmente apuntaron la importancia de la educación pública a cargo del Estado, cabe resaltar algunos de dichos planteamientos por parte de intelectuales y profesionistas, algunos de ellos con antecedentes magisteriales, como Salvador Alvarado y Félix F. Palavicini, responsable de la política educativa de tal fracción, quien expresaba "que el estado tenía el deber y obligación de educar a la población, ya que mediante la educación podían prevenirse las protestas sociales; también señalaba que la educación produciría un mejoramiento económico y prepararía al pueblo para ejercer sus derechos y deberes".(34)

Política y administración de la educación constituyen un binomio indisoluble, en este sentido el constitucionalismo define y concreta una política educativa, al través de la cual, se buscó modernizar al sistema educativo, así como a la infraestructura educativa, cultural y científica; sobre este último particular, Pablo Trejo refiere que:

---

(33) UPN. **"Política Educativa en México..."**. **Op. Cit.**, Volumen 2, pp. 15-20.

(34) Ver: Trejo R., Pablo. "La Política Educativa del Constitucionalismo", en: Senado de la República, SEP. **Así fue la Revolución Mexicana**, México, 1985, Tomo 7, p. 975-981.

Entre los actos más sobresalientes habría que consignar la creación de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos; el traslado a Tacubaya de las oficinas del Observatorio Metereológico Central, que se hallaban sobre las azoteas de Palacio Nacional; la creación de la Dirección de Estudios Biológicos, la General de Educación Pública, la de Bellas Artes, la de Enseñanza Técnica y la de Enseñanza Militar. Asimismo, se formó el Consejo Técnico de Educación, el Museo Pedagógico y la Policía Escolar. La Escuela de Artes y Oficios se convirtió en Escuela Práctica de Ingenieros, Mecánicos y Electricistas; se creó la Escuela de Bibliotecarios y Archivadores, el Departamento Editorial de Bellas Artes, el Museo de Arte Colonial y la Inspección General de Monumentos Artísticos.([35])

Las instituciones antes citadas, constituyen sin duda los eslabones fundamentales para hacer posible la política educativa de la fracción o régimen en turno, y desde ahí gestionar ésta, en el caso específico la del constitucionalismo, según referencia de Trejo R.

Una vez superada la fase más álgida del movimiento revolucionario, se convocó al Constituyente que daría a luz la tercera Constitución Federal de México, en donde uno de los artículos que provocaron más polémica fue precisamente el 3o., en el cual se plasma la normatividad fundamental de la educación en el país, ratificándose la gratuidad y el laicismo en la educación; también es refrendado en lo fundamental la participación de estados y municipios como copartícipes y corresponsables de la administración de la educación, en congruencia con el espíritu descentralizador en cuanto a política y administración de la misma. Sin embargo, tal espíritu descentralizador, prontamente daría paso a acciones concretas y ajustes constitucionales para crear las condiciones necesarias y dar pie a la creación de la SEP, y consecuentemente a la "federalización de la enseñanza".([36])

---

(35) Ibid.

(36) Una de las primeras reformas a que se vio sujeta la Constitución del 17, consistió en la relativa a la fracción XXVII, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de julio de 1921, en la cual se definen las facultades del Congreso para legislar en materia educativa en todo el ámbito nacional, ..."Sin menoscabo de la libertad que

Así pues, con la creación de la SEP, se iniciarían siete décadas de centralización de la educación en nuestro país, de cuyos alcances, logros, problemas y procesos asociados a la administración y gestión de la misma, nos ocuparemos en un ensayo posterior.

Durante el período que nos ocupa (1905-1921), la dependencia de la administración pública federal responsable de la política y administración de la instrucción pública, sufrió las siguientes modificaciones:

De acuerdo con el **Decreto** que reforma la ley de 8 de mayo —de 1891 que distribuyó los ramos de la administración pública federal en siete Secretarías de Estado, y según lo asentado en el artículo II del mismo decreto, "las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Comunicaciones y Obras Públicas y Guerra y Marina comprenderán los ramos de administración y el despacho de los negocios que respectivamente les asigna la ley de 8 de mayo de 1891, la de 16 de mayo de 1905 y el **Decreto** de 19 de enero del presente año", es decir que en el ramo de Educación e Instrucción Pública, las cosas siguen igual, al menos formalmente hablando.

La fracción constitucionalista encabezada por Carranza, publica en "El Constitucionalista" en diciembre 3 de 1913, el **Decreto** que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la primera jefatura del Ejército Constitucionalista, entre las que se encuentra la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la cual corresponden las mismas atribuciones que se le asignaron desde su origen en 1905.

Un cambio más visible en el plano de la administración de la vida intelectual se formaliza con la primera **Ley de Secretarías de Estado,** la de abril 14 de 1917, que es además donde aparece por vez primera la figura de los departamentos administrativos, así, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pasa a rango de departamento con el nombre de **Universitario y de Bellas Artes,** lo que es ratificado en la **Ley de Secretarías de Estado,** de diciembre 31 de 1917, con el mismo nombre.

Mediaron, por tanto, poco más de cuatro años desde la creación del Departamento Universitario y de Bellas Artes a

---

tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional"... Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura. **Los Derechos del Pueblo Mexicano.** México, Edit. Porrúa, 1978, Tomo VI, p. 759.

la creación de la Secretaría de Educación Pública; el proceso para la creación de esta última, se inició desde el período de Adolfo de la Huerta en cuyo gabinete se encontraba José Vasconcelos encabezando el Departamento Universitario y de Bellas Artes, con ello la administración de la vida intelectual en el país tenderá a un desarrollo cuantitativo y cualitativo, desde una gestión fuertemente centralizada, y el estado contará con un dispositivo para expander su presencia en el ámbito de la sociedad civil.

E P I L O G O

La administración pública de la educación en México es un espacio privilegiado en las relaciones del estado con la sociedad civil, más aún, en la construcción de esta última el papel que ha jugado aquella ha sido determinante; igualmente en la formación, desarrollo y consolidación del estado mismo la acción educativa gubernamental, es una herramienta y un dispositivo que ha cubierto su labor desde una perspectiva política de dimensiones genuinamente importantes, toda vez que ha incidido poderosamente en el desarrollo de las facultades morales, materiales e intelectuales de los miembros de la sociedad mexicana, y constituido además una tecnología gubernamental para permear y organizar a ésta.

Durante el México decimonónico, la política y la administración de la educación constituyen un medio a través del cual podemos calibrar, algunos de los procesos fundamentales de maduración del estado, señaladamente el de secularización, el cual solo era concebible a condición de que la instrucción y la educación pública fueran paulatinamente retiradas del control de la organización corporativa que ha trascendido el tiempo y el espacio: la iglesia, aspecto que se concebia nítidamente desde los primeros años del México independiente, y que formó parte esencial del programa político de los reformadores del 33.

En el plano organizativo, la administración pública de la educación se llevó a cabo desde el inicio mismo de México como nación independiente centralizada y descentralizadamente por parte del gobierno federal, y también descentralizadamente, en virtud de que participaron en la planeación, gestión y evaluación de la instrucción pública, las entidades federativas y los municipios, naturalmente en congruencia con

sus capacidades y limitantes técnicas y materiales, con esto se confirma que una de las características primordiales de la administración pública de México, es gestionar los asuntos públicos desde una administración pública centralizada y descentralizada, aunque sabemos y presenciamos hoy día una reducción impresionante de la segunda, aún de dependencias ubicadas en el sector de educación y cultura, lo cual a nuestro parecer debiera ser más estudiado, para evaluar adecuada y satisfactoriamente su procedencia.

Asimismo durante el siglo pasado, se dieron pasos importantísimos para homogeneizar y uniformar los planes y programas educativos, premisa fundamental para desarrollar y fortalecer una conciencia nacional, y promover la unidad civil de la nación; los congresos nacionales de instrucción pública, apuntalaron la política educativa del estado en esa dirección, aspecto que sin duda favorecía la dictadura de Díaz.

La expansión de la actividad del estado en materia de administración de la vida intelectual a finales del siglo pasado e inicios del presente, hicieron necesaria la creación de una dependencia central que se abocara a la definición y concreción de la política educativa en el ámbito federal, dada su creciente complejización.

Asimismo, los problemas de orden técnico, financiero de coordinación con las entidades y municipios, así como la diversificación de las actividades de educación y cultura, son otras tantas de las razones para la creación en 1905 de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y en 1910 de la Universidad Nacional de México.

El conflicto revolucionario evidencia las insuficiencias en múltiples aspectos de la vida nacional, en este sentido, se pone el dedo también en el renglón educativo de parte de las diversas fracciones que toman parte en el conflicto, percibiéndose en cierta manera paradójicamente dos tendencias, la del zapatismo que pugnaba por la federalización de la enseñanza, aunque respetando los logros de estados y municipios, y la del constitucionalismo, proclive a una educación más descentralizada, finalmente con la creación de la SEP en 1921, se impone la primera tendencia aunque quizá no con las perspectivas planteadas por tal fracción.

En suma, política y administración de la educación se sintetizan para hacer presente el poder en el seno de la so-

ciedad civil, a través de relaciones altamente personalizadas e individualizantes, que nos recuerdan el poder pastoral practicado por las sociedades precapitalistas, y que en las ciudades-Estado constituyó un importante pilar del político a quién correspondía el bienestar de la colectividad; asimismo nos refrenda la idea y propósitos del Estado absolutista con sus acciones de policía, por medio de las cuales incrementa ba y ejercía su poder al máximo.

B I B L I O G R A F I A:

— Anes, Gonzalo. **El antiguo régimen: Los Borbones.** Madrid, Alianza Universidad, 1983.

— Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México.** México, INAP, 1978.

— Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura. **Los Derechos del Pueblo Mexicano.** México, Edit. Porrúa, 1978, tomo VI.

— Foucault, Michel, "Dioses, pastores y hombres, el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", en: la cultura en México, suplemento de la revista **Siempre,** noviembre de 1982.

— Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México.** México, INAP, 1989.

— Luque Alcaide, Elisa. **La Educación en Nueva España en el Siglo XVIII.** Sevilla, publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1970.

— Mora, José María Luis. **Obras Sueltas.** México, Edit. Porrúa, 1963.

— Rees Jones, Ricardo. **El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España.** México, UNAM, 1979.

— Sarrail, Jean. **La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII.** México, FCE, 1981.

— Senado de la República, SEP. **Así fue la Revolución Mexicana.** México, 1985, tomo 7.

— Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. **México a través de los informes presidenciales.** México, 1976, tomo 5, volúmenes 1 y 2.

——————— **La Administración Pública en la época de Juárez.** México, 1973, tomo 2.

— Staples, Anne. **Educar: Panacea del México independiente.** Antología, México, SEP, Ed. El Caballito, 1985.

— Universidad Pedagógica Nacional. **Política Educativa en México.** México, 1985, volúmenes 1 y 2.

LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION Y PLANIFICACION EDUCATIVA

Ranulfo Vivero Castañeda (*)

Una vez más el país vive un cambio en las orientaciones de la política educativa, ahora cubierta bajo la denominación de "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994"; en él, la presente administración federal propone el proyecto educativo nacional, cuando menciona que "es la decidida voluntad del Gobierno de la República que la educación emprenda y logre su propia modernización, una modernización que se refleje en un esfuerzo de síntesis entre experiencias y aspiraciones, entre bienestar y productividad, entre el compromiso nacional de ofrecer iguales oportunidades educativas y el de impartir educación de calidad, pertinente, adecuada y eficaz".(1)

Para llegar a esta tesis se presume que han sido dos tendencias educativas las que orientan esta propuesta; por una parte, las mundiales, que para el caso se identifican como externas, y por otra, las emanadas de las propias experiencias nacionales, a considerar como internas.

En cuanto a las tendencias de la educación en el mundo, se sabe que en todas las sociedades, la cuestión de la educación sigue siendo primordial: uno de cada cinco habitantes del planeta sigue actualmente cursos en un establecimiento de enseñanza; en casi todos los países del mundo, la función docente es la profesión más representada y los gobiernos de-

---

(*) **Director General de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México.**

(1) Veáse **Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994**, Secretaría de Educación Pública. México, 1989.

dican generalmente a la educación del 10 al 15% de su presupuesto, e incluso hasta un tercio de los gastos del estado ([2]). Si hoy se estima que la población mundial es de poco más de cinco mil millones de seres humanos, entonces estaremos hablando de más de mil millones de los habitantes de la tierra que reciben algún servicio educativo.

Por otra parte, en el plano internacional, los sistemas educativos están hoy profundamente marcados por: 1) la amplia diversidad del campo educacional escolar y extraescolar, 2) los cambios que afectan a la división internacional del trabajo (a su vez más y más determinada por la calidad y las condiciones de utilización de los recursos humanos), 3) una revolución científica y técnica —en particular, en los ámbitos de las ciencias de la información, la biología y las ciencias de la materia—, que transforma las exigencias dirigidas a la educación y a la formación, y 4) la enorme disparidad que existe entre los países y regiones del mundo en lo que se refiere al acceso del conocimiento, a la producción, la distribución y el dominio del conocimiento, mientras que el éxito duradero de toda participación en la actividad económica mundial depende en gran medida de la intensidad de utilización del conocimiento. Por consiguiente, todas las sociedades tienen un mismo deber y un mismo imperativo: mejorar y adaptar sus sistemas de educación. Es evidente que esta preocupación se manifiesta con distinta intensidad y en términos diferentes, según el país.([3])

Es congruente que el grado de desarrollo económico, político y social determine en igual medida su desarrollo educativo; hoy, los países que tienen un conocimiento de frontera y una tecnología de punta más avanzados, tienen por consecuencia sistemas educativos más flexibles y adaptables a esas nuevas circunstancias que viven sus sociedades; los sistemas educativos son en buena medida responsables de la difusión del conocimiento y en no pocos casos generadores del mismo, por lo que están obligados a reestructurarse y refuncionalizarse para lograr estas demandas que la sociedad le plantea.([4])

Más allá de la diversidad de situaciones nacionales, existe una serie de grandes temas que parecen predominar en es-

---

(2) **Quinto Plan a Plazo Medio (1990-1995)**, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo UNESCO-París, Francia.

(3) **Op. Cit.**

(4) **Op. Cit.**

tas tendencias mundiales y que a continuación se enuncian: una **demografía** que pesa. Pese a las importantes mutaciones demográficas que se produjeron en los últimos veinte años, y a los progresos realizados en materia de escolarización, la demografía seguirá incidiendo notablemente en la determinación de la demanda de los servicios educativos, ya se trate de procurar una mayor participación de los jóvenes y de las mujeres en la educación, como de la generalización de la educación básica y de la alfabetización, o de la preparación de los jóvenes para la vida activa y de la reconversión de adultos, o más en general, de la valorización de los recursos humanos.

La evolución científica y técnica. Se trata de un parámetro importante de la política educacional en todas las sociedades, que deberá afectar a las estructuras, los contenidos e incluso los métodos de educación; ya se trate de la incorporación de nuevos conocimientos, o del dominio de las consecuencias del progreso de la ciencia (educación ambiental), de la producción de nuevos conocimientos (enseñanza superior e investigación) como de la adopción de nuevas tecnologías en la formación.

La austeridad y sus consecuencias. La austeridad amenaza con anular —cuando no lo haya hecho ya— las conquistas de bienestar social logradas desde la descolonización (o el final de la Segunda Guerra Mundial) por los diferentes grupos socioeconómicos, incluso los más pobres. Como en numerosos países disminuye la matrícula escolar y el nivel de nutrición, y como lo mismo sucede con la motivación profesional de los educadores, la crisis amenaza también con desgastar las reservas de recursos humanos, de manera que resultará aún más difícil restablecer un crecimiento sostenido de la producción a largo plazo.

La desreglamentación social. Paradójicamente, precisamente cuando resulta urgente movilizar todos los esfuerzos a fin de evitar una regresión muy grave (y quizás irreversible) de las condiciones de la educación, se cuestiona seriamente el papel del Estado como regulador social y aumenta el número de adeptos de la regulación por el mercado, aunque se ignore cómo funciona ese mercado. No obstante, la ausencia de solución teórica a un problema esencialmente político no impide a los gobiernos más poderosos iniciar reformas o modificar el papel y las responsabilidades del estado. Los menos poderosos son mucho más vulnerables y advierten con fre-

cuencia que cada vez es más limitada su capacidad para regular el mercado o compensar su inexistencia o sus imperfecciones.

Estos problemas, y los desafíos que planteen a la comunidad internacional, contribuyen a determinar la problemática de la educación e influyen en sus perspectivas. Habida cuenta de sus responsabilidades en materia de planificación y de administración de la educación en el mundo.

Las tendencias interiores no son diferentes a las precedentes, por lo que aceptándolas como indicativos se pueden mencionar las siguientes:

El crecimiento demográfico. En el país es conocido que en los dos últimos decenios, la tasa de natalidad fue muy alta; en 1970 la población total fue de 48'225,238, diez años después, en 1980, se estimó en 66'846,833, y el último censo de población arrojó, según cifras preliminares, 81'140,922 habitantes que vivimos en México; en los mismos años la matrícula escolar estuvo compuesta de las siguientes cifras: en 1970, 11'538,871, en 1980, 21'464,927 y en 1990 de - - - - 25'091,966 alumnos.

Un análisis comparativo evidencia que la demografía incidió notablemente en la determinación de la demanda de los servicios educativos. Esta situación se acentuó en lugares como el Estado de México, pues recibió tasas de migración en algunos municipios conocidos como conurbados, del doble de la nacional, para los años setentas se estimó en un promedio de 7% de crecimiento, los servicios educativos crecieron a tasas mayores; evidentemente, este fenómeno provocó desajustes en el ritmo de crecimiento de la infraestructura educativa, aulas, laboratorios, talleres, bibliotecas y, en general, el equipamiento fue deficitario.

La ciencia y la técnica son dos referentes importantes que también tienen repercusiones sobre todo en los contenidos y métodos educativos que prácticamente en veinte años en la educación básica no fueron revisados; para la educación superior las cosas no fueron muy diferentes, pues si bien por su propia naturaleza y fines la investigación es una de sus funciones esenciales, la limitación de recursos para el cumplimiento de este objetivo le han causado daños que requieren de varios años para volver al ritmo que tuvo en los años previos a la crisis.

Volviendo a la educación básica, desarrollos como el de la computación apenas empiezan a llegar a las aulas, lo hace con retraso respecto a los países altamente industrializados, la computación como programas o formando parte de planes de estudio aún no se generaliza, por lo que las distancias en esta materia con otros países se alargan. Las ciencias de frontera y las tecnologías de punta aparecen muy tenues en el horizonte de la educación superior.

Restricción de consecuencias inmediatas es la austeridad, la disminución del gasto social —léase disminución del gasto educativo—, en el decenio de los ochentas tuvo una tendencia al descenso, en nuestro país en el año de 1983 llegó al 2.5 del PIB, alejado en más de 5 puntos de lo que recomiendan organismos internacionales para la educación como la UNESCO; esta disminución afectó más a los grupos sociales menos favorecidos con la distribución del ingreso; se frenó el motor de la movilidad social que había tenido la educación durante los últimos veinte años; disminuyeron ostensiblemente los salarios de los profesores de todos los niveles educativos; se presume que estos impactos se manifestaron de inmediato en una baja de la calidad en la educación.

El redimensionamiento del Estado. En nuestro caso, el Estado que se conformó después de la independencia política, supo del valor ideológico que la educación representaba para el nacimiento de la República, los escritos de José María Luis Mora confirman esta aseveración. En el Proyecto Nacional de la Constitución de 1917 quedó bien cimentada esta idea, políticamente ha servido de elemento de consenso y legitimidad, incrementa su presencia como Estado de bienestar durante sesenta años, ha mostrado su agotamiento e iniciado su transformación, efectuando cambios en la estructura económica como desregulación, vendiendo todo aquello que no es consustancial a la definición de Estado neoliberal y dejando que la regulación se dé por el mercado; en lo político, la apertura de espacios democráticos es una exigencia para la estabilidad social; así, el proyecto educativo queda en un dilema entre lo económico y lo político, cada vez está más claro que los presupuestos para esta función pública son más limitados, pero también es bien sabido que ha tenido y tiene un extraordinario valor ideológico y económico, pues la competencia entre naciones no se dá entre sus materias primas o

sus fábricas, se dá con sus masas críticas, sus cerebros, sus individuos; esto es ya una verdad de Perogrullo.

LOS PARADIGMAS TRADICIONALES DE LA ADMINISTRACION EDUCACIONAL

Las reformas educativas tienen en buena medida como punto de partida la administración, por lo menos ahí se le sistematiza, se les organiza para ponerlas en práctica. En el caso mexicano, cada cambio del poder ejecutivo federal se acompaña de intenciones declaradas de modificaciones al proyecto educativo que se concretan en un nuevo discurso de la política educativa para ese período; éstas han sido una constante desde que se creó la Secretaría de Educación Pública; órgano de la administración pública responsable de la conducción de las políticas públicas de la educación. Sus estilos y formas de administrar han variado con el tiempo, en un principio el sistema educativo desempeñó un papel político con una vigorosa presencia en las comunidades, la administración se basó primordialmente en el criterio de la adaptabilidad política. En otras épocas, la idea predominante en la administración ha sido la rentabilidad, en donde el sistema educativo debe orientarse hacia el proceso productivo, y evidentemente lo que subyace en este modelo de gestión, es una administración basada en la escuela clásica de la administración y su vinculación analítica con los principios de la administración general, científica y burocrática.

En tiempos recientes, los años sesentas y setentas, el modelo de gestión fue el de la adaptabilidad, el cual parte conceptualmente de una serie de teorías contemporáneas de la gestión y procede analíticamente de una variedad de diversas experiencias prácticas realizadas en la administración pública y docente a lo largo de las tres últimas décadas. Sus principales contribuciones teóricas provienen de la administración del desarrollo, del desarrollo organizacional, de la ecología administrativa, del desarrollo institucional y de la teoría de la contingencia. Los protagonistas de estos movimientos contemporáneos y antagónicos conciben la organización como un sistema abierto y adaptable en el que la mediación administrativa hace hincapié en las variables situacionales del medio externo, a la luz de la efectividad política ([5]). Recuérdese que

(5) Sander Benno. "Gestión y Administración de los Sistemas Educaciona-

durante estos años estuvo en boga la teoría del desarrollo que atrajo gran interés sobre todo de los países en vías de desarrollo (industrialización), en la administración fue la teoría de sistemas; a partir de ambas en América Latina se refuncionalizaron los sistemas educativos e incluso algunos modelos curriculares.

En el orden de lo estrictamente nacional, se llevó a cabo un proceso de desconcentración administrativa de la SEP, que alcanzó a todos los estados y que hoy siguen siendo el modelo de operación del Sistema Educativo Nacional.

El nuevo paradigma. Los modelos específicos antes citados, no se han dado puros o se han agotado en un determinado período de tiempo, coexisten con "nuevas" formas de administración, lo que pone de manifiesto es su predominancia. Estos modelos específicos, Benno Sander ([6]) los ha sintetizado en lo que él llama "Paradigma Multidimensional de la Administración de la Educación". Este paradigma general estaría compuesto de cuatro dimensiones que actúan entre sí: la económica, la pedagógica, la política y la cultural.

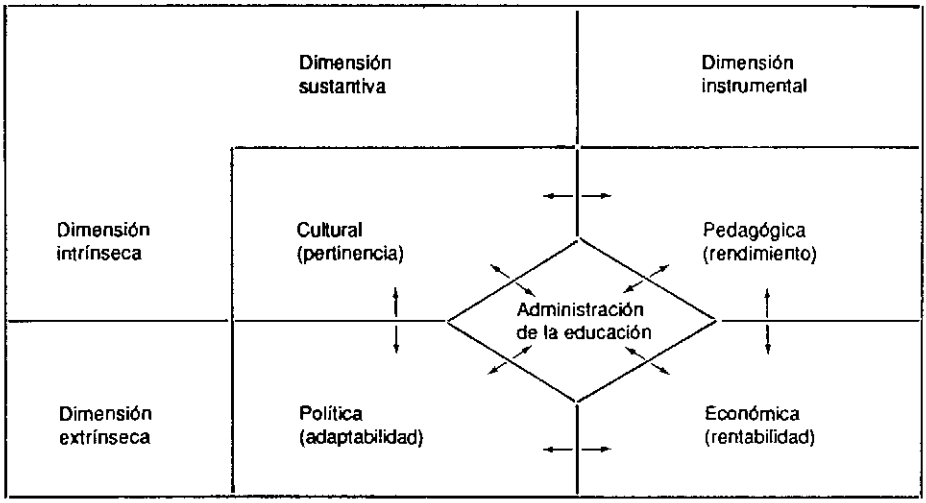
Además, la conceptualización del Paradigma Multidimensional de la Administración de la Educación se basa en tres postulados fundamentales. Según el primero, los fenómenos educacionales y los actos administrativos son aspectos interrelacionados de una realidad general. Según el segundo, en el sistema educativo hay dimensiones intrínsecas de carácter cultural y pedagógico que coexisten con dimensiones extrínsecas de carácter político y económico. Según el tercero, el ser humano como individuo y agente social comprometido políticamente en la sociedad, constituye la razón de ser del sistema educativo.

Es este ámbito antroposocio-político del ser humano, el que define como heurística la naturaleza y utilización del paradigma multidimensional de la administración de la educación. Las distintas relaciones pueden apreciarse en la figura siguiente:

---

les: problemas y tendencias", en **PERSPECTIVAS UNESCO**, Vol. XIX No. 2, 1989, Núm. 70.

(6) **Op. Cit.**



Una breve descripción de cada una de estas dimensiones permitirá tener mayor claridad sobre el paradigma multidimensional de la administración de la educación.

A) **La dimensión económica del sistema educativo.** Esta dimensión presupone la existencia de recursos financieros y materiales, estructuras, normas burocráticas y mecanismos de coordinación y comunicación. . . El criterio definitorio de la dimensión económica es la rentabilidad en la utilización de los recursos financieros y materiales y de los instrumentos tecnológicos, de conformidad con la lógica económica.

B) **La dimensión pedagógica de la administración de la educación.** Esta dimensión se refiere a los principios educativos, las concepciones diversas y las técnicas que tienden intrínsecamente al logro real de los objetivos del sistema educativo. El criterio principal de la dimensión pedagógica es la eficacia en el logro de los resultados de la educación.

C) **La dimensión política.** Esta dimensión se refiere a las estrategias de una acción concreta de los participantes en el sistema educativo y en su comunidad. En esta dimensión, los que participan en la administración de la educación buscan la adaptabilidad, criterio esencialmente político en virtud del cual el sistema educacional está llamado a satisfacer las necesidades sociales y las demandas de la sociedad en general.

D) **La dimensión cultural.** Esta dimensión atañe a los valores y características filosóficos, antropológicos, biológicos,

psicológicos y sociológicos de cuantos participan en el sistema educacional y en la sociedad en general. En la dimensión cultural, la pertinencia es el criterio básico que orienta la acción administrativa.

El paradigma multidimensional se basa en la identificación de aquellas dimensiones o espacios diversificados que permiten el pleno desarrollo del ser humano, a la vez como individuo y como agente social.([7])

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, resume el interés por arribar a un paradigma de administración multidimensional, desde el discurso pronunciado por el C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari en la ceremonia de presentación del Programa para la Modernización Educativa, expresó: "Para todos es muy claro que es necesario cambiar el sistema educativo, un cambio de fondo y con una dirección clara. El gran reto hoy es la calidad de la educación, la modernización integral del sistema y su respuesta." Continúa diciendo que "La modernización educativa implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración... imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento." ([8])

Por otra parte, es evidente que un nuevo modelo educativo tiene repercusiones en la política y práctica educativa, lo que es particularmente evidente en un país como el nuestro. Algunas de éstas quedan identificadas en el ámbito del Gobierno y la administración de la educación, en los cambios de políticas educacionales y criterios administrativos, la centralización/descentralización y la formación de personal administrativo de la educación; enseguida se explicitan cada una de ellas:

1.—El Gobierno y la administración de la educación. La administración de la educación en México forma parte de la administración pública, esta premisa explica la interdependencia entre educación y sociedad. A este respecto, son muchos los aspectos de la práctica educativa y de la gestación de escuelas, que sólo pueden entenderse cuando se examinan

---

(7) **Op. Cit.**

(8) Salinas de Gortari, Carlos. Discurso, Monterrey, N.L., 9 de octubre de 1989. **Documento sobre la Modernización Educativa.** SEP. Octubre de 1989.

en el marco evolutivo del sector gubernamental de la sociedad en un sentido más amplio. Ello es particularmente válido en lo que respecta a sociedades como la nuestra, en las que el estado desempeña una función central en las decisiones de la educación, de aquí se deriva una interpretación estableciendo un paralelo estricto entre el desarrollo de la administración pública y la administración de la educación, este desarrollo en ciertos momentos se ha visto influenciado por las perspectivas teóricas generales de la administración pública originadas en los países industrializados e importadas por los considerados en vías de desarrollo, con repercusiones directas en la administración de la educación. En los años sesentas, este hecho resultó particularmente evidente en el campo específico de la planificación de la educación, muy influída por las perspectivas teóricas de la planificación de los gobiernos y por la orientación general de la planificación del desarrollo económico.

Otros modelos teóricos de la administración pública aparecieron, como el de la racionalidad burocrática, el de la orientación conductista del movimiento de relaciones humanas y de la tendencia neoclásica de administración por objetivos; el fracaso de muchas de estas teorías es que se intentó su aplicación acríticamente, al no considerar el proceso histórico del desarrollo del país.

Por otra parte, la economía del bienestar y la planificación gubernamental a la par con la economía de la educación y la planificación educacional concebidas para captar los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico. En este sentido, durante el período de desarrollo iniciado al término de la Segunda Guerra mundial, el estado desempeñó un papel primordial como inversionista principal en materia de educación, en un intento de hacer frente a las necesidades sociales y a las aspiraciones políticas de las naciones latinoamericanas. En México en este período se creó CAPFCE, el Comité constructor de escuelas, y en 1959 se dió a conocer el famoso Plan de Once Años, se elaboraron los libros de texto gratuitos; años más tarde se realizó una Reforma educativa, se expidió una nueva Ley de Educación, se reestructuró el aparato administrativo para hacer frente a las nuevas situaciones en la educación del país; en todo este período se incrementaron los presupuestos, las matrículas escolares crecieron anualmente a tasas mayores que las de la población.

En conclusión, el Sistema Educativo Mexicano se caracteriza por una administración gubernamental predominante en su planificación, conducción, dirección y control, y también por su financiamiento.

2.—**Cambios en las políticas de educación y en los criterios administrativos.** Una rápida revisión de la historia de la educación de los últimos años revelan cambios constantes en las políticas de educación y en los criterios administrativos; para el caso de México se puede afirmar que prácticamente son cada seis años, aunque en lo esencial, que es lo jurídico, permanece sin alteración; más bien cada administración hace una lectura propia del Artículo Tercero Constitucional y a partir de ella propone su política. En términos generales, después de promulgada la Constitución, el país ha disminuído sensiblemente su índice de analfabetismo. Para lograr ésto, se han tenido que introducir en el sistema educativo criterios como el de la planificación educativa, de la desconcentración educativa, y la propuesta de descentralización, El resultado de todo ello ha sido una expansión sin precedente del sistema educativo. Esta expansión en los últimos años, junto con la crisis económica que afecta al mundo desde finales de los setentas ha repercutido en el deterioro de la calidad educativa y consecuentemente, han resultado severamente criticadas la política y administración de la educación, de tal suerte que la planificación de la educación ha tenido que superar su modelo tecnocrático tradicional y de concebir una forma paradigmática más estratégica de planificación de la educación, habida cuenta de la adaptabilidad política y de la pertinencia cultural.

3.—**¿Centralización o Descentralización?** En México desde la Independencia política se han manifestado dos fuerzas, o mejor dicho, dos tendencias para organizar y administrar el país, por un lado está el modelo centralizador y por otro el modelo descentralizado; evidentemente, la tensión entre estas dos tendencias se ha manifestado en la educación, pues ésta desde el siglo pasado, fue manzana de la discordia entre conservadores y liberales, en la alternancia en el poder de estas dos corrientes políticas lo educativo no constituía propiamente un sistema, pues apenas se estaba organizando el Estado Nacional; lo interesante es que al triunfo de los liberales, éstos incluyeron lo educativo dentro de

su proyecto político; el servicio educativo era proporcionado por los municipios, por los estados y por la Federación; los primeros, dada su pobreza, poco desarrollaron esta función pública, de hecho quedó en manos de los gobiernos estatales y el de la República la función educativa; toda esta disgresión lleva a la conclusión de que la educación fue para el estado un instrumento poderoso para lograr la independencia y promover el desarrollo nacional, y también para privar a la Iglesia de su influencia histórica en los asuntos públicos, de ello se dio cuenta a temprana época José María Luis Mora, inspirador en buena medida de los Institutos de Ciencias y Artes en las capitales de muchos estados.

La descentralización de la educación ha adoptado diversas formas según el país de que se trate, por ejemplo, en Brasil se intentó una descentralización administrativa por niveles escolares, encomendando progresivamente la enseñanza media a los estados y la primaria a los municipios; Colombia, como ejemplo de descentralización funcional y geográfica de la administración de la educación; Costa Rica, como ejemplo de regionalización y desconcentración del sistema educacional sobre la base de direcciones regionales; México, como un caso de desconcentración administrativa. Todas estas experiencias descentralizadoras han generado sus adeptos y críticos. Los que están a favor de la descentralización sostienen que facilita la interacción de la educación con la sociedad y aumenta significativamente el grado de adaptabilidad y pertinencia del sistema educacional para todos sus participantes y para la comunidad en general. La descentralización impulsaría también a los participantes de las comunidades locales a buscar soluciones a sus problemas educacionales, habida cuenta de sus propios límites, en lugar de adoptar soluciones universales que pueden o no ser aplicadas a todas las situaciones del país. Los defensores de la descentralización sostienen también que un sistema educativo descentralizado sería económicamente más rentable y tendría un mejor rendimiento que un sistema centralizado.

Por otra parte, los que han analizado críticamente el problema sostienen que esta orientación está en conflicto con las necesidades de proporcionar a los pobres oportunidades iguales en materia de educación pública gratuita. En términos políticos, es necesario demostrar de qué manera la descentralización educacional puede responder mejor a las deman-

das sociales y a las aspiraciones políticas en los países que poseen una estructura económica y una organización política que no ofrece una adecuada autonomía fiscal a las provincias y a los municipios. De esta manera, la adopción de un sistema educacional descentralizado en países caracterizados por una estructura económica y una organización política centralizadas podría correr el peligro de crear sistemas escolares que serían ignorados en las comunidades urbanas marginales y en los municipios rurales pobres. En términos culturales, existen dudas acerca de si un sistema educacional descentralizado puede ser más conveniente para sus participantes y la comunidad en general, que un sistema centralizado, cuando no existen las condiciones económicas y políticas adecuadas.

La tendencia a la centralización tiene repercusiones evidentes en las políticas y la planificación educativas. El debate sobre centralización y descentralización en la organización y administración educacional, nos enseña que no hay fórmulas inamovibles ni soluciones fáciles. Sin embargo, formulan dos sugerencias. En primer lugar, la necesidad de separar la política educacional de la práctica administrativa. En general, se considera que, para preservar la identidad nacional, la política educacional general deberá ser de índole nacional. Así, lo pertinente en un plan de estudios unitario nacional, éste preserva la identidad cultural nacional, y garantiza un mínimo de conocimientos básicos que les permite a los educandos acceder a la comprensión del desarrollo científico y tecnológico, pero dejando abierta la posibilidad de incorporar contenidos locales, también con el objeto de preservar la heterogeneidad cultural del país y satisfacer las necesidades sociales y las demandas políticas concretas. Una interpretación es que en este sentido se inscribe el nuevo modelo educativo, el de los perfiles de desempeño de la actual política de modernización educativa. Por lo que respecta a la planificación educacional, esta orientación sienta las bases del desarrollo de la microplanificación dentro del contexto de la planificación nacional del desarrollo educacional. También en este caso, se sugiere que las normas políticas nacionales de carácter general no sean descentralizadas, a fin de evitar el peligro de contribuir al debilitamiento del sentido del destino nacional y de la presencia de la ciencia moderna en todos los puntos del país. Para aplicar las políticas educacionales nacionales, la práctica administrativa deberá ser más o menos descentralizada.

En segundo lugar, es importante aclarar conceptos y prácticas para no asociar necesariamente centralización y autoritarismo, y para que la descentralización no se confunda tampoco con democracia y participación. En efecto, de la misma manera que el autoritarismo puede coexistir con la descentralización, la democracia y la participación pueden también persistir en un sistema centralizado. La diferencia radica en las formas de participación y en la práctica de la democracia. Resumiendo, antes que cualquier otra cosa, es necesario tener en cuenta la base de la política nacional relativa a la educación. Luego, será necesario examinar la democracia participativa como una forma de mediación administrativa, con objeto de lograr un progreso en la educación, en el entendimiento de que es más importante la forma participativa de administración de la educación que el hecho de centralizar o descentralizar el sistema, puesto que un sistema descentralizado no siempre entraña la participación necesaria, del mismo modo que el sistema centralizado no tiene siempre por qué rechazarla.

El ocuparse con relativa amplitud del conflicto centralización/descentralización es relevante para el Programa de Modernización, porque es un compromiso del discurso político actual sobre la educación "El sistema educativo va a descentralizarse". La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acordes a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contrapone al cumplimiento del mandato constitucional de contar con una educación nacional integradora al servicio de los objetivos nacionales. Las bases de la unidad entre todos los mexicanos se enriquecen en el reconocimiento familiar de las tradiciones locales y de la vida cotidiana. El desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país ([9]). Este pronunciamiento alcanza a puntualizarse en el primer reto que enfrenta la modernización de la educación y lo llama así, el reto de la descentralización, partiendo de la afirmación de que "Hoy el esquema centralizado resultante se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente",([10]) en aras de una ma-

(9) **Ibidem.**

(10) "Programa Nacional...". **Op. Cit.**

yor precisión se enuncia como una política de reorganizar internamente el sistema: La descentralización, y explicita que "todo lo anterior no basta si no se promueve el cambio estructural del sistema educativo, cuya base sea una política de descentralización que se constituya en detonador de acciones innovadoras y en motor de otros cambios. . .".

Conviene concebir la descentralización misma como un proceso educativo, ya que la operación participativa de los servicios plantea un verdadero desafío: el de vivir con mayor plenitud la democracia, fin primordial de la educación mexicana.

La descentralización requiere el diseño de modelos de organización y la operación de sistemas flexibles que puedan instituirse en los diversos contextos regionales y fortalezcan la solidaridad. . .

Para lograr estos compromisos, el sistema educativo nacional descentralizará la operación de sus servicios educativos de los ciclos preescolar, primaria, secundaria y normal, reordenará su administración; acentuará la planeación y la evaluación y fomentará la participación social.

Consideraciones finales.

Las dificultades del país, especialmente las financieras en la década próxima pasada, así como el gigantismo y la ineficacia de los aparatos centrales de la administración pública, entre los cuales queda incluida la administración pública de la educación, así como también la propia dinámica social y política, han generado la búsqueda de nuevos paradigmas más acordes con las necesidades educativas actuales, que obliga a una readecuación de las estructuras de apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Pueden identificarse ya a estas alturas, con cierta nitidez, algunas tendencias con distintos grados de énfasis:

1. **El redimensionamiento del papel del Estado-educador y sus relaciones con otras esferas de la sociedad civil** como las asociaciones, confederaciones, grupos profesionales, comunidades locales que participan y desean seguir participando en la gestión de servicios educativos. La presencia del sector privado en la oferta de servicios educativos, especialmente en la educación superior, ambas ra-

zones están teniendo repercusiones tanto en lo ideológico-político como en términos operativos.

2. **La descentralización creciente de los servicios educativos.** Desde los años setentas se iniciaron políticas de desconcentración de servicios educativos; hoy se puede afirmar que se ha cumplido esta etapa; la descentralización ha iniciado por la educación media superior y superior, de los resultados que se obtengan en éstas, seguramente derivarán decisiones para los otros niveles del sistema educativo.
3. **Reorientación de la administración y planificación de la educación.** Está ganando terreno como un verdadero esfuerzo innovador el trabajo a nivel micro, tanto en comunidades como en centros educativos, por ejemplo, la micro-planificación educativa es un método que se está acreditando rápidamente, incluso a nivel de comunidades locales.
4. **La incorporación de nuevas técnicas de gestión.** Se han dado diversos y en distintos momentos de cambios en la gestión educativa, primero fueron las reformas administrativas, luego la transferencia de algunas técnicas de la gerencia empresarial, la tendencia descentralizadora también está creando condiciones más propicias para modernizar los procesos de dirección y gestión, por ejemplo, la introducción de la computación está resultando de la mayor utilidad en varios aspectos de la administración de los sistemas educativos.

DOCUMENTOS

LA EDUCACION SUPERIOR EN EL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO EDUCATIVO 1990-1993

La educación, en sus diferentes niveles y modalidades ocupa un lugar importante dentro de la política social guber namental dado que constituye la palanca del desarrollo y progreso de una nación. El gobierno que dirige el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza no le da la espalda al compromiso histórico del Estado posrevolucionario, al contrario, con acciones y hechos demuestra que la modernización de la educación es un proceso irreversible en nuestra entidad federativa.

La educación, es oportuno mencionarlo, fue la que registró el mayor porcentaje (20.6) dentro del índice de frecuencia de las peticiones recibidas de la sociedad en giras de trabajo y audiencias públicas que sostuvo —y sostiene— el gobernador al inicio de su mandato. En consecuencia, no se hace sino cristalizar en planes, programas, proyectos y acciones lo que constituyó —y constituye— una de las demandas más sentidas de la población.

Sin olvidar que en la educación todos sus niveles ocupan un lugar destacado en tanto forman parte de un sistema interrelacionado e interactuante, en las siguientes líneas nos referiremos especialmente al papel que toca desempeñar a la educación superior, postgrado e investigación, en el marco del Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993.

En la presentación del Programa, el Lic. Jaime Almazán Delgado, Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social reafirma el carácter prioritario que la educación ocupa en la actual administración estatal. Agrega que a partir de los lineamientos del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994, se ha venido impulsando un proceso de revisión de la estructura y funcionamiento del Sistema Educativo

Estatal, en el que se ha tenido una participación importante de los diferentes actores y sectores involucrados en el proceso educativo.

Finalmente, indica que el Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993 se apoya en los siguientes objetivos que para la modernización de la educación se mencionan en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993: mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, elevar el nivel educativo de la población y fortalecer la participación de la sociedad en el desarrollo de la educación.

En la introducción se señalan algunos de los problemas más agudos de la entidad en materia educativa (la demanda rebasa a la oferta, es decir, el ritmo demográfico supera toda previsión en materia de servicios; insuficiente infraestructura educativa en los municipios conurbados a la Ciudad de México; falta de recursos financieros para dotar a las escuelas con las condiciones materiales indispensables para el desarrollo de las tareas educativas con la calidad deseada) y que son abordados, entre otros, en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.

El Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993 recoge dichos planteamientos, así como los lineamientos del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 y los puntos de vista y aportaciones del magisterio, de los estudiantes, de los padres de familia y de todos los miembros de la comunidad interesados en el mejoramiento de la educación. Sobre esto último, se reconoce a la educación como un servicio público y prioritario, pero también es responsabilidad de la sociedad, de sus sectores y comunidades.

En el apartado titulado **"Política para la modernización educativa en el Estado de México"**, se menciona que se impulsará un desarrollo equilibrado entre la oferta y la demanda educativa para atender a aquellas regiones tradicionalmente marginadas, paralelo a ello se ampliarán los servicios educativos que se ofrecen a la población, redefiniendo algunos e incorporando otros.

Un aspecto que interesa no sólo a la educación superior sino a los demás niveles es precisamente el de revisar la calidad de los contenidos y la pertinencia de los métodos educativos, promover el uso de los medios de comunicación en apoyo a tareas educativas, extender los servicios de biblioteca y salas de lectura, conceder mayor atención a la formación

y actualización de los docentes, búsqueda de alternativas de apoyo a los estudiantes, revisar los sistemas de evaluación del desempeño escolar, propiciar la innovación en la metodología y la didáctica, e impulsar la investigación científica y tecnológica como tarea sustantiva de las instituciones de educación superior.

Atendiendo a las limitaciones presupuestales, asegura que se apoyarán esfuerzos tendientes a racionalizar en todos los niveles el empleo de los recursos; mejorar los sistemas de administración escolar, haciendo uso de los recursos de la informática; simplificar procedimientos administrativos para obtener mejores resultados con costos menores; fortalecer la planeación y organización de las acciones que se emprenden y propiciar la evaluación permanente de todos los componentes del sistema educativo.

Asimismo, se buscará dotar de mayor y mejor infraestructura a los centros educativos, se mejorarán las condiciones de vida de los docentes en la revaloración social de sus servicios y en la integración de un sistema de remuneración adecuada a su nivel profesional.

Se cierra este apartado aseverando que la modernización educativa en el Estado de México es una empresa de grandes dimensiones que no depende sólo de la voluntad o capacidad de un grupo de personas, es compromiso y responsabilidad de toda la sociedad de ahí que recomienda ampliar formas de participación social en el quehacer educativo, abrir canales de comunicación, intercambio y cooperación entre autoridades maestros, estudiantes y la comunidad en general.

Posteriormente se elabora un **diagnóstico de la problemática educativa en el Estado de México,** destacando algunos indicadores generales que afectan por igual a los distintos tipos y modalidades: distribución desigual de los servicios, tanto social como regionalmente; los considerables índices de rezago educativo y de infraestructura; el deterioro en los niveles de calidad de la enseñanza y la falta de una adecuada correspondencia entre los programas educativos y las necesidades del desarrollo regional y estatal, entre otros.

En lo que concierne al apartado **"Educación superior y de postgrado e investigación científica, humanística y tecnológica"**, de interés primordial para fines de este documento, se señala que fue, junto con el nivel medio básico, los que experimentaron el mayor crecimiento observado en el Sistema

Educativo del Estado de México en la pasada década. De atender en 1981 a 58 092 alumnos se ha llegado a 105 487 en 1989, es decir, un 82% más en el período.

Otro dato interesante es que las licenciaturas de corte universitario absorben al 84.6% de la matrícula total del nivel, las del área tecnológica el 7.8% y las del área pedagógica al 7.6%.

A nivel de postgrado, 9 instituciones ofrecen regularmente estudios en la entidad: la UNAM, la UAEM, el Instituto Superior de Ciencias de la Educación, la Normal Superior del Estado de México, el ITESM, la UACH, el IPN, el Colegio de Posgraduados y el Colegio Mexiquense.

En estas instituciones se atienden a 3 662 estudiantes, de los que el 2% se forman para cubrir necesidades del área tecnológica, 85.2% para las áreas científica y humanística, y 12.8% para apoyar al sector educativo.

Del conjunto de programas de postgrado, es de señalarse que en su mayoría son desarrollados por las instituciones universitarias. En ellas ofrecen 38 de los 47 programas de especialización y 48 de los 54 en maestría que se ofrecen este año; a nivel doctorado, sólo la UNAM a través de la Federación de Estudios Superiores de Cuautitlán y el Colegio de Posgraduados están promoviendo programas. No se menciona en este apartado, pero es oportuno destacar que la UAEM actualmente se encuentra realizando los estudios correspondientes para que en el corto plazo se imparta el doctorado en algunas de sus facultades que la integran.

Respecto a la problemática que enfrenta este nivel educativo, y que de alguna manera ya fue señalada anteriormente, se agrega la casi inexistente coordinación entre las distintas instituciones de educación superior, duplicidad de esfuerzos en la formación de profesionistas y éstos no siempre responden a las necesidades de los sectores productivo y de servicios.

Para atender dicha problemática recomienda impulsar un proceso de planeación en el que se concierten esfuerzos e intereses, prioridades y programas, que facilite la participación de todos los sectores de la sociedad en el planteamiento de políticas de desarrollo y alternativas de financiamiento y de medidas que permitan avanzar coherente y firmemente hacia los niveles de calidad académica que se precisa alcanzar en las instituciones de educación superior y sus egresados.

El desarrollo de proyectos de investigación, como parte sustantiva de la educación superior, no se realizan con la misma intensidad y pertinencia en todas las instituciones, pues son las que ofrecen postgrados las que en mayor medida los promueven y patrocinan: el 85% de los trabajos de investigación se producen como resultados de estos programas: mientras que el Colegio de Postgraduados desarrolla casi el 50% del trabajo investigativo que se realiza en la entidad, las instituciones universitarias lo hacen tan sólo con un 30%.

Sin embargo, el desarrollo de la investigación enfrenta serios obstáculos como lo es la inexistencia de lineamientos o políticas a nivel estatal que normen su desarrollo en favor de prioridades y que le determinen fuentes estatales y alternativas para su financiamiento. Por consiguiente, se sugiere la necesidad de integrar un programa estatal indicativo que recogiendo las prioridades nacionales y las que se han determinado estatal y regionalmente, pueda generar los esfuerzos concertados que se precisan para impulsar a la investigación como actividad sustantiva de las instituciones de nivel superior y como vía para encontrar respuesta a los grandes problemas que obstaculizan el desarrollo general de la sociedad.

La formación y actualización de los docentes, constituye una de las acciones fundamentales para lograr el propósito de mejorar sustancialmente la calidad de la educación. La modernización del sistema requerirá —se afirma— que la formación de profesionales de la educación atienda las necesidades sociales del presente y del futuro inmediato, vincule la teoría con la práctica, permita orientar el proceso educativo hacia la solución de problemas que a la acumulación, y haga de la investigación un generador de posibilidades de mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de alternativas de solución a problemas específicos del desempeño académico de alumnos y maestros.

La actualización de los docentes requiere atención especial en razón de que el Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México —organismo creado en 1986 con el objetivo expreso de promover, organizar, coordinar y difundir actividades de superación académica entre el magisterio estatal— sólo atiende sistemáticamente a un 5% de los docentes en servicio. Además de que los tiempos en que ofrece los cursos no parecen ser los más propicios para el magisterio en servicio.

En este orden de ideas, considera la posibilidad de establecer el año sabático para el magisterio estatal, a efecto de que lo aprovechen en su actualización profesional. Finalmente, en lo que concierne a este rubro, señala que los esfuerzos de actualización y superación profesional de los docentes deberá ir acompañado de mejores niveles de retribución económica.

La evaluación educativa como parte importante del sistema, presenta notorias deficiencias que se observan en las diferentes líneas de evaluación que se desarrollan en el Sistema Educativo Estatal. Así, la evaluación del desempeño escolar no siempre cuenta con un adecuado sustento conceptual que evada su aplicación mecánica; la evaluación del proceso educativo se promueve de manera poco sistemática en las instituciones de educación superior; la evaluación de la administración está todavía lejos de ofrecer respuestas con la calidad y oportunidad requerida, por el carácter esencialmente dinámico del Sistema; la evaluación de la política educativa ha quedado en meras descripciones, pues no se ha profundizado ampliamente el análisis de los problemas del sector, de los resultados de sus acciones, a fin de fundamentar los ajustes o modificaciones que precisen sus p ogramas de trabajo; y la evaluación del impacto social de los egresados del Sistema se hace de manera poco sistemática, no se realiza con la periodicidad requerida, ni en todos los niveles.

Finalmente, sugiere que se emprenda un diagnóstico más profundo de la situación que presenta cada línea de evaluación en la Entidad, lo que permitirá redefinir sus propósitos y orientar sus resultados en favor del mejoramiento de la calidad de la educación y de los procedimientos administrativos que norman su funcionamiento.

La construcción, equipamiento y mantenimiento de los inmuebles educativos, constituyen aspectos fundamentales para desarrollar en condiciones adecuadas la tarea educativa y que requieren del uso de una alta proporción de los recursos financieros destinados al sector. Se advierte que dado el intenso uso a que son sometidos los inmuebles educativos, se hará necesario llevar a cabo trabajos permanentes de conservación, mantenimiento, rehabilitación, salud e higiene y esté ticos. Podría decirse —se añade— que no hay escuela que no tenga requerimientos de esa naturaleza, por lo que debe considerarse el desarrollo de programas anuales que cubran cuan-

do menos los dos primeros aspectos, dejando el tercero a cargo de los usuarios.

Los **objetivos** generales del Programa Estatal de Desarrollo Educativo 1990-1993, y que tienen que ver con la educación superior, postgrado e investigación son: elevar la calidad de la educación mediante el mejoramiento de los programas de formación y actualización de los maestros y la vinculación de los elementos del proceso educativo y de la investigación con los avances de la ciencia, la tecnología y las características particulares de la entidad; formar a los técnicos y profesionistas que precisa el desarrollo estatal en la producción de bienes y servicios socialmente necesarios; modernizar la administración educativa con la operación de sistemas flexibles que respondan eficaz y eficientemente a las necesidades de los diferentes contextos regionales; y por último, promover formas de participación social en apoyo a las acciones que requiere el desarrollo educativo de la entidad.

Las **estrategias** que para el cumplimiento de los objetivos enunciados se señalan, son, entre otros: el fortalecimiento de los programas de formación docente, en el marco de un proceso de educación continua que se inicie con la carrera profesional y se prolongue con la actualización permanente y la superación académica; el fomento a la investigación educativa que incorpore los avances de la ciencia y la tecnología; la revisión permanente de planes y programas de estudios, los sistemas de evaluación y su adecuación a las características particulares de la entidad; la dotación oportuna de equipo y mobiliario escolar, en apoyo a la eficiencia del proceso educativo; el impulso al diseño, producción y distribución de medios didácticos en todos los niveles y modalidades educativas; el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los diversos subsistemas que ofrecen servicios educativos en la entidad.

A lo que se agrega la revisión de la organización y procedimientos administrativos que propicien la elevación de los niveles de eficiencia del Sistema; el impulso al establecimiento de sistemas de información educativa; la ampliación y fortalecimiento de las alternativas de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior y la vinculación de sus planes y programas con las necesidades de desarrollo regional; el impulso a los sistemas abiertos de educación que ofrezcan oportunidades de superación a grupos de población ex-

cluidos del sistema educativo formal; y el impulso a nuevas formas de financiamiento alternativo para la educación con el concurso de los sectores social y privado.

Después de las estrategias se indican los **programas** y **metas,** que para el caso de la educación superior es la de establecer dos institutos tecnológicos y la Universidad de Netzahualcóyotl; en tanto que para el postgrado en educación, las metas a 1993 son las de fortalecer precisamente los estudios de post grado en educación, ampliando su cobertura en un 50%; establecer la normatividad que regule el funcionamiento de los postgrados en educación; y consolidar el programa de difusión y extensión académica de las instituciones que ofrecen post grados en educación.

El subprograma de investigación educativa tiene como metas las de fortalecer el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México como centro de investigaciones educativas; desarrollar el Programa Estatal Indicativo de Investigación Educativa; integrar el Consejo Estatal de Investigación Educativa; consolidar el desarrollo de la investigación educativa en la entidad; establecer el Sistema Estatal de Investigadores; fortalecer el programa de vinculación e intercambio académico; ampliar los programas de cooperación académica con instituciones locales, nacionales y extranjeras; consolidar el programa de difusión educativa; producir el programa de difusión educativa; producir programas de radio y televisión con fines educativos; desarrollar el programa de diseño, producción y distribución de material básico; elaborar y actualizar los libros de apoyo didáctico y de consulta que precise el desarrollo del proceso educativo; enriquecer y diversificar la obra editorial educativa; establecer bibliotecas escolares en instituciones que carezcan de ellas e incrementar los acervos en las existentes; y establecer sistemas de información para el desarrollo de la investigación educativa.

El Programa Formación y Actualización de Docentes se subdivide a su vez en dos subprogramas, el primero de ellos, el de Formación de Docentes, persigue precisamente fortalecer el Sistema Estatal de Formación de Docentes, evaluar los planes y programas de educación normal, promover el desarrollo de proyectos de investigación en las escuelas normales, establecer nuevas licenciaturas o especializaciones en educación y ampliar los programas de actualización docente.

Por su parte, el subprograma Actualización y Superación de Docentes busca fortalecer el Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México, desarrollar el año sabático para el magisterio y ampliar las oportunidades de formación profesional para el magisterio en servicio.

El programa de Sistemas Abiertos de Educación con un solo subprograma, el de Sistemas Abiertos de Educación, de Control Estatal, cuyas metas para 1993 son las de establecer sistemas abiertos para la educación básica, media superior y superior, además de revisar y adecuar los modelos pedagógicos empleados en sistemas abiertos de educación.

El Programa Evaluación Educativa se integra a su vez por cuatro subprogramas: el de Evaluación del Desempeño Escolar, dirigido a actualizar los sistemas y procedimientos de evaluación del desempeño escolar; el de Evaluación del Proceso Educativo, orientado a desarrollar modelos de evaluación del proceso educativo; el de Evaluación de la Administración Educativa, con una diversidad de metas entre las que es dable mencionar la de adecuar la estructura de los órganos administrativos, centrales y regionales, a las necesidades del funcionamiento del Sistema; desarrollar la planeación y programación de servicios educativos a nivel estatal, regional, municipal e institucional; consolidar el proceso de desconcentración técnico-administrativa de los servicios educativos estatales; desarrollar nuevos proyectos de administración escolar; mejorar los sistemas de información estadística; desarrollar el sistema de información educativa; actualizar los sistemas de registro, acreditación, certificación y revalidación de estudios; mejorar el sistema de escalafón magisterial; operar centros regionales de computación; desarrollar el programa de becas del Gobierno del Estado de México; regular el funcionamiento de las escuelas particulares; y regular el ejercicio profesional.

El último subprograma, el de Evaluación del Impacto Social de la Educación, tiene una sola pero importante meta a cumplir en los próximos tres años, 1990-1993: la de desarrollar modelos para analizar el impacto social de la educación.

Finalmente, el Programa Construcción, Equipo, Mantenimiento y Reforzamiento de Inmuebles Educativos, que también interesa a las instituciones de educación superior, se desglosa en dos subprogramas; el primero, denominado Construcción y Equipamiento, pretende abatir en un 50% el rezago de

espacios educativos, promover la construcción y equipamiento de espacios educativos, actualizar las guías de equipo y los diseños arquitectónicos, y establecer los Consejos Ciudadanos de Apoyo Educativo para la Construcción, Equipo y Mantenimiento de Inmuebles Educativos.

El segundo subprograma, titulado Mantenimiento y Reforzamiento, tiene por delante las siguientes metas: desarrollar programas de conservación, mantenimiento y rehabilitación de espacios escolares; mantener actualizado el inventario de bienes muebles, inmuebles y equipo; contar con manuales de mantenimiento en todas las escuelas de la entidad; e intensificar el programa de fabricación y rehabilitación de mobiliario escolar.

espacios educativos, promover la construcción y equipamiento de espacios educativos, actualizar las guías de equipo y los diseños arquitectónicos, y establecer los Consejos Ciudadanos de Apoyo Educativo para la Construcción, Equipo y Mantenimiento de Inmuebles Educativos.

El segundo subprograma, titulado Mantenimiento y Reforzamiento, tiene por delante las siguientes metas: desarrollar programas de conservación, mantenimiento y rehabilitación de espacios escolares; mantener actualizado el inventario de bienes muebles, inmuebles y equipo; contar con manuales de mantenimiento en todas las escuelas de la entidad; e intensificar el programa de fabricación y rehabilitación de mobiliario escolar.

LEGISLACION

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE CARACTER ESTATAL DENOMINADO "TECNOLOGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ECATEPEC"

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA
H. "L" LEGISLATURA DEL ESTADO
P R E S E N T E.

En uso de las facultades que me otorgan los artículos 59 Fracción II, 88 Fracción I y 89 Fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de la H. Legislatura, por el digno conducto de ustedes, Iniciativa de Decreto de creación del Organismo Público Descentralizado denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, el cual se sustenta en la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

México necesita urgentemente insertarse en la modernidad, modificar esquemas económicos, políticos y sociales que fueron diseñados para resolver los problemas de un contexto que ya ha sido rebasado y por tanto no garantizan en el momento actual un exitoso tránsito al siglo XXI. Estos cambios deben generarse en todos los ámbitos de la vida nacional en un marco de amplia participación social, respetuosa concertación política, fortalecimiento de la soberanía nacional y respeto irrestricto al Proyecto de Nación definido en la Constitución Política de la República. Aspecto toral de dicho proyecto

es el numeral tercero referido a la educación, ámbito que ocupa el proyecto que hoy someto a su distinguida consideración.

Es indiscutible que nuestro país requiere la cobertura del sistema educativo y mejorar la calidad del mismo. Importante instrumento para la consecución de la modernización que exige la circunstancia nacional será la formación de cuadros profesionales capaces de enfrentar los retos que plantea el advenimiento de la nueva centuria; es por ello que, como se ha advertido en el Plan Nacional de Desarrollo: "las instituciones que conforman el sistema educativo superior no pueden ni deben quedar marginadas de las acciones y los esfuerzos encaminados a modernizar el país".

Los propósitos de la modernización relativos a las instituciones de educación superior, han sido ya claramente expresados en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994: "apoyar las acciones que permitan a dichas instituciones cumplir mejor con sus fines, vinculando sus actividades a los requerimientos del desarrollo nacional; concertar políticas comunes para la atención a la demanda educativa; impulsar la evaluación de su trabajo para emprender la reordenación interna y la racionalización que correspondan; y responder a las exigencias del desarrollo científico, tecnológico y social, subrayando la importancia en la formación profesional de una educación teórica y práctica, flexible, fundada en el dominio de los métodos y en la capacidad de autoaprendizaje mediante procedimientos que fomenten el trabajo personal y de grupo".

Están señalados así, los ejes sobre los cuales habrán de desarrollarse las nuevas instituciones de educación superior en el país; la creación de una nueva institución en el Estado de México habrá de darse en congruencia con este marco indicativo.

El que exista en el Estado una importante zona industrial y se cuente con la voluntad del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como el interés y el apoyo económico de la comunidad, hace pensar en la firme posibilidad de crear una institución moderna que reúna y optimice todos estos apoyos, en beneficio del desarrollo económico, social y cultural de la región, la entidad federativa y del país.

Nuestro estado es una de las entidades federativas que mayor riqueza generan, su participación en el P.I.B. nacional fue del orden del 10.4%; en su territorio se asientan varios de

los municipios más productivos del país y algunas de las mayores concentraciones humanas del mismo.

Los municipios urbanos y metropolitanos que colindan con el Distrito Federal constituyen continuidades demográficas que facilitan fenómenos migratorios, lo que explica el acelerado crecimiento que en los últimos treinta años ha experimentado la Entidad.

Este desbordado crecimiento motivado por un importante flujo migratorio del campo mexicano hacia la zona económica más importante del país que comparten el Estado de México y el Distrito Federal, ha generado una demanda creciente y desbordada de servicios que pone a prueba la capacidad de respuesta de los Gobiernos Estatal y Federal.

Sin embargo, el período de acelerado crecimiento urbano e industrial en el Estado de México ha llegado a su fin. Ello no significa el estancamiento, sino el inicio de un proceso más gradual y, por lo mismo más manejable. La posibilidad de orientar y dirigir los cambios hacia metas establecidas; de organizar y reorganizar la vida social y económica sin verse rebasado por los acontecimientos que venían siendo intempestivos.

El mejoramiento de los servicios de salud, el equipamiento urbano, la regularización de los asentamientos, la atención educativa en los niveles básicos y medio, la ampliación de las obras viales, el transporte público y la creación de empleos han sido, entre otros, problemas que han requerido importantes esfuerzos gubernamentales.

Debido a que la mayor parte de las actividades económicas que se desarrollan en el estado se gravan por contribuciones federales y a que los renglones de financiamiento local son reducidos, existe gran irregularidad en la cantidad y calidad de los servicios públicos que presta el estado.

Entre los servicios que presentan rezago en su atención se encuentran los educativos, particularmente en sus niveles medio superior y superior. En el caso de la educación básica y media, se puede afirmar que el Estado de México es una de las entidades que más cerca están de satisfacer su demanda potencial. En cuanto a la educación superior, la problemática que afecta no sólo se expresa en la demanda no atendida sino también y en forma significativa, en la calidad de la enseñanza; la desvinculación entre los procesos productivos y los procesos educativos, entre la educación y las características so-

cioeconómicas de la región. Se observa en este nivel, deficiencia para la generación de conocimientos científicos y tecnológicos que impacten en el desarrollo regional.

El problema de la educación superior no es de exceso de profesionales sino la calidad y pertinencia de su formación, como también lo es de una economía que ha estado poco preparada para aprovechar los servicios que las instituciones de educación superior puedan prestar. Sin el agobio de una matrícula desbordada, estas instituciones pueden emprender la indispensable tarea de reformarse internamente para adaptarse a las nuevas exigencias que se les plantean. En este contexto la cuestión para el Estado de México, probada la existencia de demanda de educación superior, es definir quién va a atenderla. No se perciben más de dos alternativas; o bien se extienden o continúan extendiéndose en la zona conurbada las instituciones con sede en el Distrito Federal con las consecuencias negativas que ello acarrea tanto a estas instituciones al estimular su gigantismo, como el Estado de México que se ve privado de la oportunidad de diseñar una política de educación superior adecuada a las necesidades de su población y a las exigencias que el entorno le plantea, o se crean nuevas instituciones. Conforme a las concepciones actualmente aceptadas en México de lo que debe ser la educación superior para desempeñar el papel que le corresponde en la modernización de la sociedad, tal como ha sido expresado por el Gobierno Federal y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza. Superior, la segunda alternativa es la que conduce a una Institución que efectivamente se vincule a los procesos de cambio social y económico del Estado de México.

Recomendar esta opción requiere una sólida fundamentación que, además de considerar aspectos socioeconómicos incluya cuestiones puntuales sobre el pasado, la actualidad y el futuro del sistema educativo.

El sistema de instituciones de educación superior se privilegia en algunas zonas y es inexistente en otras. Un significativo número de jóvenes en edad de cursar estudios superiores se ven impedidos de hacerlo y obligados a inscribirse en instituciones fuera de la entidad por la carencia de espacios educativos y alternativas de formación. Esta singular condición convierte al Estado de México, en un caso único en el país por el elevado número de jóvenes que se matriculan en

instituciones fuera del estado en que residen, o bien en instituciones ubicadas en la entidad de residencia pero de carácter nacional (el 48% de los alumnos del estado que cursan estudios superiores en él, lo hacen en los planteles de la Universidad Nacional Autónoma de México, ubicados en los municipios conurbados). Un estudio de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior muestra que después del Distrito Federal, es el Estado de México la entidad con más alumnos de primer ingreso inscritos fuera del estado y, como era de esperarse, la casi totalidad en el Distrito Federal.

Otros indicadores sugieren la misma interpretación; la baja matrícula que muestra el Estado de México en relación con el grupo de edad correspondiente cuando se compara con la de otras entidades federativas contradice todo lo que se sabe acerca de la poderosa determinación que ejercen la industrialización y la urbanización en el crecimiento de la demanda de Educación Superior. Situado el grueso de la población urbana en la vecindad del Distrito Federal, que concentran la mayor oferta educativa del país, es evidente que esta demanda ha buscado salida trasladándose donde se localiza la oferta. Sólo ésta explicación concilia el dato de que la población económicamente inactiva de Ecatepec (el 48.9%), manifieste tener condición de estudiante.

Esta singular situación que ofrece la educación superior en las zonas conurbadas del Estado de México no representa una solución sino un serio problema. Es indudable que los jóvenes que encuentren respuesta a sus aspiraciones de realizar estudios superiores tienen que soportar un costo elevado en términos de tiempo dedicado a la transportación y pago de la misma, que para familias de bajos y medianos ingresos constituye un sacrificio. Para muchos, tal vez la mayoría, incluso esta alternativa puede parecer impracticable y llevarles a desistir a continuar sus estudios.

Pero las consecuencias no sólo adversas a nivel individual, tanto o más serias lo son al nivel del conjunto social, si este fenómeno se interpretase como la renuncia de las autoridades del estado a formular y ejecutar una política de educación superior, ya que hasta el momento gran parte de las decisiones respecto a la formación de recursos humanos de alto nivel y la vinculación de las instituciones de educación superior con su medio social, particularmente con la actividad

industrial, se toman en las instituciones educativas del Distrito Federal.

La distribución regional de la oferta revela que en la región I (Toluca), se atiende el 32% del total de alumnos con este nivel; en la región II (Zumpango) al 45% y la III (Texcoco) en la que se asienta casi el 40% de la población del Estado, sólo se atiende el 23% del total estatal. Estos datos permiten identificar dos problemas: el desequilibrio entre oferta y demanda educativa especialmente significativo en la región III, y la limitada incidencia del Gobierno del Estado en la formación de recursos de alto nivel requeridos para la resolución de la compleja problemática regional y de la entidad en su conjunto.

Esta situación requiere una inmediata y eficaz solución, es una demanda social y una responsabilidad histórica que plantea al Gobierno del Estado de México la necesidad de diseñar una política integral de educación superior capaz de responder a los problemas actuales y a los grandes retos que implica el advenimiento de la nueva centuria. Con este espíritu el Ejecutivo a mi cargo se avocó al desarrollo de los estudios que permitieran definir tanto el tipo de institución que se requiere para formar dichos cuadros, como la ubicación de la misma. Se trabajó pues, tanto en estudios de factibilidad como de oferta y demanda educativas. El análisis posibilitó arribar a la conclusión de crear la nueva institución en el Municipio de Ecatepec, la cuarta potencia productiva del país, con una industria consolidada en las ramas químico, metálica básica, de papel, eléctrica, alimenticia y de maquinaria que no sólo constituirá un campo de empleo para los egresados, sino que requerirá, en el inevitable proceso de modernización por el que pasará para afrontar la competencia internacional en el mercado interno y en el externo, tanto de personal con más elevada calificación en las funciones de producción, administración y dirección, como del uso de los servicios de asesoría e investigación que puede proporcionar una institución de educación superior.

Las características socioeconómicas de la región y del municipio de Ecatepec, el papel protagónico que ha desempeñado en el desarrollo industrial y social del país, la importancia que a nivel estatal y en el contexto nacional reviste, hace necesario la creación de una institución educativa comprometida con los requerimientos del sector productivo y la econo-

mía regional, razón por la que se propone su orientación tecnológica.

La naturaleza de esta institución es la de organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de México ya que como persona pública garantiza, por un lado, la rectoría del poder público en la tarea educativa, en el cumplimiento tanto de los postulados constitucionales en esta materia, como de las finalidades que señala la Ley Federal de Educación; por el otro, asegura su participación en el suministro de los recursos materiales, financieros y jurídicos necesarios para su funcionamiento.

Como organismo descentralizado adquiere un status político y administrativo que permite, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del estado, amplia libertad en la definición de sus políticas internas en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la constitución de sus órganos de gobierno, en la administración de sus recursos y en sus relaciones con los sectores privado y social. Implica, pues, dotarla de personalidad jurídica propia, por tanto diferente a la del sector central con el cual se vinculará incorporando las políticas gubernamentales a su desarrollo institucional y rindiendo informe de su gestión financiera. Tener personalidad jurídica propia permitirá al organismo libertad de acción directa, posibilidad de ejercer sus funciones sin necesidad de autorizaciones del centro que las tornen burocráticas o dificulten el cumplimiento expedito de sus propósitos; significa facultad de ejercer derechos y cumplir obligaciones, e involucra también tener un patrimonio propio y un régimen jurídico propio.

El patrimonio de la institución estará conformado por los bienes muebles e inmuebles que se le asignen al momento de su constitución y los que adquiera a través de recursos propios o vía donaciones, legados o herencias; los recursos financieros que proporcione el sector público (Federación, Entidad Federativa, Municipios) y los que obtenga de parte de los sectores privado y social, así como aquellos que genere por la prestación de sus servicios; los derechos patrimoniales y fideicomisos que se constituyen en su beneficio; las utilidades, intereses, rentas y esquilmos de sus bienes. La propiedad inmobiliaria afectada diariamente al servicio y la que tenga significación cultural, será indisponible. El patrimonio no estará sujeto a gravámenes de ningún tipo.

La organización descentralizada y la personalidad jurídica propia implican libertad de actuación, organización y gestión dentro de los límites del ordenamiento que crea a la institución. No significa inmunidad ni irresponsabilidad jurídica o situación de excepción análoga y se expresa en diversos planos: técnico, jurídico, orgánico y financiero. Desde el punto de vista técnico se halla referida a la forma de prestación del servicio, es decir a la libertad para señalar orientaciones, definir objetivos, metas, formas de ejecución, elección de medios; para controlar, corregir y evaluar acciones educativas, de investigación y extensión.

En el ámbito de lo jurídico permite el ejercicio de una potestad reglamentaria, que al ser ejercida por los órganos internos facilita la adecuación expedita de la normatividad al desarrollo de la institución.

A nivel orgánico se manifiesta en la facultad de organización interna, es decir, la definición específica de las funciones de cada órgano, su forma de integración, sus relaciones internas, funcionamiento y renovación.

En el ámbito financiero significa capacidad para administrar los recursos económicos, definir las formas de financiamiento interno y gestionar el externo, elaborar y aprobar presupuestos, aplicar recursos y controlar el ejercicio financiero. Toda vez que la institución manejará recursos públicos, aportaciones de la Federación, de los estados y dentro de lo posible, de los municipios, se hace necesario que informe anualmente sobre el estado que guardan sus finanzas a su principal fuente de financiamiento.

Resulta importante destacar que los sectores privado y social están vivamente interesados en participar en el proyecto educativo y no sólo lo han expresado a las autoridades federales, locales y municipales, sino que están en proceso de constituirse en asociación civil con el propósito fundamental de aportar al financiamiento de la institución particularmente en las áreas de investigación y vinculación y han manifestado su voluntad de permitir el acceso a sus centros productivos a las prácticas escolares, así como de establecer un amplio programa de becas y una bolsa de trabajo que fortalezca los vínculos sector productivo-institución educativa, lo que alienta los esfuerzos públicos que el Ejecutivo a mi cargo desarrolló para hacer posible este proyecto. Toda vez que el financiamiento de la institución no debe recaer exclusivamente en el im-

porte del subsidio público —federal, estatal y, en la medida de lo posible, municipal— sino que deberá estar complementado fuertemente con los ingresos que la institución autogenere, como cuotas de inscripción, en pagos mensuales por concepto de colegiaturas, pago de servicios, asesorías, consultorías, investigación para la industria, el vínculo entre el Tecnológico y el sector productivo debe garantizarse haciéndolos participar en el gobierno de la institución.

De aquí que la Junta Directiva, órgano colegiado de decisiones, deba constituirse en forma plural, deba incluir la representación del municipio, el gobierno del Estado y la Federación, así como los sectores social y productivo. Considerando que el sector productivo se ha comprometido a apoyar en forma significativa el financiamiento de la institución, participará también en una instancia orgánica encargada de la administración de los recursos que dicho sector provea a la institución.

El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec no es una institución educativa más, con su creación se rompen los tradicionales esquemas de institutos tecnológicos desconcentrados y se descentraliza, a nivel local, la educación e investigación tecnológica. Se faculta a la institución a elaborar planes y programas con estudios que la Secretaría de Educación Pública no definirá, sino que le serán remitidas para que, en su caso, sean autorizados. Con esta facultad, el Tecnológico está en posibilidad de determinar los contenidos que permitan la formación de los cuadros que la región requiere.

La nueva concepción de educación tecnológica obliga a crear un modelo académico y educativo que dé lugar a la innovación en los campos de la formación profesional mediante la organización de curriculos interdisciplinarios y polivalentes; que impulse la investigación vinculada con las necesidades de la producción y el bienestar social; y que promueva el establecimiento de programas de servicios que respondan a los procesos de cambio en los diferentes sectores sociales y de la institución misma.

De esta forma, en el marco de una relación institución-comunidad más armónica y provechosa, la nueva institución se impone el propósito de orientar sus servicios académicos y educativos al desarrollo de la región y del país a partir de tres ejes de relación fundamentales, los cuales articulan el

conjunto de propósitos, funciones y tareas académicas y sociales que habrán de regirla:

— Relación de la institución con la esfera productiva.
— Relación de la institución con los progresos científicos y tecnológicos.
— Relación de la institución con la comunidad.

El modelo académico-educativo del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec tiene como propósitos fundamentales:

a) Formar profesionales aptos para la aplicación de conocimientos y la solución creativa de los problemas con un sentido de la innovación en la incorporación de los avances científicos y tecnológicos.
b) Desarrollar investigación científica y tecnológica que se traduzca en aportaciones concretas tendientes al mejoramiento y eficiencia de la producción industrial y de servicios.
c) Desarrollar programas de superación y actualización.
d) Impulsar estrategias de participación y concertación con el sector productivo que apunten a la consolidación y el desarrollo tecnológico y social de la región.
e) Generar una sólida cultura científica y tecnológica, y
f) Promover la difusión de la cultura nacional y universal a la comunidad.

Bajo esta perpectiva se hace necesario que la formación esté centrada en el ejercicio de prácticas profesionales cuya orientación se vincule, en primera instancia, con las necesidades y particularidades de los procesos productivos característicos de la Región y, que se apoyen en un enfoque multidisciplinario e integral que evite la superespecialización y por el contrario, promueva una formación más flexible y multivariada fundada en la relación de la teoría con la práctica.

En Ecatepec se tiene la posibilidad de que sus diversas industrias se constituyan en el escenario real donde el estudiante y el profesor lleven a efecto una parte importante del pro-

ceso educativo. Es así como la enseñanza y aprendizaje se traslada del aula a los centros de trabajo y producción, lo cual posibilita reconocer la problemática inherente a los procesos productivos y del trabajo, y a su vez contribuir al mejoramiento de éstos mediante el empleo de los conocimientos pertinentes en el análisis, explicación y solución de problemas así como la investigación de ciertos tipos de tecnologías y/o procedimientos que redunden en beneficio de los centros de producción.

Es indudable que las posibilidades de éxito del modelo educativo que se propone la institución recaen en gran parte en la figura del profesor. Poco sentido tendrían las innovaciones curriculares si éstas no se acompañan de la transformación de la práctica docente.

La formación de profesionales y técnicos con las competencias intelectuales productivas que les permitan responder a las necesidades de la comunidad y la innovación científica y tecnológica requiere de un profesor con un concepto distinto del quehacer docente que trascienda la transmisión puramente abstracta y repetitiva de conocimiento basado en una enseñanza centrada en el profesor y que solamente favorece la fragmentación del conocimiento y el enciclopedismo.

El régimen de la investigación se constituye como función académica y privilegiada que nutre y orienta el desarrollo de la docencia y la extensión.

A través de la investigación es como la institución puede colocarse a la vanguardia del conocimiento científico y tecnológico y al mismo tiempo contribuir al desarrollo productivo y social de la región.

La institución deberá, asimismo, impulsar un amplio programa de servicios a la comunidad y vincularse estrechamente con el sector productivo. El cumplimiento de todos estos propósitos nos permitirá arribar al nuevo ciclo con una generación de profesionales preparados para asumir su responsabilidad histórica.

En tal virtud, es razonable considerar que las características de la entidad y en particular del Municipio de Ecatepec y su zona de influencia, exige avanzar en materia tecnológica que apoye su desarrollo.

El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec pretende, por tanto, desarrollar un modelo académico y educativo que dé lugar a la innovación en los campos de la forma-

ción profesional mediante planes de estudio flexibles que impulsen la investigación vinculada con las necesidades de la producción industrial de la región particular y del país en general.

En razón de lo expuesto, me permito someter a la consideración de esta H. Legislatura, el Proyecto de Decreto que se inserta a continuación, para que en su caso, se apruebe en sus términos:

. . . . . .

Reitero a ustedes las seguridades de mis respetos.

A T E N T A M E N T E.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO.

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
(Rúbrica).

EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

LIC. HUMBERTO LIRA MORA.
(Rúbrica).

EL SECRETARIO DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL.

LIC. JAIME ALMAZAN DELGADO.
(Rúbrica).

LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE CARACTER ESTATAL DENOMINADO: "TECNOLOGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ECATEPEC" (*)

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA Y OBJETO

ARTICULO 1. Se instituye el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec como organismo público descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

ARTICULO 2. El domicilio del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec estará situado en el Municipio de Ecatepec, Estado de México.

ARTICULO 3. El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec tendrá como objeto:

I. Formar profesionales, profesores e investigadores aptos para la aplicación y generación de conocimientos y la solución creativa de los problemas, con un sentido de innovación en la incorporación de los avances científicos y tecnológicos de acuerdo a los requerimientos del desarrollo económico y social de la Región, el Estado y el País.

II. Realizar investigaciones científicas y tecnológicas que permitan el avance del conocimiento, el desarrollo de la enseñanza tecnológica y el mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales y contribuyan a la elevación de la calidad de vida de la comunidad.

(*) Publicada en la GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO el 10 de Septiembre de 1990.

III. Colaborar con los sectores público, privado y social en la consolidación del desarrollo tecnológico y social de la comunidad.

IV. Promover la cultura nacional y universal, especialmente la de carácter tecnológico.

ARTICULO 4. Para el cumplimiento de su objeto, el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec tendrá las siguientes atribuciones:

I. Impartir educación superior tecnológica en las áreas industriales y de servicios, así como cursos de actualización y superación académica.

II. Formular y modificar, en su caso, sus planes y programas de estudio, y establecer los procedimientos de acreditación y certificación de estudios para someterlos a la autorización de la Secretaría de Educación Pública.

III. Organizar y desarrollar programas de intercambio académico y colaboración profesional con organismos e instituciones culturales, educativas, científicas o de investigación nacionales y extranjeras.

IV. Expedir constancias y certificados de estudios, títulos profesionales y grados académicos y otorgar distinciones profesionales.

V. Regular el desarrollo de sus funciones sustantivas: docencia, investigación, vinculación con los sectores público privado y social y difusión cultural.

VI. Revalidar y reconocer estudios, así como establecer equivalencias de los realizados en otras instituciones educativas de conformidad con el sistema nacional de créditos.

VII. Prestar servicios de asesoría, elaboración de proyectos de desarrollo de prototipos, paquetes tecnológicos y capacitación técnica a los sectores público, social y privado que lo soliciten.

VIII. Desarrollar y promover actividades culturales y deportivas, que contribuyan al desarrollo del educando.

IX. Establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico conforme a lo previsto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de la materia y este ordenamiento.

X. Regular los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución.

XI. Expedir las disposiciones necesarias a fin de hacer efectivas las facultades que se le confieren para el cumplimiento de su objetivo.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA ORGANIZACION

ARTICULO 5. Serán órganos de Gobierno del Tecnológico:

1. La Junta Directiva.
2. El Director.
3. Los Subdirectores.
4. Los Jefes de División.
5. Los Jefes de Departamento.

ARTICULO 6. La Junta Directiva será la máxima autoridad de la Institución, estará conformada por 8 miembros designados de la siguiente manera:

1. Dos representantes del Gobierno del Estado designados por el Ejecutivo, uno de los cuales presidirá la junta.

A invitación del Gobierno Estatal:

2. Dos representantes del Gobierno Federal, designados por el Secretario de Educación Pública.
3. Un representante del Gobierno Municipal y uno del sector social de la comunidad designados por el Ayuntamiento.
4. Dos representantes del Sector Productivo de Bienes y Servicios que participen en el financiamiento de la institución a través de una asociación civil constituida para apoyar las funciones del Tecnológico y que serán designados por la propia asociación de conformidad con sus estatutos.

A las reuniones de la Junta Directiva, el Director concurrirá con voz pero sin voto.

ARTICULO 7. Son facultades de la Junta Directiva:

I. Aprobar las políticas y lineamientos generales de la institución.

II. Discutir y aprobar, en su caso, los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno.

III. Formular y, en su caso, aprobar y modificar los proyectos de los planes y programas de estudio mismos que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Educación Pública.

IV. Expedir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia.

V. Examinar y, en su caso, aprobar el proyecto anual de ingresos y el correspondiente a los egresos, así como la organización de recursos humanos y materiales que apoyen su desarrollo.

VI. Discutir y aprobar, en su caso, la cuenta anual de ingresos y egresos.

VII. Integrar el Consejo Técnico y Consultivo que apoyará los trabajos de la Junta Directiva.

VIII. Nombrar a los Subdirectores y Jefes de División a propuesta del Director.

IX. Las demás no conferidas expresamente a otro órgano.

ARTICULO 8. Para ser miembro de la Junta Directiva, se requiere:

I. Ser de nacionalidad mexicana.

II. Ser mayor de 30 años y menor de 70 años de edad.

III. Poseer título de licenciatura y/o tener experiencia académica y profesional equivalente.

IV. Ser persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio profesional.

ARTICULO 9. Los miembros de la Junta Directiva a que hacen referencia los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 serán designados y removidos por la autoridad competente. El resto de los miembros durará en su cargo tres años.

ARTICULO 10. El cargo de miembro de la Junta Directiva será honorario.

ARTICULO 11. Para el cumplimiento de las facultades establecidas en las fracciones II y III del artículo 7, la Junta Directiva contará con el apoyo de un Consejo Técnico Consultivo que será un órgano integrado por especialistas de alto reconocimiento académico y profesional con funciones de asesoría y recomendación. El número de miembros, organización y formas de trabajo estarán establecidas en las normas reglamentarias. El personal académico de la institución podrá participar en este Consejo.

ARTICULO 12. El Director del Tecnológico será nombrado por el Gobernador del Estado, durará en su cargo 4 años pudiendo ser confirmado para un segundo período. Sólo podrá ser removido por causa justificada que discrecionalmente apreciará la Junta Directiva.

ARTICULO 13. Para ser Director se requiere, además de lo señalado en el artículo 8, poseer título en alguna de las profesiones ofrecidas en el Tecnológico o en áreas afines.

ARTICULO 14. Son facultades y obligaciones del Director:

I. Representar legalmente a la institución.

II. Conducir el funcionamiento de la institución, vigilando el cumplimiento de los planes y programas.

III. Proponer a la Junta Directiva las políticas generales de la institución.

IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y funcionamiento de la institución.

V. Proponer a la Junta Directiva la modificación a los planes de estudios y a los programas académicos, sugeridos por las instancias correspondientes.

VI. Proponer a la Junta Directiva los nombramientos de los Subdirectores y Jefes de División.

VII. Nombrar a los Jefes de Departamento.

VIII. Proponer a la Junta Directiva las modificaciones a la organización académico-administrativa necesarias para el buen funcionamiento del Tecnológico.

IX. Someter a la aprobación de la Junta Directiva los proyectos de Reglamentos y condiciones generales de trabajo del Tecnológico así como expedir los manuales necesarios para su funcionamiento.

X. Administrar y acrecentar el patrimonio de la institución.

XI. Supervisar y vigilar la organización y funcionamiento del Tecnológico.

XII. Rendir un informe anual de actividades, así como los estados financieros a la Junta Directiva.

XIII. Los demás que señalen otras disposiciones.

CAPITULO TERCERO

DEL PATRIMONIO

ARTICULO 15. El Patrimonio del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec estará constituido por:

I. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste en el ejercicio de sus facultades y en el cumplimiento de su objeto.

II. Las aportaciones, participaciones, subsidios y apoyos que le otorguen los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

III. Los legados y las donaciones otorgadas en su favor, y los fideicomisos en los que se le señale como fideicomisaria.

IV. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal, para el cumplimiento de su objeto.

V. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimientos, y en general los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

ARTICULO 16. Los ingresos del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a contribuciones estatales ni municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en los que él intervenga, si las contribuciones, conforme las leyes respectivas, debieran estar a cargo del Tecnológico.

Los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio de la institución, serán inalienables e imprescriptibles, y en ningún caso podrán constituirse gravámenes sobre ellos.

Corresponderá a la Junta Directiva emitir declaratoria de desafectación de algún inmueble patrimonio del Tecnológico, cuando éste dejare de estar sujeto a la prestación del servicio, a fin de que sea inscrita su protocolización en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, caso en el cual el inmueble desafectado será considerado bien de dominio privado del Tecnológico, sujeto a las disposiciones del derecho común.

CAPITULO CUARTO

DEL PATRONATO

ARTICULO 17. El Patronato será un órgano de apoyo del Tecnológico que se conformará de la siguiente manera:

El Director del plantel.

Un representante del Gobierno Municipal designado por el H. Ayuntamiento.

Un representante del Gobierno Estatal nombrado por el Gobernador.

Cinco representantes de agrupaciones del Sector Productivo perteneciente a la asociación, a que hace referencia

el numeral 4 del artículo 6, que serán designados de conformidad con sus estatutos, uno de los cuales lo presidirá.

ARTICULO 18. Son facultades del Patronato:

I. Determinar y obtener los recursos adicionales necesarios para el financiamiento de la institución.

II. Administrar y acrecentar los recursos gestionados por el patronato.

III. Autorizar la adquisición de los bienes indispensables para la realización de las actividades del Tecnológico con cargo a los recursos adicionales.

IV. Formular proyectos anuales de ingresos adicionales para ser sometidos a la consideración de la Junta Directiva.

V. Presentar a la Junta Directiva, dentro de los tres primeros meses siguientes a la conclusión de un ejercicio presupuestal, los estados financieros dictaminados por el auditor externo, designado para tal efecto por la Junta Directiva.

VI. Apoyar las actividades del Tecnológico en materia de difusión y vinculación con el sector productivo.

VII. Ejercer las demás facultades que le confiere las disposiciones expedidas por la Junta Directiva.

CAPITULO QUINTO

DEL PERSONAL DEL TECNOLOGICO

ARTICULO 19. Para el cumplimiento de su objeto, el Tecnológico contará con el siguiente personal:

I. Académico.

II. Técnico de apoyo.

III. Administrativo.

Será personal académico el contratado por la institución para el desarrollo de sus funciones sustantivas, docencia, investigación, vinculación y difusión en los términos de las disposiciones que al respecto se expidan, y de los planes y programas académicos que se aprueben.

El personal técnico de apoyo será el que contrate la institución para realizar actividades específicas que posibiliten, faciliten y complementen el desarrollo de las labores académicas.

El personal administrativo se constituirá por el que contrate la institución para desempeñar las tareas de dicha índole.

ARTICULO 20. El ingreso, promoción y permanencia del personal académico del Tecnológico se realizará por concursos que calificarán comisiones internas, en el caso de la promoción, y externas tratándose del ingreso y la permanencia. Dichas comisiones estarán integradas por académicos de alto reconocimiento. Los procedimientos y normas que la Junta Directiva expida para regular dichos concursos deberán asegurarse el ingreso, la promoción y la permanencia de personal altamente calificado. Los procedimientos de permanencia se desarrollarán a partir del quinto año de ingreso del personal académico.

ARTICULO 21. Las relaciones entre el Tecnológico y su personal académico, técnico, de apoyo y administrativo, se regularán por las disposiciones del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal, de tal manera que para efectos sindicales se entiende al presente organismo como autónomo.

Todo miembro del personal del Tecnológico gozará de la seguridad social que instituye la Ley de Seguridad Social para Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, por lo que quedarán incorporados a dicho régimen.

ARTICULO 22. El personal académico de la institución podrá agruparse en la forma que mejor convenga a sus intereses, para fines de índole académica, y sin menoscabo de la representación que este Decreto les confiere.

CAPITULO SEXTO

DEL ALUMNADO

ARTICULO 23. Serán alumnos del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, quienes habiendo cumplido con los procedimientos y requisitos de selección e ingreso, sean admitidos para cursar cualquiera de los estudios que se impartan, y tendrán los derechos y las obligaciones que este Decreto y las disposiciones reglamentarias que se expidan, les determinen.

ARTICULO 24. Las agrupaciones de alumnos serán totalmente independientes de las autoridades del Tecnológico y se organizarán en la forma que los propios estudiantes determinen.

T R A N S I T O R I O

UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 6 de septiembre de 1990.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO.

Lic. Ignacio Pichardo Pagaza.
(Rúbrica).

EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

Lic. Humberto Lira Mora.
(Rúbrica).

EL SECRETARIO DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL.

Lic. Jaime Almazán Delgado.
(Rúbrica).

RESEÑAS DE LIBROS

ARREDONDO, VICENTE, ET. AL. **"MODERNIDAD EDUCATIVA Y DESAFIOS TECNOLOGICOS"** (SERIE ENSAYOS SOBRE LA MODERNIDAD NACIONAL)
JOSE ANGEL PESCADOR OSUNA, CORD. ED. DIANA, MEXICO, 1989, 369 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

La educación, en todos sus niveles y modalidades, constituye indudablemente una de las más altas prioridades de los gobernantes en turno, porque ella es la base del desarrollo económico y social del país. El libro que a continuación reseño, forma parte de una serie que pretende ser foro de diálogo y discusión, con sentido constructivo y propósito, de los grandes temas nacionales que componen la agenda de la modernidad, proyecto en que pueblo y gobierno han cifrado sus esperanzas y canalizado esfuerzos y recursos para forjar el modelo de país que anhelamos.

La obra se estructura en 18 ensayos y tres comentarios, escritos por gente conocedora en la materia. En las siguientes líneas haré una apretada síntesis que pretende rescatar los aspectos centrales de sus reflexiones y propuestas. No se sigue un orden de importancia, simplemente se respeta la forma en que fueron apareciendo en el índice del texto.

El primero de los ensayos, está a cargo de **Eliseo Guajardo Ramos,** quien al hacer mención de la **"Educación y transición democrática",** señala que la educación en todos sus niveles se halla en crisis y se registra un gran consenso nacional para superarla, sin embargo, no podrá ocurrir ello si no acontece una auténtica transición democrática. Hay signos alentadores de que se avanza con firmeza, prueba de ello es el inicio de la desintegración del control casi absoluto que venía

ejerciendo autoritariamente el SNTE sobre el sector magisterial del país, otra muestra es la nueva correlación de fuerzas políticas que prevalece en el escenario político-electoral a partir de 1988.

Por su parte, **José Antonio Carranza**, ofrece una **"Visión Global del Sistema Educativo"**, haciendo una descripción somera de los problemas por los que atraviesa el Sistema Nacional; sin dejar de reconocer los avances cuantitativos y cualitativos; la dinámica de los cambios lo obliga a adecuarse y perfeccionarse, agrega que la modernización educativa debe de responder al reto de educar en el presente para construir el futuro.

En interesante ensayo sobre las **"Consideraciones para la modernización de la planeación educativa"**, **Carlos Muñoz Izquierdo**, sostiene que la planeación ha fallado, entre otras razones, porque para la determinación de objetivos y metas no fueron diseñados estrategias adecuadas para alcanzarlos. A partir de ello, sugiere la implantación de un modelo alternativo de planeación, señalando las características necesarias para que éste cumpla con los requisitos señalados tanto en normas jurídicas como en planes y programas de gobierno: que sea democrática, integral y orientada hacia la justicia.

"La educación de valores en la juventud", es un tema que suele soslayarse, empero, no pasa desapercibido para **Enrique González Torres**, quien advierte la necesidad de que la educación, en todos sus niveles, procure la difusión y formación en los educandos, de los valores positivos. Expresa lo que debemos entender por valores, cuáles son los fundamentales y la enorme responsabilidad del Sistema Educativo y educadores en su propagación.

Bosquejar los elementos medulares del Sistema de Educación Básica, es el propósito de **Juan Manuel Beltrán Vera**, su ensayo sobre la **"Propuesta de educación básica"**, parte de las premisas que la sustentan, el concepto de educación básica, características, propósitos, aspectos estratégicos esenciales de su implantación, para concluir con la determinación de acciones clave para la puesta en práctica de los servicios de educación básica.

"La tecnología educativa y calidad de la enseñanza" son retos que atañen a la modernidad educativa, **Luis G. Benavides** hace una interesante y ordenada exposición de este tema, define la palabra tecnología, diferenciándola de técnica, para

arribar al concepto de tecnología educativa, y su relación con los procesos de aprendizaje, comunicación y organización, que son los elementos generadores del hecho educativo.

Una vez diferenciada calidad de enseñanza con calidad de la educación, escudriña el importante papel que toca desempeñar a la tecnología educativa para generar precisamente la calidad de la educación. Ante el dilema que plantea la modernización de la educación, sugiere, por una parte, aprovechar al máximo nuestros propios recursos, buscando alternativas innovadoras por nuestra propia cuenta, y por otra parte, en asumir los hallazgos ajenos cuando realmente lo sean, procurando adecuarlos a nuestras necesidades y posibilidades, es decir, no en "adoptarlos" sino en "adaptarlos".

La formación y actualización de los maestros son acciones y estrategias básicas, ya que de ellas depende en buena medida, la calidad de la educación. Sin embargo, **"la formación de docentes"**, a decir de **Alexis López Pérez**, configura un espacio crítico del Sistema Educativo, caracterizado por el desarrollo anárquico de las actividades e instituciones que capacitan, actualizan y nivelan a los profesores en servicio. Señala una serie de acciones que deberán emprenderse en distintos ámbitos para que la formación de docentes sean acordes a las necesidades educativas del país. Menciona que tales acciones serían el punto de partida para avanzar hacia la configuración de un sistema integral de formación de profesionales de la educación.

Concluye su disertación enunciando las estrategias básicas que permitirán generar las condiciones políticas, académicas y administrativas necesarias, para la implantación del sistema integral citado.

En interesante ensayo, **Jean Pierre Vielle** y **Vicente Arredondo**, al referirse a la **"educación de adultos para la modernización en el sector informal"**, sostienen y fundamentan la hipótesis de que la educación para adultos necesita modificar profundamente sus estrategias tradicionales, sobre todo a raíz de las nuevas circunstancias engendradas por la crisis y por la creciente importancia del sector informal.

Consideran obsoleta la visión que pretende encasillar la educación para adultos para una población "analfabeta" o "rezagada de la educación básica", ya que ésta aparece como característica estructural propia de la situación de pobreza, marginalidad o inconformidad de sectores cada vez más vas-

tos de la población. Concluyen indicando los lineamientos para una estrategia de educación de adultos así como las condiciones de viabilidad para coadyuvar a la modernización del sector educativo, en general, y del sector informal en particular.

Francisco J. Núñez de la Peña resalta que **"administración y liderazgo educativo"**, son dos componentes indisolubles e imprescindibles de la calidad del Sistema Educativo. Tal liderazgo, según su concepción, deberían ejercerlo los directores de cada una de las escuelas del país, en razón de que éstos están a cargo de los recursos de la institución, los profesores, los estudiantes, los fondos, el equipo y los materiales, de manera que todos puedan trabajar juntos para definir y alcanzar sus propios objetivos educacionales.

La administración de la educación en México no está a la altura del nivel de modernidad que se ha alcanzado en otros aspectos del propio Sistema Educativo y del desarrollo social en su conjunto, de ahí que pueda convertirse en un serio obstáculo si no se limitan sus parámetros de acción; es hipótesis que sostiene **Miguel Angel López Reyes** en su ensayo sobre la **"administración de la educación"**. El análisis se ubica en un nivel macro, dividiéndose en dos partes, en la primera se esbozan algunos rasgos que caracterizan la situación actual (aparato administrativo, proceso de descentralización, administración de recursos y relaciones con la organización sindical) y con base en ellos, vierte algunas propuestas para lograr la modernización de la administración educativa (planeación a largo plazo, reestructuración administrativa de la SEP, profundizar las acciones descentralizadoras, etc.).

René González Cantú, vierte un conjunto de **"reflexiones generales de la evaluación en el sector educativo"**, considerando precisamente a la evaluación, en sus distintas modalidades, como condición insustituible de la modernización educativa nacional.

Describe el origen de la evaluación sectorial destacando su fundamento legal en el Artículo 26 Constitucional Federal, define y explica la evaluación sectorial en base a sus diferentes vertientes (del desempeño escolar, del proceso educativo, de los servicios administrativos y de apoyo a la gestión sectorial, de la política educativa, y del proceso de la descentralización educativa) para concluir enunciando los productos de la evaluación sectorial (dictámenes, informes, reportes, etc.),

que dan una idea del estado que guarda la planeación y operación de los servicios que le son conferidos a las diversas instancias, dependencias, normales y escuelas que integran el Sistema Educativo Nacional.

Por su parte, **Iván Espinosa Díaz Barreiro** nos presenta un ensayo sumamente interesante al abordar **"algunas consideraciones para modernizar la educación superior"**. Concibe a la Universidad o Centros de Educación Superior como entes que deben fomentar el cambio cultural, social y económico hacia la justicia. Estima que el proceso de modernización requiere hacer una revisión a fondo de la educación superior, ya que su crecimiento cuantitativo está rezagado respecto al cualitativo.

Como resultado del análisis sobre una serie de categorías y variables educativas, señala algunas acciones que desde su punto de vista podrían contribuir al proceso de modernización de la educación superior, entre las que cabe mencionar la firme decisión de apoyar, fomentar y valorar la investigación, determinar prioridades de la investigación educativa, hacer más rigurosos los sistemas para regular el ingreso a las mismas, mejorar procedimientos e instrumentos de evaluación, mejorar significativamente la remuneración de los profesores e investigadores de las instituciones de educación superior, incrementar los recursos que la Federación destine, así como buscar nuevas alternativas de financiamiento, crear nuevas instituciones que aligeren la masificación de la educación superior, etc.

No menos interesante es el ensayo que preparó **Carlos Ornelas**, con objetividad y sentido crítico aborda el tema de **"La educación superior: el tránsito necesario"**. Define, en primer lugar, tres hipótesis sobre la crisis de la educación superior, no desechando ninguna pues advierte sobre la necesidad de tener una concepción integral que no privilegie de antemano un aspecto en detrimento de otros.

Si bien la crisis no afecta por igual y con la misma intensidad a todas las instituciones de educación superior, es evidente que existe y está presente desde hace varios lustros. Indica algunos rasgos de la crisis: afirma que si no se reforma la organización académica y la estructura de la matrícula, es posible que los cambios curriculares no afecten mucho el estado de la educación superior; advierte contra el falso dilema de la masificación vs. selección, sugiere la diversificación de la oferta mediante la creación de nuevos campos profesiona-

les, y el mejoramiento de los servicios de orientación profesional; incremento de personal dedicado a la investigación y mejores niveles de sueldos y emolumentos; dotar de mayor cantidad de recursos financieros a las instituciones de educación superior, entre otros.

Concluye argumentando que si en realidad se desea democratizar y modernizar a la educación nacional, no sólo a la superior, además de mayores recursos financieros se requiere pensarla de manera distinta: iniciar un proceso de ruptura, de calidad. Ese es el tránsito necesario al que hace referencia el título de su ensayo.

Los cambios tecnológicos son irreversibles y se nos imponen como un hecho frente al cual la sociedad y el Estado Mexicano deben tomar una posición definida, expresa **Alberto Moya Martín del Campo,** en su escrito donde enuncia un conjunto de **"Tesis sobre educación y revolución tecnológica".** Sostiene que las implicaciones de este entorno internacional para México y para la educación de la actual y futuras generaciones, son múltiples y de gran alcance.

En seguida enumera seis tesis sobre el tipo de relación deseable: la educación debe permitir el dominio del entorno tecnológico creado por el hombre; se requiere educar a la actual generación en el dominio práctico de estas tecnologías; incrementar la inversión nacional para el desarrollo de tecnología propia; modificar la estrategia del proceso enseñanza aprendizaje de la informática; orientar el desarrollo de la educación para propiciar el crecimiento económico y el bienestar social; y, desarrollar un esfuerzo continuo de largo plazo, donde la educación sea conceptualizada como una inversión y no como un gasto.

En breve participación, **Manuel Ortega Ortega** propugna por la consolidación y fortalecimiento de la **"infraestructura para la investigación científica y tecnológica",** en todos los niveles educativos. Ese es el reto que la modernización impone. Concluye afirmando que sólo a través de esa condición será posible que la ciencia y la tecnología contribuyan en toda su potencialidad al logro de los grandes objetivos nacionales.

Reconsiderar el papel que desempeñan los medios de comunicación respecto a la calidad de la educación, es la propuesta de **María Antonieta Rebeil Corella,** en su ensayo titulado **"Modernización educativa y medios de información colectiva".** Analiza las prácticas de los medios de comunicación

con relación a algunos de los puntos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y con base en ello, formula propuestas para el uso de estos aparatos de difusión con relación al proyecto de modernización educativa.

Apoya la democratización de los medios de comunicación, para que éstos sirvan de base a la ampliación de la vida democrática; propugna por su descentralización; y promueve la creación de nuevos y creativos contenidos que vinculen a los auditorios y lectores con su mundo, le propongan ideas para el trabajo y reafirmen el valor de la eficiencia y la productividad para ellos mismos y para la comunidad en que se encuentran, entre otras propuestas.

El **SNTE** define claramente su posición en un breve y conciso escrito sobre **"la modernización del Sistema Educativo Nacional y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación"**. Señala cuatro estrategias para modernizar el Sindicato: consolidar el frente amplio, es decir dar vigencia a nuevas formas de organización y lucha política sindical, sin trastocar su unidad; renovar las prácticas políticas internas a partir de una nueva relación de la dirigencia y las bases, impulsando la concertación como forma de dirimir las diferencias y de clarificar los consensos, así como sustentar la relación de las diversas corrientes ideológicas en la corresponsabilidad, madurez y la cooperación; fortalecer la autonomía sindical para que las luchas del sindicato sean dirigidas a satisfacer los intereses de los miembros y no intereses políticos o de grupos; y finalmente, sin descuidar las demandas salariales del magisterio, procurar la transformación cualitativa del sistema educativo.

El último de los ensayos corre por cuenta de **José Angel Pescador Osuna,** coordinador de la obra y actual rector de la Universidad Pedagógica Nacional. Efectúa una somera **"descripción de los servicios educativos"** a partir de los informes y documentos que publica la Secretaría de Educación Pública.

Se señala el marco jurídico, la estructura del sistema, los servicios educativos, su organización; y se acompaña en su exposición de cuadros estadísticos como lo es la tipología del magisterio y sus distintas categorías que lo integran, así como el comportamiento de los principales indicadores del Sistema Educativo Nacional para los años lectivos 1978/79 y 1988/89.

La obra concluye con los comentarios generales que sobre los ensayos realizan tres especialistas en materia educativa, el profesor Víctor Bravo Ahúja, la doctora Margarita Gómez Palacio Muñoz y el profesor José Javier Puerto González.

En suma, estimo que el libro en su conjunto es un conglomerado de valiosas aportaciones que pretenden ser el punto de partida y no de llegada, de un diálogo y debate constructivo y respetuoso que además de definir el tipo de educación que requiere el país para facilitar su modernización, nos indique los medios para lograrlo.

La educación, se ha insistido con justa razón una y otra vez, es palanca del desarrollo nacional y base del progreso social, pero esto ocurre siempre y cuando funcione con nivel mínimo de eficiencia en sus distintas modalidades y niveles. Hacia ese objetivo tiende precisamente la modernización del Sistema Educativo Nacional, es decir conjugar las variables cantidad con calidad. En tal reto que compromete a gobierno, educadores, educandos y sociedad en general, se cifran las esperanzas de acceder a estadíos superiores de crecimiento económico con justicia social.

ARIZMENDI RODRIGUEZ, ROBERTO **"PLANEACION Y ADMINISTRACION EDUCATIVAS"**. MEXICO, UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO, 1991, 247 pp.

Por Refugio González Valdez

Con una prolífica trayectoria en el campo educativo, sobre todo en el nivel superior como docente, investigador, responsable en varias instituciones de la planeación educativa, miembro destacado de la ANUIES e incluso asesor de un Secretario de Educación Pública, Roberto Arizmendi Rodríguez nos ofrece en este texto un análisis de las experiencias sobre la planeación educativa en nuestro país, para obtener nuevas definiciones y nuevas vías para abordar la realidad educativa y social.

En un contexto caracterizado por la vertiginosidad de los cambios en prácticamente todos los aspectos: político, social, económico, tecnológico, etc., la Universidad debe privilegiar la planeación educativa capaz de responder a los problemas actuales y a los retos que plantea el advenimiento del nuevo siglo, sobre su crecimiento espontáneo que no ha de traer más que una mayor dependencia de las potencias mundiales con todos los efectos negativos sobre el desarrollo nacional que conlleva esta situación.

El trabajo de Roberto Arizmendi se estructura con nueve capítulos y sus respectivos apartados que dan cuenta de los esfuerzos de planeación y administración de la educación superior en México; pasando por los contenidos y organización de su planeación, hasta desembocar en el Sistema Nacional de Planeación; del análisis de las funciones fundamentales que debe desempeñar la Universidad para convertirse en un agente de desarrollo; finalmente, a la luz del pensamiento del

intelectual brasileño Darcy Ribeiro, propone "La Universidad futura".

El primer capítulo señala algunos aspectos relacionados con la educación superior y su planeación, con objeto de promover el análisis y la discusión que conduzcan a buscar cursos de acción, tanto de carácter individual como social, en el campo de la educación superior. En México desde hace muchos años se ha atribuido a la educación superior un papel de gran trascendencia en el desarrollo nacional, como elemento indispensable en la estructura productiva para elevar su productividad, como un medio para atenuar las diferencias sociales, etc., sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido no ha sido posible lograr cabalmente estos propósitos por razones de diferente índole, entre ellas, una de gran importancia sería la falta de planeación y administración de la educación superior. Sobre el particular, Arizmendi señala que la heterogeneidad de la educación superior nacional ha sido un obstáculo para su planeación, resaltando al mismo tiempo por ello la necesidad de coordinar acciones de los subsistemas (federal, estatal, privado) para una mejor integración y, sobre todo, para la definición de políticas y el desarrollo conjunto de normas.

Los antecedentes de la planeación de la educación superior en México se remontan hasta 1948, si bien en ese entonces y en años posteriores los esfuerzos son aislados sin trascendencia nacional, pero que dejan entrever una visión diferente sobre el papel de la educación. Esfuerzos de planeación más sistemáticos empiezan a darse a partir de 1950 con la constitución de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), que realiza diversas acciones encaminadas a establecer las bases para la planeación coordinada de la educción superior.

Puebla en 1978 es el momento cumbre, cuando en su XVIII Reunión Ordinaria de Asamblea General, la ANUIES, en colaboración con la SEP presenta el documento: la Planeación de la Educación Superior de México, punto de partida para el establecimiento de los mecanismos de coordinación y, también, de la infraestructura organizativa que ha dado pie a la realización de una serie de acciones tendientes a establecer un proceso permanente y sistemático de planeación de la educación superior nacional, a saber: políticas de atención a la demanda; la dependencia tecnológica y la investigación; el

sentido y cobertura de la difusión cultural; y la vinculación de la educación superior a los procesos sociales. En este punto, Arizmendi resalta que el carácter y orientación de la planeación educativa en México ha estado determinada por la "corriente planificadora" impulsada y promovida por la ONU, la UNESCO y, en alguna medida, el ILPES, haciéndose necesario un modelo educativo propio capaz de responder a las exigencias presentes y retos futuros en un contexto internacional caracterizado por cambios vertiginosos. Por lo mismo es imprescindible un sistema organizado y coordinado de investigadores que supere el retraso histórico del desarrollo de la ciencia y la tecnología propia, cuya carencia ha favorecido y ahondado la excesiva dependencia del exterior; vincular la Universidad a la solución de las necesidades de la sociedad y su desarrollo (adecuando currículas, diversificando la oferta educativa, formando recursos humanos), etc.

En el último punto del capítulo se analizan los cuatro niveles establecidos en el Plan Nacional de Educación Superior, así como las funciones del órgano coordinador de las tareas de planeamiento: encargado de la planeación nacional es la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); a nivel regional, los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); a nivel estatal, las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES); e institucional, donde cada universidad tiene o debe tener su propio órgano de planeación. En este nivel la planeación no debe restringirse al órgano técnico, sino que deben abrirse cauces para una participación real y amplia de toda la institución.

En el segundo capítulo, la administración de la educación superior, Arizmendi señala algunos aspectos relacionados con la administración a nivel interno en las instituciones de educación superior, tratando de reseñar los problemas generalmente presentados y ciertas acciones realizadas en este campo, así como propuestas de solución para un mejor desempeño de la función administrativa.

La administración educativa tiene como propósito fundamental apoyar las funciones que tienen encomendadas las instituciones universitarias (docencia, investigación y difusión cultural), tratando de compatibilizar los aspectos externos relativos a las necesidades, problemas y vías de desarrollo del país, y el efecto interno, tanto en lo referente a fines y políti-

cas institucionales, como intereses, necesidades y expectativas profesionales de los integrantes de la institución.

Durante muchos años la Universidad mexicana, como la latinoamericana, adoptaron esquemas de Universidades europeas o norteamericanas, que no produjeron los resultados deseados, haciéndose insoslayable la necesidad de crear nuevos modelos más acordes a las características particulares de cada país. En tal virtud, las Universidades del país están pugnando por adecuar su organización no para solventar sólo situaciones inmediatas sino insertarlas en un programa de desarrollo con una proyección de mayor alcance. Así, los esfuerzos están encaminados a la realización de diagnósticos, reestructuración de las organizaciones, formulación de manuales de organización, impartición de cursos y seminarios de capacitación, etc.

Siguiendo la exposición de Arizmendi, resulta paradójico, por tratarse de la educación superior, que aspectos tan importantes para la vida institucional y el cumplimiento cabal de sus funciones en el desarrollo nacional, estén tan poco atendidos —al menos hasta 1982, que es cuando se publica el trabajo que nos ocupa—.

Así tenemos que hasta ese año por lo que a los aspectos normativos y administrativos se refiere, la mayoría de las instituciones no cuentan realmente con un marco jurídico regulador adecuado para el desarrollo de sus funciones básicas y acordes a los cambios organizados a que se han sometido; la administración de los servicios escolares, columna vertebral en la operación de las actividades académicas, requiere de procesos más ágiles desde la inscripción y admisión del alumno hasta su egreso de la institución; la administración financiera, dada la escasez de recursos económicos, exige su optimización y el uso más racional de ellos; finalmente, referente a los recursos humanos, las Universidades del país prácticamente carecen de un sistema integral para su administración, a pesar de la necesidad de contar con personal calificado que permita racionalizar aún más los recursos de que disponen, a fin de cumplir sus metas y objetivos con mayor eficiencia y eficacia.

En el tercer capítulo nuestro autor destaca la importancia del movimiento de 1918, en Córdoba (Argentina), en la reforma universitaria y en las luchas políticas en América Latina, en la búsqueda de su identidad y contra la intervención ex-

tranjera en lo político, social y económico. Este movimiento que pronto tendría eco en prácticamente todos los países latinoamericanos —México, entre ellos—, es importante por cuanto constituye una protesta por el sistema anquilosado de la Universidad en lo académico y administrativo, reclamando su modernización para volverlas más democráticas, más eficaces y más actuantes hacia la sociedad.

La planeación de la educación superior en México es objeto de análisis en el cuarto capítulo. Como ha quedado asentado, la educación superior nacional constituye un mosaico complejo que ha dificultado su planeación, observándose una centralización en la Zona Metropolitana de un porcentaje elevado de la matrícula y por supuesto del presupuesto destinado a este nivel; así como la distribución de la población estudiantil en carreras tradicionales como las ciencias médicas, de ingeniería y administrativas, situación que poco o nada ha cambiado hoy en día, justamente cuando se hace necesaria su diversificación, sobre todo en el área tecnológica ante la inminente firma del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá. Arizmendi concibe la planeación de la educación superior como un instrumento de racionalidad que permite: recabar y analizar información, hacer previsiones y tomar decisiones en base a las distintas alternativas de acción; vincular y comprometer más a la educación superior en los esfuerzos de solución a las necesidades y problemas de la sociedad; utilizar racionalmente los recursos limitados que permitan realizar las acciones prioritarias de acuerdo con las políticas definidas por cada una de las instituciones. Todo ello en un marco de acción coordinado de la educación superior nacional e institucional, que hasta 1982 es aún intento, realizándose esfuerzos encaminados a superarlo.

En el quinto capítulo, Roberto Arizmendi analiza los mecanismos de información necesarios que permitan el conocimiento de la realidad sobre la que se opera y ofrezcan de manera sistemática y oportuna los elementos que la planeación de la educación superior requiere.

La información representa, en última instancia, la base fundamental e indispensable para el éxito de cualquier organismo planificador, sin embargo, en muchas instituciones de educación superior nacionales su tratamiento es insuficiente e inadecuado, por ello, para superar estas deficiencias, Ariz-

mendi propone un sistema centralizado de información que aporte los fundamentos necesarios para la planeación.

La planeación de la educación necesita consumir información rigurosamente clasificada, no sólo de la institución sino del medio ambiente; la docencia y la investigación, funciones primordiales de las Universidades también precisan de información especializada perfectamente sistematizada para hacer las innovaciones y actualizaciones que las necesidades del entorno en el que se desenvuelven reclaman. En este contexto las bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación, etc., juegan un papel importante.

A grosso modo, el sistema centralizado de información propuesto por Roberto Arizmendi se organizaría de la siguiente manera: una unidad de recepción; otra de producción; y una tercera de servicios, con el propósito de analizar, clasificar, conservar y canalizar la información que se recibe o genera en la institución, de tal manera que pueda ser utilizada adecuada y eficientemente por los órganos directivos de la institución como fundamento de sus decisiones, y por personas, dependencias u organismos que requieran de ella.

El capítulo seis enfatiza en las funciones y enfoques de la tarea universitaria. Nuestro universo complejo implica un tratamiento interdisciplinario en la solución de problemas específicos, pues los factores sociales, políticos, económicos, etc., interactúan y se condicionan entre sí haciéndose insoslayable una visión global de la realidad. Objeto de atención en el presente capítulo lo constituye también la autonomía y libertad de cátedra en las Universidades. Autonomía que permite a las instituciones de educación superior el ejercicio y cumplimiento de sus funciones básicas (la docencia, la investigación y la difusión de la cultura). Por su parte, la libertad de cátedra, entre otras cosas, otorga el derecho de expresión de diferentes corrientes ideológicas, juicios personales sobre asuntos de carácter académico, científico, social, político, que favorecen la expresión de soluciones creativas a los problemas que toca atender y resolver a las instituciones de educación superior.

La extensión universitaria es una de las funciones de la Universidad que se relaciona directamente con el medio social, generándose un proceso de interacción enriquecedora, donde la Universidad aporta, a través de múltiples canales, lo que en ella se genera y procesa y que, al mismo tiempo, capta

lo que en el medio social se gasta contribuyendo a la solución de problemas del desarrollo nacional.

El capítulo siete describe la situación general de la planeación y la administración de la educación superior nacional. A nadie escapa el crecimiento de las instituciones de educación superior como resultado del notable incremento de la demanda educativa, sin embargo en muchos casos dicho crecimiento ha sido espontáneo, no planeado, agravándose la situación por la importación y aplicación acrítica de modelos extranjeros.

Se señala que la planeación de las instituciones de educación superior es una tarea relativamente nueva —iniciada en la segunda mitad de la década de los setenta—, encontrándose con problemas tales como una administración deficiente; desarrollo organizacional poco atendido; un marco jurídico carente o insuficiente que regule su operación y desarrollo; sistemas escolares obsoletos, que dificultan la oportunidad, actualización y recuperación de la información; número limitado de expertos en planeación, entre otros. Por lo anterior y a pesar de sus limitaciones, Arizmendi considera que el Plan Nacional de Educación Superior constituye un esfuerzo importante de colaboración, de intercambio y de coordinación de la educación en este nivel. Creé que el mejoramiento del plan necesariamente implica la participación decidida y activa no sólo de los expertos planeadores —que por supuesto es importante—, también de profesores, alumnos, trabajadores y funcionarios. Se trata de crear un modelo educativo que responda a las necesidades del desarrollo endógeno y superar la ineficiencia proveniente, en parte, de la adopción de patrones aceptados acríticamente. Sigue siendo ineludible la necesidad de abrir foros que permitan el debate y ayuden a ir definiendo líneas de orientación y políticas que guíen las tareas planificadoras y administrativas; reforzar la formación de expertos en planeación que permitan la optimización y uso más racional de los recursos con que cuentan las universidades; así como ir elaborando teoría y técnicas que mejoren las funciones fundamentales de nuestras instituciones de educación superior, etc.

El octavo capítulo pretende aportar algunas reflexiones y datos sobre la función de investigación asociada a las tareas de las instituciones de educación superior. Primeramente se describe el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la

Educación Superior (SNPPES) y sus mecanismos de coordinación a los niveles nacional, regional, estatal e institucional; enseguida se recogen algunas consideraciones sobre el papel de la educación superior frente al desarrollo y sus posibilidades; como tercer punto se describe el Plan Nacional de Educación Superior (PNES); finalmente, en el marco del PNES, se aborda el tema de la investigación científica, haciéndose breves señalamientos sobre aspectos básicos y criterios del desarrollo de esta función universitaria.

Se manifiesta la importancia de vincular a la educación superior en las necesidades sociales, desde un punto de vista integral, esto es, una vinculación con los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. Es decir, superar las corrientes del "Educacionismo" y del "Economicismo" de la educación.

La investigación científica y tecnológica es una tarea consustancial a las instituciones de educación superior y en países en vías de desarrollo como México es un imperativo, que permita un ámbito mayor de independencia y libertad en relación con los centros industriales hegemónicos. En nuestro país, hasta fines de la década de los 60, la actividad científica y tecnológica era producto, prácticamente, de la acción individual de algunos investigadores más que de un sistema organizado y coordinado que permitiera articular y regular las acciones que en este campo se realizaban. La creación del CONACYT viene a subsanar, en parte, esta deficiencia.

A pesar de los esfuerzos por constituir en el país un sistema amplio de investigadores, la escasez de personal científico es notoria, por lo que para consolidar y fortalecer las tareas de investigación, es requisito indispensable atender a la formación de recursos humanos, así como establecer mecanismos de estímulos e incentivos que los atraigan, conserven, e incluso, eviten su abandono del país.

Arizmendi señala también que una vez creada la infraestructura científica —aunque mínima— que el país requiere, deben promoverse mecanismos que intensifiquen la generación de conocimientos y tecnología propia que permitan una menor dependencia respecto a los países altamente desarrollados, que impulsen al país a nuevos estados de desarrollo y bienestar social para todos los connacionales.

El último capítulo, La Universidad Futura, es un análisis del libro de Darcy Ribeiro "La Universidad Latinoamericana",

prestigiado intelectual brasileño cuyos estudios sobre la planeación y organización educativa, han sentado bases sólidas sobre las cuales podrían estructurarse modelos de educación superior que respondan a las exigencias de la realidad económico-social latinoamericana vigente.

Se enfatiza en la necesidad de una reforma estructural de la Universidad latinoamericana que rompa con la importación e implantación acrítica de modelos educativos extranjeros, que dadas las peculiaridades de los países latinoamericanos resultan inoperantes. La Universidad latinoamericana debe transformarse de acuerdo a objetivos, principios y directrices propios de cada país; considerar aspectos tales como la ampliación de la matrícula y diversificación de la gama de formaciones ofrecidas hasta ahora; comprometiéndose activamente en la búsqueda de soluciones del desarrollo global y autónomo de la sociedad nacional; pugnando por la autonomía universitaria, etc., todo ello en un marco de corresponsabilidad de autoridades gubernamentales y universitarias, así como con la participación de maestros y alumnos. Deberá seguirse privilegiando la planeación educativa como política de desarrollo, sobre el crecimiento espontáneo, de tal forma que las Universidades se constituyan en factores de desarrollo, no de retroceso. Las difíciles condiciones, en prácticamente todos los órdenes por lo que se debaten la mayoría de los países, la hacen una necesidad impostergable, por lo que deben realizarse los mayores y mejores esfuerzos para que la Universidad cumpla sus cometidos y pueda contribuir al desarrollo integral latinoamericano, y en nuestro caso particular, de México.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 10, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1991. El tiraje fue de 1,000 ejemplares.