



**Instituto Politécnico Nacional**  
**Escuela Superior de Comercio y**  
**Administración**  
**Unidad Santo Tomás.**  
**Sección de Estudios de Posgrado e**  
**Investigación.**



**La Reforma y su Autonomía de la**  
**Universidad Pedagógica Nacional**

**T E S I S**

Que para obtener el grado de:  
Maestro en Ciencias con especialidad en  
Administración Pública.

**P r e s e n t a:**  
**Alfredo Castillo Barojas**

Director de Tesis: Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez  
México Distrito Federal Junio de 2007



# INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL SECRETARIA DE INVESTIGACION Y POSGRADO

## ACTA DE REVISION DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:00 horas del día 29 del mes de NOVIEMBRE del 2006 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

**“LA REFORMA Y SU AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL”**

Presentada por el alumno:

**CASTILLO**  
Apellido paterno

**BAROJAS**  
materno

**ALFREDO**  
nombre(s)

Con registro: 

|   |   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|---|
| B | 0 | 3 | 1 | 0 | 2 | 3 |
|---|---|---|---|---|---|---|

aspirante al grado de:

**MAESTRÍA EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

### LA COMISION REVISORA

Director de tesis

DR. VICTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ

DR. HUMBERTO PONCE TALANCON

DR. ROBERTO AVALOS AGUILAR

DR. OSCAR ALCIDES ZAPATA ZONCO

DR. LUCIO BARRUETA DURÁN

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

DR. HUMBERTO PONCE TALANCON





INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

SECRETARIA DE  
INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

### **CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS**

En la Ciudad de México el día 9 del mes de junio del año 2007, el (la) que suscribe Alfredo Castillo Barojas alumno(a) del Programa de la Maestría en Administración Publica B031023 adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración Santo Tomas, manifiesta que es autor(a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez y cede los derechos del trabajo intitulado La Reforma y su Autonomía de la Universidad Pedagógica Nacional, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección [acastillo@upn.mx](mailto:acastillo@upn.mx)

Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

---

Alfredo Castillo Barojas

## **Resumen.**

El estudio de La Reforma y autonomía de la Universidad Pedagógica Nacional, pretende verificar. Si al aplicar un modelo de Reforma y Autonomía se mejoraran las funciones de la Universidad Pedagógica Nacional en el aspecto jurídico, administrativo y normativo con relación a su misión, por lo que desde la doctrina administrativa, se operan dos nociones que consideramos centrales en el objeto de estudio que nos ocupa: la desconcentración administrativa, no ha permitido el funcionamiento adecuado de la Universidad Pedagógica Nacional, lo cual queda manifiesto en los diversos conflictos en la misma institución y por otro lado la pertinencia social de la autonomía universitaria. Ambas nociones pueden, en una primera aproximación, rivalizar entre sí: la autonomía consiste en el libre ejercicio de la enseñanza y de la investigación universitarias, fuera de todo constreñimiento externo vinculado a fines ideológicos, políticos o económicos; a su vez la pertinencia social relaciona a la Universidad Pedagógica Nacional con la sociedad planteando la necesidad de una reforma en términos de expectativas y logros públicos. En este trabajo hemos mostrado una reconstrucción conceptual, inspirada en Kant, de la noción de autonomía susceptible de articularse con la noción de pertinencia en un sentido positivo. Para ello nos hemos apoyado en la doble dimensión de la libertad, como ausencia de coerción externa y como legislación. A su vez, la idea de juicio, tomada de Kant, Arendt y Habermas, nos permitió avanzar en el análisis de la reforma y de la pertinencia en un sentido solidario con la responsabilidad pública implicada por la idea política de autonomía. El método utilizado es el derivado del

método científico: método deductivo, pues va de lo general a lo particular, y el tipo de investigación es. **Predicativos Causales** pues son aquellos que hacen posible, determinar la causa que origina algún fenómeno o hecho del objeto de estudio y su prospectiva, visión y acción al futuro. De la conclusión alcanzada derivó en la contribución de una propuesta de **reforma** y autonomía **universitaria** pueden articularse en un concepto de libertad positiva entendida simultáneamente como legislación, juicio y responsabilidad en el cumplimiento de la misión de la Universidad Pedagógica Nacional.

## **SUMMARY:**

The study of the Reformation and autonomy of the National Pedagogical University, tries to verify. If when applying a model of the Reformation and Autonomy the functions of the National Pedagogical University in the legal aspect improved, administrative and normative in relation to their mission, reason why from the administrative doctrine, two slight knowledge operate that we considered power stations in the study object that occupies to us: administrative deconcentration, has not allowed the suitable operation of the National Pedagogical University, which manifesto in the diverse conflicts in the same institution has left on the other hand and the social pertinence of the university autonomy. Both slight knowledge can, in one first approach, to compete to each other: the autonomy consists of the free exercise of university education and the investigation, outside all tie external constreñimiento to ideological, political or economic aims; the social pertinence as well relates to the National Pedagogical University to the society raising the necessity of a reform in terms of expectations and profits public. In this work we have shown a conceptual reconstruction, inspired by Kant, of the notion of autonomy susceptible to articulate with the notion of pertinence in a positive sense. For it we have leaned in the double dimension of the freedom, like absence of external coercion and legislation. As well, the idea of judgment, seizure of Kant, Arendt and Habermas, allowed us to advance in the analysis of the reform and the pertinence in a shared in common sense with the public responsibility implied by the political idea of autonomy. The used method is the derivative of the scientific method: deductive method, because it goes of the general to the individual, and the type of Causal investigation is Predicative because they are

those that make possible, to determine the cause that originates some phenomenon or fact of the object of study and its prospective, vision and action to the future. Of the reached conclusion origin in the contribution of a reform proposal and university autonomy can articulate in a concept of positive freedom understood simultaneously like legislation, judgment and responsibility in the fulfillment of the mission of the National Pedagogical University.

| <b>ÍNDICE</b>  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| Glosario   | 13          |
| Introducción   | 17          |
| Agradecimientos  | 26          |
| Capítulo I Fundamento Metodológico   | 27          |
| Capítulo I.I Método utilizado.   | 27          |
| I.2 Procedimiento  | 30          |
| I.3 Objetivos de la investigación.   | 32          |
| 1.3.1 Objetivo General   | 32          |
| 1.3.2 Objetivos específicos  | 32          |
| 1.4 Preguntas de investigación   | 33          |
| 1.5 Hipótesis de investigación:  | 33          |
| 1.6 Variables de Estudio.  | 33          |
| I.7 Justificación.   | 34          |
| 1.8 Universo de estudio  | 35          |
| Capítulo II La Universidad Pedagógica Nacional en México<br>y su contexto público vía la Secretaria de Educación Pública                               | 37          |
| 2.1 La creación de la SEP y, su vinculación con la Universidad Pedagógica Nacional.  | 42          |
| 2.1.1 Antecedentes de la Secretaria de Educación Pública.  | 45          |
| 2.1.2 La profesionalización del magisterio como cuestión social: antecedentes para el<br>surgimiento de La Universidad Pedagógica Nacional (1940-1988) | 46          |
| 2.1.3 El por que de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional  | 50          |
| 2.1.4 La creación de la Universidad Pedagógica Nacional (octubre de 1975 - noviembre de  |             |



|  |     |
|--|-----|
| 1982)  | 54  |
| 2.1 5 La UPN como demanda política del SNTE y compromiso de campaña de José López Portillo (octubre de 1970 a noviembre de 1976) | 64  |
| 2.1.6 Inclusión de la UPN en la agenda política para 1976 -1982  | 70  |
| 2.2 Ideología y visión de la Universidad Pedagógica Nacional   | 75  |
| 2.2.1 La misión de la Universidad Pedagógica Nacional en su Decreto de creación Universidad Pedagógica Nacional.                 | 78  |
| 2.2.1.1 El Diseño de las Licenciaturas.  | 81  |
| 2.2.2 El Diseño del SEAD (Sistema de Educación a Distancia)  | 84  |
| 2.2.2.1 Los proyectos académicos de la Universidad Pedagógica Nacional   | 88  |
| 2.2.3 El Proyecto Académico surgido en la Trinidad Tlaxcala  | 90  |
| 2.2.4 Proyecto de Olac Fuentes   | 93  |
| 2.2.5 El Proyecto Académico de 1993  | 94  |
| Capítulo III Antecedentes de la Universidad Pedagógica Nacional  | 101 |
| 3. Causas que originaron el surgimiento de la Universidad Pedagógica Nacional  | 107 |
| 3.1 Construcción de la Universidad Pedagógica Nacional   | 109 |
| 3.2 El Contexto Político v Sindical  | 118 |
| 3.3 Construcción de la Universidad Pedagógica Nacional   | 119 |
| 3.4 Cronología de la evolución de los sucesos relevantes de la Universidad Pedagógica Nacional                                   | 121 |
| 3.5 Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional   | 127 |
| 3.6 Organización funcional de la Universidad Pedagógica Nacional   | 134 |
| 3.7 Desequilibrios de la Universidad Pedagógica Nacional (1982-1989)   | 142 |
| 3.8 La relación entre la Universidad Pedagógica Nacional (Ajusco) y las unidades estatales descentralizadas                      | 144 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.9 Reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco (1990)                    | 152 |
| 3.10 Diagnóstico de la Universidad Pedagógica Nacional  | 157 |
| 3.11 Objetivos prioritarios y tareas en proceso del rectorado de la Doctora Sylvia Ortega Salazar 1999                      | 162 |
| 3.12 El rectorado de la Mtra. Marcela Santillán Nieto (2001- 2007)  | 169 |
| 3.13 Panorama Global de la UPN a 29 años de su Creación.  | 171 |
| 3.14 Reglamentación y Marco Legal   | 180 |
| 3.15 Concepto de Reforma Universitaria  | 186 |
| Capitulo IV. Concepto y principios de administración pública  | 190 |
| Capitulo V Caracterización del Estado Mexicano<br>La teoría del Estado y de la separación de Poderes.                       | 240 |
| 5.1 El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones.   | 247 |
| Capitulo VI. Estudio general de la descentralización con autonomía  | 268 |
| 6. 1 Origen de la autonomía como atributo para los organismos públicos de educación superior.                               | 268 |
| 6.1.1. Retrospectiva  | 268 |
| 6.1.2. Por qué la Autonomía o la Autogestión son un Atributo Especial para las Instituciones Públicas de Educación Superior | 273 |
| 6.1.3. Características del Concepto Académico de la Autonomía   | 278 |
| 6.1.4. Otros Atributos Implícitos en la Autonomía   | 281 |
| 6.1.5. Aspectos que no Implican Autonomía   | 282 |
| 6.1.6. Limitaciones de la Autonomía y la Autogestión  | 286 |
| 6.1.6.1 El perfil general de una institución pública de educación superior con autonomía.                                   | 289 |
| 6.1.7. Esquema de Integración y Funcionamiento de una Institución Pública de Educación Superior Descentralizada y Autónoma. | 314 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.1.8 Principios de la Administración Pública  | 317 |
| Capítulo VII Propuesta de descentralización para la Universidad Pedagógica Nacional  | 320 |
| 7.1 La fundamentación teórica de la descentralización y desconcentración Administrativa  | 321 |
| 7.1.1 Centralización administrativa  | 321 |
| 7.1.2. Delegación de autoridad   | 326 |
| 7.1.2.1. Tipos de delegación   | 330 |
| 7.2 Descentralización y desconcentración administrativa: diferencias   | 332 |
| 7.2.1 Descentralización  | 336 |
| 7.2.2 Tipos de descentralización   | 341 |
| 7.2.3 La desconcentración administrativa   | 344 |
| 7.2.4 Tipos de desconcentración  | 345 |
| 7.2.4.1. Aspectos de la desconcentración   | 346 |
| 7.2.4.2 Aspecto político   | 346 |
| 7.2.4.3 Aspecto económico  | 347 |
| 7.2.4.4 Aspecto Jurídico   | 348 |
| 7.2.4.5 Aspecto administrativo   | 349 |
| 7.3 Descentralización y participación  | 351 |
| 7.4 Algunas reflexiones oportunas en torno a la descentralización Administrativa para la Universidad Pedagógica Nacional               | 353 |
| 7.4.1 La visión de la autonomía universitaria en la Constitución Política y en la ley. Constitución Mexicana y autonomía universitaria | 356 |
| 7.5 La descentralización con autonomía universitaria en el artículo 3º constitucional y su evolución                                   | 359 |
| 7.6 Estrategias para obtener alternativas para la descentralización Administrativa de la Universidad Pedagógica Nacional               | 365 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.6.1 Planteamientos políticos iniciales   | 365 |
| 7.6.2 Elaboración jurídica de la propuesta   | 365 |
| 7.6.3 ¿Qué se gana el gobierno con descentralizar la educación superior (Universidad Pedagógica Nacional)? | 366 |
| 7.6.4 Más eficiencia y mayor pertinencia para la UPN   | 367 |
| 7.6.5 Fuentes alternativas de financiamiento para la Universidad Pedagógica Nacional                       | 413 |
| 7.6.6 Neoinstitucionalismo en la Educación Superior  | 416 |
| Conclusiones   | 420 |
| Bibliografía   | 428 |
| Hemerografía   | 437 |
| Documentos   | 439 |
| Anexos   |     |

## **Glosario:**

**AUTONOMIA:** El Escasa-Calpe (1979) particulariza el término y menciona que es la condición del individuo que de nadie depende. Amplia la visión del término en el contexto político y dice que es la potestad que dentro del Estado, pretenden gozar municipios, provincias, estados o regiones enteras.

**El Diccionario Enciclopédico Grijalbo (1995)** sostiene que es la facultad de las personas o las instituciones para actuar libremente y sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores predeterminado. Debe distinguirse del término descentralizar que políticamente significa otorgar a una unidad independencia o competencias que tenía el Estado.

**El Diccionario de Ciencias de la Educación (2000)** dice que es la condición de la autoridad que no depende de nadie bajo ciertos conceptos. La educación tiene el fomento de la autonomía como uno de sus fines para que el hombre sea capaz de tomar decisiones responsables.

**El Diccionario de Psicología (1966)** refiere el término al hecho de controlar uno mismo sus acciones o conducta sin dirección externa.

**El Diccionario de Filosofía de Brugger (1965)** sostiene que el fundamento de la autonomía depende de la concepción del universo que se profese...la autonomía está libre de toda obligación.

**Sociológicamente** es la facultad privativa de un grupo o población de dirigirse por sí mismo. (Fairchild Oratt. (1992). Es la característica de una institución social que posee el derecho de determinar su línea de conducta.

**Castoriadis Cornelius (1993)** habla de la autonomía como algo análogo a la capacidad de criticar el propio pensamiento. Esto es la capacidad de organizar las partes de un todo para regirse por otras norma, incluso leyes, propuestas por la sociedad a quien se sirve.

**Castoriadis Cornelius (1993)** habla de la autonomía como algo análogo a la capacidad de criticar el propio pensamiento. Esto es la capacidad de organizar las partes de un todo para regirse por otras norma, incluso leyes, propuestas por la

sociedad a quien se sirve.

**Ética/moralmente** <<En filosofía moral se llaman autónomos a aquellos sistemas éticos que hacen al hombre fuente de la ley moral (ley natural) principio de obligación. Frente a ellos, caracterizasen como heterónomos (...) los que ponen el origen de la ley y de la obligación en un principio extrínseco a la persona>> (García Hoz, 1974 p. 91)

**Sociológicamente** <<Condición de los individuos o de las instituciones que gozan de determinada independencia frente a la autoridad del estado o autoridad cultural>>(Erani, 1983 p 28)

**Políticamente:** <<Estado del pueblo que goza de entera independencia política//Potestad que dentro del Estado pueden gozar regiones, provincias y municipios para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos del gobierno propios>> (Santillana 1988 p. 159)

<<Capacidad de una provincia o región para entender y manejar sus sistema económico, político, administrativo, etc, sin ingerencias del poder central>>(Anaya,1981 p. 159)

<<Estado del pueblo que goza de independencia política>>(Ideológica de la lengua, 1980 p.87)

Educativamente: <<Capacidad del hombre de autogobernarse, determinando su propia conducta. //Por extensión, se aplica a instituciones (p. ej, a universitaria)>>(Santillana, 1988 p 159)

<<Atmósfera educativa que en las escuelas o la clase reserva a los alumnos el derecho de decisión en la organización del trabajo y las disciplina, como propugna las escuelas nuevas, los ensayos de pedagogía no directiva, las cooperativas escolares y la educación popular de Freinet>> (Merani, 1983 p. 24)

En Administración Escolar <<Régimen por el cual un establecimiento de enseñanza o una autoridad local dispone del máximo poder de iniciativa pedagógica o de autogestión>>(Merani 1983 p 24)

<<Organización escolar que proporciona a los escolares o grupos de escolares una cierta facultad de determinar las materias o el modo de enseñanza así como ciertas modalidades disciplinarias >> (Ditionaire de la lengua pedagogique 1971, p 46).

**Autonomía Universitaria** ha sido entendida como un poder que permite a las universidades designar el personal académico sin interferencias externas, decidir a quiénes se admite como estudiantes, identificar lo que debían enseñar y cómo enseñarlo, determinar sus propias normas, establecer las prioridades académicas y adoptar los patrones de su futuro desarrollo (Farrant, 1987, p. 48)

**Autonomía universitaria** es la facultad que se le otorga en su calidad de institución cultural, docente e inquisitiva, como garantía de que en ella se ejercerá la mas completa libertad de cátedra e investigación de pensamiento y expresión de organización de los establecimientos universitarios para el cumplimiento de sus tareas, como **tampoco exime a la universidad de servir al propósito de beneficio publico que persigue el Estado al impartir educación y cultura a través de las dependencias y organismos que se destinan al servicio educativo de la Nación, por lo cual deberá mantener un estrecho vínculo con la Secretaria de Educación Publica, a la que rendirán cuentas de su ejercicio, y ella, a su vez, actuara como coordinadora de todas las universidades e institutos de cultura superior en el país** (Bueno 1979, pp. 7 y 8).

**Estado:** "...es la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo..." (Tenti , 1867-1976 p 214)

**Universidad:"** son conocidos como establecimientos públicos de alta envergadura, tales como las Escuelas de Atenas y Alejandría, siendo creadas por los romanos a influencia de la cultura griega.. "(Parent Jacquemin,, Juan María 1994 16 febrero) La Universidad Pública El Universal, p.2)

**Descentralización:** "Es la transferencia de funciones o competencias de las personas jurídicas (territoriales e institucionales) que porten dicha personalidad, se conocen como entes y con independencia del ente que transfiere la competencia" (Acosta. 1999 p93)

**Modelo:** Es el" conjunto de variables y conceptos interrelacionados de tal forma que permitan dar una explicación coherente del funcionamiento organizacional" (Rodríguez 2006 p 48)

**Desconcentración administrativa:** "...Es la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional a favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional.." (Jiménez 1967 p 22)

**Reforma:** Diccionario de sinónimos, ideas afines y Contrarios, de la Editorial Teide , México, Barcelona Bogota “Cambiar, modificar, perfeccionar corregir, rehacer, renovar, reparar, restaurar, mejorar, arreglar, restablecer, apañar, quitar, enmendar, rectificar”



## **Introducción**

A través del presente trabajo de tesis de grado “La Reforma y autonomía de la Universidad Pedagógica Nacional” se pretende alcanzar una propuesta de autonomía universitaria, lo que le permitirá actualizar el marco académico en el que se desarrollan sus funciones institucionales, de tal forma que continúe asegurando el cumplimiento de la misión que la sociedad le ha encomendado como institución rectora de la educación superior pedagógica nacional.

La interrelación e interdependencia que impone los cambios en el entorno, hacen que las instituciones de educación superior, como instituciones formadoras, necesiten de identificar las principales tendencias de cambios en sus paradigmas para incorporarlos de manera anticipada en sus programas de desarrollo, para enfrentarlos con éxito, **pues** la función que realizan las instituciones de educación superior, tiene su origen en las políticas públicas rectoras de la educación nacional destinadas a contribuir al desarrollo científico y tecnológico del país, lo cual se efectúa a través del financiamiento público otorgado por parte del Estado a cada una de estas, con el propósito de formar personal.

Para efectos de la presente investigación se tratará de definir el concepto de Estado, este término se ha explicado de diversas formas sin que a la fecha exista una concepción unívoca, la doctrina de la Ciencia Política la entiende como “ ...la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo...”(Martínez 1994 p. 534) otros como Linsay (1999) lo puntualizan de la

siguiente forma: “la organización para la imposición de normas comunes” , por lo que se pudo agregar que el Estado ésta constituido por territorio, sociedad y un gobierno que se regirá por una Carta Magna, también denominado pacto social, el cual será el encargado de velar por los intereses de la colectividad brindando servicios propios de su naturaleza.

El Derecho Administrativo se ha explicado como el “...Conjunto de normas del Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública...” ( Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales p. 312) Para lograr lo anterior, el Derecho Administrativo es quien norma el accionar del gobierno en la forma de prestar el servicio público, estableciendo diversos modelos de organización en la administración pública, centralizada, paraestatal y/o descentralizada y desconcentrada, por medio de los cuales el Ejecutivo Federal se auxiliará en su ejercicio, contándose con leyes en materia de educación, tales como:

- El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (Diario Oficial de la Federación 26-03-1994) cuyo propósito es el mejoramiento administrativo, mediante la definición precisa de los órganos, atribuciones y funciones.
- La Ley para la Coordinación de la Educación Superior (Diario Oficial de la Federación 26-03-1994), la cual establece las bases para la distribución y función educativa en toda la República, prioridades y objetivos de la educación superior, la obligación de vincular la planeación educativa con los objetivos, lineamientos y prioridades del desarrollo integral de nuestro país.

En este contexto, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se avizora como uno

de las instituciones para lograr tal fin; como un potencial para las tendencias modernizadoras de la descentralización de los servicios educativos, promovidas aunque en esencia, ésta deberá fortalecerse hacia esa prospectiva para el cumplimiento integral de su misión en la formación de profesionales de la educación, vinculadas al desarrollo socioeconómico, regional y nacional de la nación.

El analizar significados e ideologías adoptadas en la Descentralización de los servicios educativos, permitirá fortalecer la función que realiza la UPN en la educación superior.

La ubicación administrativa, académica y política en este contexto de nuestro objeto de estudio, será fundamental para acceder a la investigación en el tema. Proceso que se encuentra en transformación frente al modelo descentralizador de la educación, con relación a su función en la formación de profesionales de la educación y actualización de docentes bajo los criterios de eficiencia y eficacia de los recursos asignados, los cuales son cada vez más escasos, teniendo como reto ser una institución de excelencia en materia de educación superior pedagógica, para lo cual se propone el cambio de paradigma de la desconcentración a la descentralización con autonomía universitaria.

En el primer capítulo se referencia a la metodología empleada y a los antecedentes de la universidad pública, al concepto de universidad y cambios, que ha sufrido en el transcurso del tiempo, así como también se aborda la función de la universidad

pública y, en específico la de nuestro objeto de estudio, como una medida de consolidar la función de la Universidad Pedagógica Nacional tal como lo estipula la misión de la misma, así como ser el lugar que por excelencia forma individuos pensantes y creativos, capaces de generar propuestas que promuevan una sociedad justa y equitativa, buscando solucionar los problemas apremiantes de la misma en materia de educación, para lo cual es esencial la descentralización de los servicios de educación superior de nuestra universidad, desde donde se puedan tomar las decisiones en forma oportuna para lograr el funcionamiento óptimo de la misma, también se hace una revisión retrospectiva de la descentralización con autonomía de la educación superior en nuestro país, pasando por las primeras universidades que lucharon por su autonomía desde las primeras sociedades feudales, hasta llegar al surgimiento de la primera universidad de nuestra patria, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como los argumentos a favor de la descentralización con autonomía para las universidades, como un elemento esencial en el funcionamiento de las mismas.

La misión de la UPN en su decreto de creación, emitido en 1978 por el entonces presidente Lic. José López Portillo, donde ésta se cita como la formación de profesionales de la educación, así como la actualización de docentes para dar respuesta a los problemas del país en materia de educación, la cual ha tenido una serie de obstáculos, producto de las constantes disputas por el control de la institución entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), tal como se puede corroborar en los

diversos intentos por redefinir “El Proyecto UPN”, como se podrá encontrar en este apartado, los diversos intentos de proyecto que se han tratado de implementar durante la trayectoria de la institución, pues aunque los mismos mostraron su pertinencia en su momento, no fue posible dar continuidad a los mismos, producto de la inestabilidad de sus autoridades administrativas a consecuencia del esquema de organización jurídico administrativo que norma a la misma, al ser un organismo desconcentrado de la SEP, que es quien se encarga de nombrar y remover al rector de nuestra universidad, lo cual dio origen a la presente investigación, para argumentar la propuesta a favor de la descentralización de nuestra Casa de Estudios, por lo que al ser nuestra institución un organismo desconcentrado de la SEP, queda con una gestión administrativa restringida, siendo una sucursal más del organismo desconcentrador de la SEP, en medio del descontento del SNTE y demás actores que se han agregado (académicos y administrativos de la misma institución)

En el capítulo segundo, se hace referencia a las causas que propiciaron el surgimiento de la UPN, así como a los diversos actores que han influido en la trayectoria de la misma, su anteproyecto de creación, evolución y los avances que a tenido modificaciones desde su creación, pasando hasta los últimos intentos por reformarla, los cambios constantes en sus autoridades administrativas, de lo cual se da cuenta en una cronología de los sucesos relevantes de la misma, pudiéndose comprobar que no existe un período definido para el cambio de administración (rector), así como en la trayectoria de la UPN se han suscitado conflictos por las dos visiones de proyectos de la universidad, lo cual se puede apreciar en el anteproyecto

de creación de la misma, la actual organización que rige a la institución y cómo el rector es quien concentra las decisiones y, el procedimiento de nombramiento del rector por parte del Ejecutivo Federal. La ubicación de las Unidades UPN en el país, su forma de organización así como su marco normativo, las crisis por la que ha cruzado nuestra institución en su momento, la relación que mantiene con las Unidades UPN, así como los diversos intentos por reactivar el proyecto UPN. El diagnóstico realizado por la Doctora Ortega Salazar sobre la universidad y, las líneas de acción para su administración, orientadas a refuncionalizar a la institución.

En el capítulo tercero se analiza de una manera objetiva el devenir histórico, señalando algunos de los hechos más sobresalientes de esta institución; manifestándose en causas que originaron su configuración, cronología y trayectoria, proyectos de creación, organización y funcionamiento, sus rectores y cambios vividos en su evolución institucional.

En el capítulo cuarto se citan las teorías y escuelas representativas de los principios de la Administración Pública, evolución y concepto en el marco teórico con relación a nuestro objeto de estudio.

En el capítulo quinto se aborda la teoría del Estado y la caracterización del Estado Mexicano, así como la separación de poderes en el caso de nuestro país, para

fundamentar el marco del funcionamiento de la Administración Pública en función de nuestra propuesta para nuestro objeto de estudio en el ámbito de las políticas públicas.

En el capítulo sexto se hace énfasis a la desconcentración, descentralización, centralización, delegación de autoridad, tipos de delegación administrativa; definiendo cada uno de estos términos. Así como destacando las diferencias entre la descentralización y desconcentración en lo referente a los aspectos político-jurídicos administrativos para vincularlos a nuestra propuesta de objeto de estudio, así como la reflexión de la descentralización para nuestra Institución y, lo benéfico que para nuestra institución representaría el cumplimiento de sus funciones sustantivas con la participación de la comunidad universitaria, también se hace referencia a la legislación mexicana en materia de educación superior, en específico al apartado que aborda la autonomía universitaria, pues ésta es una forma de descentralización con autonomía relativa de la educación superior, rescatando las ventajas que otorgaría a nuestra universidad.

También se recurre a diversas teorías y corrientes de pensamiento para argumentar la propuesta de descentralización para la universidad, destacando las ventajas que esto representa para el Estado, en eficiencia, eficacia etc. Pues, al ser la Universidad Pedagógica Nacional un organismo desconcentrado tiene la misión de formar profesionales de la educación y actualizar a docentes del nivel básico, así como atender y orientar los servicios educativos, de acuerdo a las necesidades del

país. Este centro de educación superior como organismo desconcentrado no pierde su relación jerárquica o la calidad de centralizado de la SEP aunque adquieren ciertas facultades que le otorguen libertades restringidas o condicionadas, que en cierta manera resultan un elemento en contra de la proyección y desarrollo como una institución de excelencia en la trayectoria de esta institución de educación superior.

La autonomía universitaria, tal como fue precisada por el expresidente, el Lic. José López Portillo: L1 Legislatura Antología de la Autonomía Universitaria (2da parte) p. 53 "...es una forma administrativa de organizar la función de la educación que por ser obligación al Estado le corresponde. Pero administrativamente se descentraliza, se le quita del centro y se otorga a una persona jurídica, para que con recursos propios, los administre y tenga autonomía técnica y administrativa..." Para lograr el desarrollo de nuestra nación, se necesita que exista en la vida universitaria un clima de libertad plenamente garantizado, por lo que la transferencia de funciones o competencias de las personas jurídicas (territoriales e institucionales) que porten dicha personalidad, se denomina entes y actúan con independencia del organismo que transfiere la competencia, de ahí que es importante destacar la importancia de la descentralización con autonomía relativa para la UPN, requiriendo de los elementos antes mencionados, tales como: autonomía de gestión y autonomía orgánica, así como de un patrimonio propio y de una personalidad jurídica y, sobre todo esa capacidad de autogobernarse, para poder realizarse y proyectarse como una institución de prestigio en el ámbito nacional e internacional, para poder establecer convenios e intercambios con otras instituciones, así como incrementar su



patrimonio propio y poder tener una proyección a corto y mediano plazo ante la globalización, la cual propone que las universidades sean autofinanciables. Cabe mencionar que el mismo gobierno en el Acuerdo para la Modernización de la educación básica reconoce la importancia de la descentralización para lograr una educación de excelencia en el contexto de la globalización, lo cual se hace patente para la UPN en el cumplimiento de su misión, siendo básica para la administración educativa, lo que permitirá ejercerla con eficiencia, permitiendo al administrador proponer e innovar en la disciplina, con el fin de incidir en el cambio de actitudes y de la conciencia de su misión innovadora en las propuestas pedagógicas, al incorporar la tecnología y la calidad de la educación en la UPN frente a la globalización en el ámbito de la educación.

En el capítulo siete se aborda el marco normativo de la descentralización de la educación superior en el artículo 3º Constitucional, para finalmente proponer la propuesta de descentralización para la UPN, argumentando las ventajas que implican para la realización de las funciones sustantivas de la Universidad.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MIS PADRES**

Por que gracias a sus consejos y gran  
Ayuda tanto económica como moral,  
He logrado cumplir satisfactoriamente  
Uno de mis objetivos que había trazado  
en la vida, por esta razón estaré  
Eternamente agradecido.

### **A MIS MAESTROS**

Por la confianza y conocimientos.  
Que me brindaron desde el inicio de  
mi carrera hasta el término de mí  
Preparación profesional.

### **A MIS COMPAÑEROS:**

Por los ratos buenos y malos que  
Compartimos y por los consejos que  
Me otorgaron en los momentos  
difíciles.

**A LOS DOCTORES: VÍCTOR MANUEL  
MARTÍNEZ CHÁVEZ, ROBERTO ÁVALOS  
AGUILAR, HUMBERTO PONCE TALANCON  
Y AL MATRO. ABRAHAM SANCHEZ  
CONTRERAS.**

Por los sabios consejos que me dieron en los  
momentos difíciles y, que con su ayuda pude salir  
adelante.

Sinceramente

ALFREDO

## **Capítulo I Fundamento Metodológico.**

### **Capitulo I.I Método utilizado.**

Para desarrollar la presente investigación, se aplicaron los métodos derivados del Método Científico: deductivo y predictivo causal; el primero por que a partir de una problemática se consideran conceptos deducciones y por que toda una generalidad se puede abstraer parte de ese todo.

La tarea del investigador consiste en producir nuevos conocimientos objetivos sobre la realidad. Se denomina objetivo a este tipo de conocimiento por dos razones: Es un conocimiento que explica las causas, efectos y propiedades de los fenómenos (hechos), tal como suceden en el mundo social y natural (universo); además permite que todo investigador que cumpla con tres requisitos fundamentales, pueda producirlo reproducirlos.

Los tres requisitos son: a) el individuo que investiga un fenómeno debe estar dispuesta a utilizar el método y la ética científica; b) debe tener preparación metodología para su adecuado empleo y, c) debe contar con los recursos necesarios para llevar la indagación a buen puerto.

El camino para llegar al conocimiento científico u objetivo es el método científico.

Etimológicamente, "...método viene del griego métodos, meta, con, y odos, via..." (Dieterich. 2002. p.19), de ahí que se trata, por lo tanto de una forma razonada de indagación de una estrategia, un procedimiento o un camino propuesto deliberadamente en sus etapas iniciales para llegar al objetivo de conocer el

fenómeno en los aspectos que interesan.

Las teorías, doctrinas que sustentan este cuerpo del estado del arte, se fundamentan en el estado del arte manifestándose en el marco teórico conceptual de esta investigación.

La realidad de este objeto de estudio se ubica en el universo de profesores, alumnos, administrativos, trabajadores, personal directivo sustentando así el marco de referencia. Para llevar a efecto la presente investigación, nos apoyaremos en la utilización del Método Científico, pues el mismo establece “el proceso riguroso, controlado, empírico formulado lógicamente, organizado y sistematizado para la elaboración teórica así como experimental” sustentando la base del estado del arte, así como el déficit del conocimiento. La anterior concepción sobre el método se apega a nuestro objeto de estudio, pues iniciamos con la observación de la realidad y el problema, la descripción y explicación de la realidad para finalmente proponer la posible solución, de ahí que parte de lo general a lo particular, definir el concepto de autonomía universitaria desde la óptica de los expertos en el tema y el porque considero la conveniencia en la Universidad Pedagógica Nacional, con relación a las técnicas de investigación utilizare fuentes de información bibliografía, hemerografica y de la red.

El procedimiento que se seguirá para alcanzar los objetivos planteados será; consultar las fuentes de información relacionadas con el tópico a investigar: libros, revistas periódicos etc.

Las técnicas de investigación a utilizar son: Observación, entrevistas, fichas de

trabajo; encuestas para dar mayor claridad se describe como sigue:

## **I.2 Procedimiento**

**Corresponde a la disciplina:**

Administración pública y *políticas públicas*

**Área de conocimiento:** Administración Pública

**El método deductivo**, fundo su razón pura, la deducción de todos a algunos, lo que conviene a todo el genero conviene a cada individuo, comprendido en este genero. El método deductivo es un método de demostración

**El tipo de investigación:** es“..**Predicativos Causales:** son aquellos que hacen posible, determinar la causa que origina algún fenómeno o hecho del objeto de estudio y su prospectiva, visión y acción al futuro...” (Dieterich. 2002)

**Delimitación del problema a investigar:**

En la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco, ubicada en México D. F. En la delegación Política territorial de Tlalpan, esta tiene la misión de impartir el servicio educativo de tipo superior para formar profesionales de la educación que contribuyan a eficientar el sistema educativo nacional a nivel integral en cada uno de sus ámbitos a nivel integral.

Desde la creación de la Universidad Pedagógica Nacional en 1978, por entonces presidente de la República Lic. José López Portillo, ha predominado una falta de continuidad en sus proyectos, así como un Plan Rector Académico, autoridades (rector) hasta hoy en día debido a la falta de autonomía universitaria, pues el rector es nombrado desde la SEP, sin considerar a la comunidad universitaria para tal efecto, lo anterior ha traído como consecuencia el lento desarrollo de la Universidad y el cumplimiento de su misión. Uno de los principales problemas son los huelgas, paro de labores, conflictos entre docentes y autoridades universitarias.

Ante la problemática enunciada es de vital importancia implementar la solución adecuada así como propiciar la participación de la comunidad universitaria con la finalidad de hacer de la universidad Pedagógica Nacional una institución de educación superior de excelencia acorde a las necesidades sociales y económicas del país.

### **I. 3 Objetivos de la investigación.**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Proponer como una alternativa la autonomía universitaria para la Universidad Pedagógica Nacional, pudiendo esta eficientar su funcionamiento de tal forma que pueda desarrollarse y, cumplir con su misión brindando una educación superior de excelencia.

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

Establecer y presentar alternativas en una propuesta que contenga los derechos y obligaciones que otorga la autonomía universitaria para la Universidad Pedagógica Nacional que le permita eficientar su funcionamiento.

Fortalecer la Institución en cuanto a su misión, visión, estrategias, tácticas, los objetivos y metas institucionales.

#### **1.4 Preguntas de investigación**

¿Que ventajas innovadoras representa para la continuidad de los proyectos y el cumplimiento de la misión de la universidad Pedagógica Nacional la autonomía universitaria?

¿Cuales son las ventajas y desventajas de la autonomía universitaria para la Universidad Pedagógica Nacional?



### **1.5 Hipótesis de investigación:**

La falta de autonomía universitaria en la Universidad Pedagógica Nacional trae como consecuencia la inestabilidad académica y administrativa en la continuidad de sus proyectos (plan rector).

### **1.6 Variables de Estudio.**

“Las variables puede ser de dos tipos:

- a) **Independiente:** Es la supuesta causa del fenómeno o hecho de estudio, es aquella a partir de la cual se predice.
- b) **Dependiente:** Es el efecto del fenómeno como el del hecho en estudio, es aquella que se predice”

**Variable independiente:** La falta de autonomía universitaria..

**Variable dependiente:** La inestabilidad académica y administrativa en la continuidad de sus proyectos..

La anterior hipótesis es producto de mi experiencia durante mi formación y experiencia laboral en la universidad, de ahí el conocimiento de causa de la presente investigación a la cual pretendo dar respuesta.

## **I.7 Justificación.**

### **Importancia teórica.**

Se busca generar cambios de paradigmas en la Universidad Pedagógica Nacional: Lo cual requiere de tiempo y capacidad, buscando sostener el cambio y, posteriormente generar una institucionalización del nuevo paradigma para lograr la eficiencia y cumplimiento de la misión de la Universidad .

### **Importancia práctica**

El cambio de paradigma en la Universidad Pedagógica puede generar importantes mejoras en los indicadores en el corto y mediano plazo del cumplimiento de la misión y visión de la Universidad Pedagógica Nacional.

### **Impacto social:**

A través de la propuesta de autonomía se busca, generar profesionales de la educación capaces de responder a las necesidades cambiantes del país.

Preparar estudiantes para una vida profesional y laboral dominada por la constante del cambio, en un entorno caracterizado por la necesidad de aprender haciendo y aprender en interacción con otros.

### 1.8 Universo de estudio

Tiene lugar en la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco, ubicada en México D. F. En la delegación Política territorial de Tlalpan, esta tiene la misión de impartir el servicio educativo de tipo superior para formar profesionales de la educación que contribuyan a eficientar el sistema educativo nacional a nivel integral en cada uno de sus ámbitos a nivel integral (523 docentes, 5,740 alumnos y 736 administrativos).

#### Determinación de la muestra.

Tamaño de la muestra de una población 6999, con un nivel de confianza del 95.5% ( $k=2$ ) y un error máximo admisible del 10% y estimado la desviación típica es de 0.5 en esta circunstancia se tiene que.

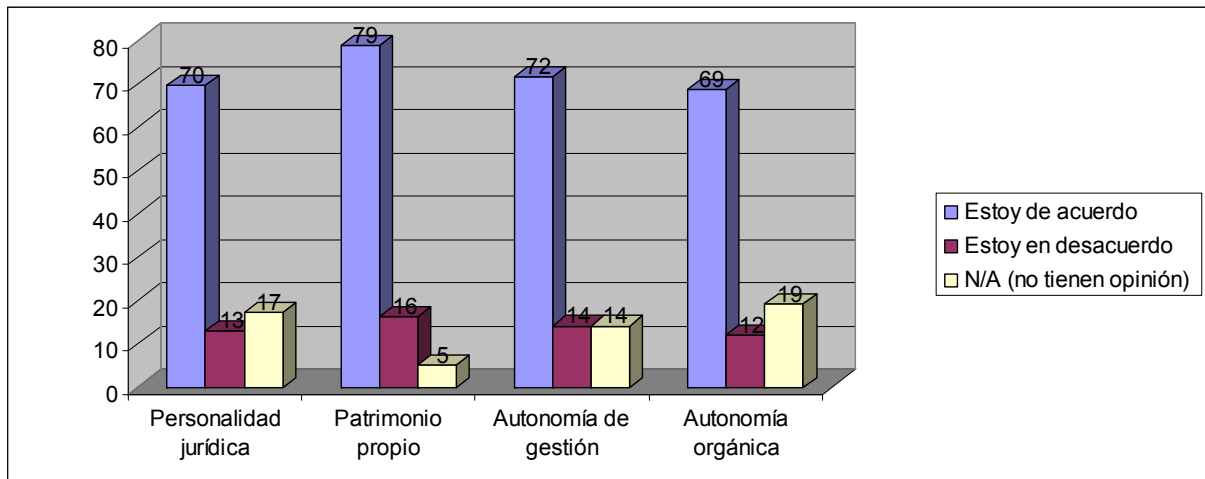
$$n = \frac{(6699 \cdot 2^2 \cdot 0.5^2)}{(0.1^2 \cdot 9720) + (2^2 \cdot 0.5^2)} = 99$$

|                 | <b>Población</b> | <b>%</b>   | <b>Muestra</b> |
|-----------------|------------------|------------|----------------|
| Alumnos         | 5740             | 82         | 81             |
| Docentes        | 523              | 7          | 7              |
| Administrativos | 736              | 11         | 11             |
| <b>Total</b>    | <b>6999</b>      | <b>100</b> | <b>99</b>      |

Fuente: Secretaría Académica UPN 2007

## Resultados de la encuesta

| Atributos de la Autonomía Universitaria | Estoy de acuerdo | Estoy en desacuerdo | N/A (no tienen opinión) |
|---|------------------|---------------------|-------------------------|
| Personalidad jurídica                   | 69               | 13                  | 17                      |
| Patrimonio propio                       | 78               | 16                  | 5                       |
| Autonomía de gestión                    | 71               | 14                  | 14                      |
| Autonomía orgánica                      | 68               | 12                  | 19                      |



**Fuente:** Obtenida por el sustentante de la tesis 2007

Como se puede apreciar, la mayoría de los encuestados muestran una tendencia hacia la autonomía universitaria de la universidad Pedagógica Nacional, de tal forma que se han dado diversas manifestaciones como las obtenidas en la encuesta aplicada en enero de 2007, destacando lo siguiente: **(70% están de acuerdo con la personalidad Jurídica, 79% con patrimonio propio, 72% con autonomía de gestión y 69% con la autonomía orgánica.** Derivado de la problemática planteada.

## **Capítulo II La universidad pedagógica nacional en México y su contexto público. Vía la secretaria de educación Pública.**

El propósito de este capítulo, es tratar de conceptualizar y definir a la universidad pública, es con el fin de vincularlo con nuestro objeto de estudio, resaltando lo importante del significado de universidad y, la evolución del mismo en el tiempo, pues el mismo ha tenido diversas interpretaciones a través de su existencia, el cual a estado sometido al proceso de la evolución marcado por la sociedad capitalista y a la misión que a esta misma le a asignado de acuerdo a las exigencias de la sociedad: Política y civil, la universidad se ha convertido en un mito.

Haciendo un análisis sobre la universidad y sus antecedentes históricos, encontramos las primeras en la Edad Media “... Antes conocidos como establecimientos públicos de alta envergadura, tales como las Escuelas de Atenas y Alejandría, siendo creadas por los romanos a influencia de la cultura griega...”(Martins, 1961 p.17) . Otro de los pensamientos que hace alusión al concepto lo cita como “... Corporación o agrupamiento de personas devotas a una misma actividad, dichas corporaciones tenían fines educativos, eran asociaciones estructuradas en sus principios de unidad y solidaridad, con derechos y obligaciones definidos en estatutos propios.

Fue así que surgió la llamada Universitas Magistrorum..De acuerdo (Martins, 1961).” ésta se concebía como el lugar o casa donde se fomentara el libre pensamiento, este concepto ha ido evolucionando hacia donde marcan los lineamientos de las clases

hegemónicas (países imperialistas y sus instituciones) en este contexto tenemos a (Martins, 1961 ) encontró que“...La palabra universidad, fue utilizada por primera vez en su acepción moderna en los estatutos de la Universidad de Oxford, fundada al final del siglo XII, de ahí se ha estratificado el significado actual...” El diccionario de la Real Academia Española define a la Universidad de la siguiente manera “...Instituto Público donde se cursan todas o varias de las facultades de Derecho, Medicina, Farmacia, Filosofía y Letras y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y se confieren a los grados correspondientes entre otras disciplinas...” esta definición producto del utilitarismo que se le ha dado a la función de la universidad ha quedado superada de tal forma que en los últimos tiempos han cobrado un gran auge las universidades privadas por la misma razón, pues una de las concepciones míticas de universidad es aquella que dice que es “...el último lugar humano y geográfico en el que puedan debatirse las ideas sin cortapisas ...” Parent Jacquemin, Juan María febrero 16 1994 “La Universidad Pública” El Universal de México, p.2 , independientemente de las diversas ideas que se han vertido con relación a la universidad, se puede coincidir con. El pensamiento de Von Humboldt, cuando se refiere a ella como el lugar institucional que “...estimula la investigación perenne de la ciencia de la que se erige en su sede ideal. Solamente en su ámbito es posible alcanzar los mejores resultados científicos: los estímulos necesarios y las tensiones indispensables surgen de la comunidad estudiantil y de los profesores unidos por un propósito común...” (Bonvecchio 1991, p. 37) al hacer referencia ha este tipo de conceptualizaciones es con el fin de vincularlo a la propuesta sobre la

descentralización administrativa de nuestra institución, para que esta pueda cumplir en forma eficiente su misión de formar profesionales de la educación que contribuyan al desarrollo de Sistema Educativo Nacional, dando respuesta a los problemas prioritarios en materia de educación del país, tal como lo estipula el Decreto de Creación de la misma. Lo cual se argumentará en el presente trabajo de investigación, pues tal como lo menciona Juan María Paren en su documento la Autonomía Universitaria al dar respuesta a la interrogante "... ¿qué es ser universitario? Es aquel que busca la verdad del conocimiento, se adiestra en la investigación, desarrolla el espíritu crítico y se transforma en una persona de pensamiento libre..." Parent p. 2 lo cual se podrá lograr a través de una verdadera descentralización administrativa en la educación superior, ya que ésta permitirá acercar la administración a los administrados, pues éstos son los que conocen los problemas y las posibles soluciones a los mismos, cabe mencionar que la función esencial de toda universidad es la de concientizar antes que encaminar al adiestramiento del individuo para cumplir una función productiva, ya que lo anterior se logrará en los primeros meses de trabajo en la organización de que se trate. Cabe destacar que la UPN, debe formar mujeres y hombres capaces de pensar, juzgar y de crear. No siendo únicamente repetidores de teorías y fórmulas aprendidas en los libros, sino más bien buscadores de lo otro, es decir siendo repetidores del éxito de otros, sino debiendo tener el reto antes que nada el de superar lo anterior, con la finalidad de proponer nuevos paradigmas en materia de educación superior, buscando soluciones a los problemas de la nación en materia de educación con

modelos propios del contexto del país y, no quedar sujetos a las políticas internacionales en materia de educación, dictadas por organismos internacionales economistas tales como “...el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cuyo objetivo es de privatizar la educación o al menos de hacerla autofinanciable...”(Parent Jacquemin,, Juan María 1994 16 febrero) La Universidad Pública El Universal, p.2) Como abandono de la responsabilidad del Gobierno Mexicano, éste ha aplicado fielmente las anteriores recomendaciones, tal como se puede notar en los hechos de incrementar de golpe las cuotas de educación media superior y superior en las universidades públicas del país.

En este contexto, es donde las universidades públicas y en especial nuestra Institución deben reorientar sus esfuerzos en el cumplimiento de su misión en la búsqueda de una sociedad equilibrada con el exterior, pues la crisis de las universidades públicas del país no se resuelven con cuotas excluyentes y poco equitativas, sino de ahí la importancia de la descentralización para que ésta cuente con alternativas para conseguir recursos adicionales, es importante resaltar que las universidades son el cerebro de los países y, sobre todo aquellos que se encuentran en vías de desarrollo como el nuestro, siendo parte del progreso, pues la ignorancia margina a los individuos del medio globalizador, limita las posibilidades de superación y sobre todo fomenta el conformismo y por ende la mediocridad, creando resignados los cuales no producen a la sociedad. Por lo que la propuesta busca



rescatar el deber ser de la universidad, la solución debe partir de varias acciones simultáneas para tal fin, como la democratización y descentralización de la educación superior tal como se propone en la UPN, para eficientar su funcionamiento. Y con lo cual simultáneamente se cristalizará el sueño de los normalistas al ver en la UPN, la igualdad en status de lo universitario, sin dejar de ser normalista, pues de esta manera complementarán lo práctico que ellos saben con lo teórico que les proporcionará la universidad en el quehacer de la docencia, cabe hacer notar que la descentralización con autonomía propiciará esa versatilidad a la institución para desarrollar proyectos propios y, a su vez impartir una educación superior pedagógica de calidad pues de lo contrario prevalecerá en la Institución a pesar de los esfuerzos de sus trabajadores, académicos, investigadores y administrativos, un vacío en la conducción académica operativa.

## **2.1 La creación de la SEP y, su vinculación con la Universidad Pedagógica Nacional.**

El propósito de este apartado es contextualizar el surgimiento de la Secretaría de educación pública y su vinculación con nuestro objeto de estudio.

### **Secretaría de Educación Pública**

El 4 de agosto de 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP); el presidente Obregón nombra como primer titular de la misma a José Vasconcelos.

El establecimiento de la Nueva Secretaría y las ideas educativas de Vasconcelos propician el inicio del proceso de la federalización de la enseñanza, el cual había sido interrumpido por la lucha revolucionaria y la descentralización de la educación nacional ordenada por Carranza. A pesar de que el ámbito de validez de la SEP queda restringido, al Distrito y los territorios Federales la Secretaría comienza a ejercer, desde un principio, un liderazgo informal sobre el sistema educativo en toda la República. Para facilitar esta tarea, el presupuesto de la institución se triplica en el primer año de vida de la misma<sup>1</sup>. Con esta inversión de recursos las autoridades educativas llevan a cabo un conjunto de acciones tendientes a ampliar la esfera de influencia de la SEP: otorgan apoyo financiero a los planteles escolares de los estados. Multiplican el número de escuelas primarias y rurales de la Secretaría en todo el país y firman convenios con los gobiernos estatales con el fin de federalizar sus respectivos sistemas de enseñanza. La centralización del sistema de instrucción

pública se convierte en una política prioritaria del Estado a lo largo del período que aquí nos ocupa. Vasconcelos concibe al proceso centralizador en el ámbito educativo como una 'necesidad histórica', por lo que incorpora las escuelas municipales a la SEP. Durante la época del presidente Calles se impulsa este proceso centralizador por medio de la transformación de las delegaciones estatales de la SEP en direcciones federales. Como veremos más adelante, en la reforma al Artículo Tercero Constitucional de 1934, se reitera la necesidad de federalizar la enseñanza La centralización del sistema de instrucción pública se convierte en una política prioritaria del Estado a lo largo del período que aquí nos ocupa. Vasconcelos concibe al proceso centralizador en el ámbito educativo como una 'necesidad histórica', por lo que incorpora las escuelas municipales a la SEP. Durante la época del presidente Calles<sup>2</sup> “se impulsa este proceso centralizador por medio de la transformación de las delegaciones estatales de la SEP en direcciones federales. Como veremos más adelante, en la reforma al Artículo Tercero Constitucional de 1934, se reitera la necesidad de federalizar la enseñanza” (Tenti , 1867-1976 pp 214-218) En lo que respecta a la expansión de la instrucción pública, habría que señalar: la introducción de nuevos niveles y tipos de educación; la difusión de la escuela rural así como de las normales rurales; y la creación de nuevas estructuras burocráticas para administrar la enseñanza oficial “Puede afirmarse, en suma, que las instituciones escolares así como la administración educativa crecen en tamaño y

<sup>1</sup> Ver los cuadros sobre el gasto educativo incluidos en Solana. et.al.. 1981: 592

Complejidad. De aquí que pueda concluirse que, para el final de este período, la hegemonía del Estado en el ámbito educativo que ordena la Constitución de 1917 se haya convertido en realidad. Si la década de los años veinte se caracteriza por un desarrollo institucional de la instrucción pública, aquella de los treinta se distingue por la reapertura de la disputa respecto a los límites de la intervención estatal en el ámbito educativo. Se trata, en esta ocasión, de la polémica en torno a la orientación ideológica que habría de caracterizar a la educación impartida por el Estado emanado de la Revolución. El razonamiento del grupo dominante en el interior del partido oficial era que el triunfo del programa revolucionario y nacionalista requería de la intervención activa del Estado no sólo en los ámbitos económico y político sino, sobre todo, en el cultural. Ello apuntaba hacia la necesidad de enmendar la concepción de la educación laica establecida en 1917. Otorgar a la enseñanza oficial un 'sentido social' se convierte en una necesidad política del momento.

En un discurso pronunciado por el general Calles en Guadalajara el 24 de junio de 1934 éste afirma: "La revolución no ha terminado... Sus enemigos acechan y tratan de hacer nulatorios sus esfuerzos. Es necesario que entremos al nuevo período de la Revolución, al que yo llamaría el período de la revolución psicológica o de conquista espiritual"( Medina 1940-1952 p. 345) El 1º. de diciembre de 1934 entra en vigor la reforma al Artículo 30. Constitucional. Se establece así que 'a educación que imparte el Estado será socialista. El debate que precede a la implantación de dicha reforma respecto al significado del término 'socialista' habrá de continuar por toda una

<sup>2</sup> Sucesor de Alvaro Obregón (1924-1928)

década. Para algunos. la reforma implica la orientación de los planes y programas de estudio oficiales por el 'socialismo científico': para otros. se trata de imprimirle un 'sentido racional, nacionalista y popular'. Sea que fuere, el hecho es que dicha reforma obedece al propósito de "absorber la función educativa en sus grados populares hasta convertirla en función exclusiva del Estado" ( Tenti 1962 pp 265-275). Ya no se trata solamente de decidir el tipo de educación que habrá de impartir el Estado en términos negativos (es decir, educación no dogmática), sino de precisarla en un sentido positivo (es decir, educación popular). Puede afirmarse, por tanto, que la reglamentación del Artículo 30. de 1934 -más que una ruptura representa una continuación de la tarea legislativa iniciada en 1917.

### **2.1.1 Antecedentes de la Secretaria de Educación Pública.**

“El primer órgano oficial se le denominó Secretaría de instrucción pública e industria y fue establecida por las bases orgánicas centralistas de 1843. En 1891 apareció un nuevo organismo: La secretaría de instrucción pública y bellas artes, por ley el 16 de mayo de 1905, y el 25 de diciembre de 1917, una ley la transformó en el departamentos universitario de las bellas artes, finalmente por decreto el 25 de julio de 1921, fue creada con la denominación actual: Secretaría de educación pública.

### **Características de la Secretaria de Educación Pública.**

Organiza, vigila y desarrolla en las escuelas oficiales, incorporadas y reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, la enseñanza técnica,

industrial, comercial y de artes y oficios, la enseñanza agrícola, la superior y la Profesional. Otorga becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan estudiar y realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero” (Iturriaga, José E. “La Secretaria de Educación Publica” en Fernando Solana et al Historia de la educación Pública en México pp 157-165).

### **2.1.2 La profesionalización del magisterio como cuestión social: antecedentes para el surgimiento de La Universidad Pedagógica Nacional (1940-1988)**

Se perfilan los términos de la pugna en torno a la UPN.

Es importa destacar, en primer lugar, que la reorientación del desarrollo del sistema educativo en este período en función del proyecto económico gubernamental de los años cuarenta determina, por un lado, una expansión desigual del sistema en lo que toca a tipos, ámbitos y niveles educativos y, por el otro, un crecimiento en el, tamaño y complejidad de la estructura burocrática de la SEP. Ambos factores comienzan a hacer necesaria, para los sesenta, una racionalización tanto del crecimiento del sistema escolar como del aparato administrativo encargado de coordinarlo. Como ejemplo de ello puede mencionarse la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación y el establecimiento del Plan de Once Años. Se perfila, así, el proyecto modernizador que adoptan las autoridades educativas a partir del sexenio de Luis Echeverría Alvarez y, en especial. del gobierno de José López Portillo.

En lo que respecta a la 'profesionalización' del magisterio, habría que señalar tres tendencias: la política de titulación masiva de docentes que se implanta como

requisito para la instrumentación del programa educativo de Torres Bodet; las demandas laborales y de movilidad socioeconómica que, como consecuencia de dicha política, esgrime el SNTE; y el reconocimiento, tanto por parte de las autoridades de la SEP como de los maestros, de la necesidad de reformar la enseñanza normal como medio para elevar la calidad de la educación impartida por el Estado. Como ya lo señalamos años cuarenta. Aun cuando este propósito se habrá de reiterar. Intermitentemente. Durante la administración de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo. el bachillerato pedagógico sólo se implanta - como vimos- en el sexenio de Miguel de la Madrid<sup>3</sup>

Interesa destacar. por otra parte. que la relación SEP-SNTE y -Estado que se establece entre principios de los años cuarenta y mediados de los sesenta nos permite entender las tensiones que habrán de surgir entre estos actores a partir de la década de los setenta. Habría que comenzar por señalar. en este sentido. que la evolución tanto del sistema educativo como del sindicato magisterial a lo largo de este período se caracteriza por una doble orientación: una creciente centralización y expansión de sus respectivas estructuras burocráticas. Si lo primero se debe al crecimiento económico sostenido que registra el país en esta etapa de su desarrollo. Lo segundo se explica en función del fortalecimiento del carácter corporativo del régimen político mexicano durante esta época.

Se entiende así por qué. con excepción del conflicto sindical de 1958. “.la relación

<sup>3</sup> Al negar a la Secretaría de Educación Pública. Jesús Reyes Heróles plantea la necesidad de realizar una 'revolución educativa'. Reyes Heróles echa a andar este proyecto de gran envergadura con una reestructuración profunda del sistema de formación y actualización del magisterio (reorganización de la Escuela Normal Superior. implantación de bachillerato pedagógico y descentralización de la educación normal). Puede afirmarse así que Reyes Heróles asume el reto que le plantea.

entre las autoridades educativas y el SNTE así como entre este último y los sucesivos gobiernos del período se desarrolla sobre las bases de un acuerdo de cooperación' entre las partes"( ARNAUT 1887-1994 pp 1-3). A lo largo de las primeras dos décadas de existencia del SNTE:

"La relación entre la SEP y el Sindicato así como entre la dirección nacional de éste y su membresía no podría haber sido mejor. La SEP aparte de disfrutar de un período de paz con el Sindicato pudo dejar una obra grande y prestigiosa en el campo educativo. El SNTE además de aumentar su membresía en forma acelerada y sin el mayor esfuerzo podía cargar a la cuenta de los logros sindicales muchos de los beneficios para los maestros derivados de la mera expansión del sistema o de la intensificación de algunos programas ya existentes, como era el de capacitación profesional del magisterio. que permitió la titulación masiva de los maestros en servicio sin título.

Si nos representáramos al conjunto de los maestros... del país como una pirámide. Podríamos decir que no hubo problemas en el Sindicato y entre éste y la Secretaría mientras pudo mantenerse una fluida movilidad dentro de la pirámide. como resultado sobre todo de su expansión. Los problemas comienzan cuando la movilidad disminuye como resultado del agotamiento de los principales resortes movilizados de la década de los sesenta"( Arnaut 1887-1994 pp 1-3);



En opinión de este mismo autor. dichos resortes consistieron en un conjunto de políticas tendientes. las unas a "nivelar u homogeneizar los sueldos, las categorías escalafonarias y la calificación profesional de los maestros en servicio"; las otras, a remplazar a "los maestros jubilados, que generalmente ocupaban las mejores plazas"; y, por último, a expandir el sistema educativo nacional. en los distintos grados, niveles y regiones. Pero para finales de los sesenta, el Estado había nivelado y calificado a la mayor parte de los maestros en servicio; se reduce considerablemente el número de profesores en edad de jubilarse; y. finalmente. el crecimiento "del sistema tiende a disminuir en algunas regiones y/o continúa creciendo en regiones cada vez menos urbanas, es decir. Menos atractivas para los docentes". ( Arnaut Salgado, Alberto. 1887-1994 pp 1-3)

### **2.1.3 El por que de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional**

A partir de los años setenta se suma. a las tendencias arriba mencionadas. Un problema adicional: la creciente dificultad de mantener el control técnico.político y administrativo de un aparato; burocrático tan numeroso y complejo como el que, para aquel entonces, comenzaba a representar la SEP. Si a esto agregamos la crisis económica en la que cae el país al inicio de la década de los ochenta así como el creciente poder que para esas fechas había acumulado la dirigencia sindical, queda claro que las relaciones entre la Secretaría y el sindicato magisterial así como entre los dirigentes del mismo y sus miembros tenían que cambiar

Todo lo anterior se refleja, asimismo, en una redefinición de los diversos intereses que los distintos grupos intentan satisfacer bajo la bandera de la 'profesionalización'. Mientras las autoridades al mando del sector educativo impulsan cada vez con mayor decisión una definición técnico-académica del término, los líderes del SNTE la asocian crecientemente a la 'movilidad socioeconómica' de sus miembros. Ello significa más prestaciones, así como mejores salarios y condiciones laborales para estos últimos; y una mayor movilidad política para sus dirigentes. Frente a la postura de ambos, tanto el grupo normalista como el movimiento disidente que se gesta a finales de los setenta defienden, bajo este mismo concepto. Un conjunto de aspiraciones tanto de naturaleza política y económica como académica en representación de su clientela.

Se llega así a una situación en la que se revierten muchas de las tendencias que habían caracterizado tanto al sistema educativo como al país en general en años anteriores. Los problemas de la deuda externa sustituyen al crecimiento auto sostenido del pasado; los cambios radicales y la pérdida de legitimidad suplantando a la tradicional estabilidad y fortaleza de las instituciones políticas; las dificultades económicas se reflejan en un abatimiento de los ritmos de crecimiento del sistema educativo; se hace necesaria la reestructuración y descentralización de una burocracia educativa que ha estado crecientemente infiltrada por el poder sindical y cuyas autoridades no pueden responder. Como antaño, a las demandas económicas y profesionales del gremio magisterial. Como argumenta, nuevamente, Alberto Arnaut:

"Los problemas comienzan a surgir cuando ya no hay o hay menos que nivelar o disminuye el ritmo de la nivelación. Entre otras razones, porque el nivelador (el gobierno federal) lo puede hacer cada vez menos o con menor impunidad (financiera o política) debido a la escasez de recursos o al aumento de los costos de la nivelación. Esto es todavía más problemático cuando lo que falta por nivelar sólo se puede nivelar en el terreno económico, con dificultades en el profesional, pero difícilmente en lo que se refiere a las características del lugar, la zona o la región sociodemográfica donde trabajan. Esta 'imposible' nivelación cobra actualidad como problema educativo, profesional y gremial en los setenta, y adquiere una mayor intensidad debido a que una proporción creciente de los maestros de nuevo ingreso

al servicio, se formaron en escuelas normales urbanas y privadas" (Arnaut 1999 p 40)

Pero el problema en el que se encuentran las autoridades gubernamentales en lo que se refiere al gremio magisterial no se deriva exclusivamente de la precaria situación financiera por la que atraviesa el país. Se debe, también, a otros factores que se han ido gestando desde hace ya casi medio siglo y que se relacionan con la creación misma del Sindicato. Si la unificación de los maestros parecía un requisito necesario para la implantación de los programas educativos de los cuarenta, en los ochenta tal parece que el éxito de cualquier proyecto oficial depende de la fragmentación del mismo. Es como si el Estado hubiese creado un gran pulpo cuyos tentáculos se han multiplicado a tal grado que han llegado, incluso, a amenazar la existencia de su propio creador. El SNTE no sólo ha crecido numéricamente; también se ha extendido como grupo de poder en el partido oficial, en el interior de otras organizaciones sindicales y a través de la obtención de un número creciente de cargos de elección popular, 78 llegando inclusive a reclamar el mando de la SEP.<sup>79</sup> El grupo de VR se transforma asimismo, a partir de principios de los ochenta, en un aliado electoral crucial para un régimen cuya legitimidad ha sido cuestionada. Y la SEP, por su parte, se encuentra inmersa en un proyecto de reforma administrativa la cual, forzosamente, implica afectar los 'nichos de poder' del Sindicato.

Lo anterior nos ayuda a comprender, al menos en parte, por qué se crea la UPN en la década de los setenta, cuando responde a un anhelo tan antiguo como el mismo gremio magisterial. Dada la relación simbiótica desarrollada entre la SEP y el SNTE

y. frente al deterioro de las instituciones de enseñanza normal -tres años antes de la crisis del 82- la UPN de José López Portillo representa una vía de solución más atractiva para las autoridades educativas que la 'revolución' de la educación normal emprendida por Miguel de la Madrid: "En el SNTE pareció dominar la idea de que al reducirse la capacidad de respuesta de la SEP a las demandas económicas del magisterio. Había que reconstruir y reanimar la circulación interna de la pirámide por la vía de los agregados hacia arriba. Estos agregados se buscaron particularmente por la vía de la **profesionalización del magisterio** la cual. Además de ser una vieja demanda del gremio. Tenía la ventaja comparativa de que requería de un menor desembolso económico inmediato del gobierno federal"( Arnaut 1999 p 42)

**La Pedagógica constituye una prebenda política para los líderes del SNTE.** una vía de movilidad social para las bases magisteriales y un ámbito institucional que permitirá -a un grupo de altos funcionarios en la Secretaría de Educación Pública- impulsar un proyecto 'modernizador' tanto del aparato como del sistema educativo oficial. La creación de la UPN parece facilitar. de esta manera. el incremento de la eficiencia administrativa del régimen así como la recuperación de la legitimidad electoral del mismo; y esto en un contexto económico sumamente difícil. En los siguientes capítulos veremos cómo estos objetivos. que en principio aparecen perfectamente compatibles. Resultan en un desarrollo institucional que habrá de seguir un rumbo totalmente inesperado, de ahí la necesidad de la reforma con autonomía para la pedagógica.

#### **2.1.4 La creación de la Universidad Pedagógica Nacional (octubre de 1975 - noviembre de 1982)**

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, el problema de la profesionalización del magisterio se remonta a la segunda década del Siglo XIX en la que, una vez consumada la independencia del país, la formación de profesores se convierte en una apremiante necesidad social. La creación de la UPN representa el penúltimo eslabón en una larga cadena de medidas adoptadas por el gobierno para elevar la calidad de la educación normal del país y, por tanto, la del sistema educativo en su conjunto. La nueva "Casa de los Maestros" -como se le ha llamado a la Universidad Pedagógica- es la primera institución formadora de docentes a nivel superior en el país.

En este apartado nos proponemos reconstruir las diversas etapas de planeación, creación e instrumentación del proyecto educativo de la Universidad Pedagógica Nacional en el período que va de octubre de 1975 a noviembre de 1982. El interés central que habrá de orientar nuestro recuento cronológico será la descripción del 'proceso de negociación política' que se da entre los diversos grupos de poder involucrados en dicho proyecto. Partimos del supuesto de que el enfrentamiento entre estos grupos denota que la profesionalización del magisterio implica la reforma, no sólo de un conjunto de instituciones educativas sino -fundamentalmente- de una estructura de poder. De aquí que los elementos puramente técnicos o académicos que se debaten con motivo de la creación de la Universidad adquieran relevancia -en

nuestro recuento- en función de los intereses políticos en juego.

La estructura del presente apartado tiene como objeto determinar las diversas etapas por las que pasa la UPN durante sus primeros años de vida. La descripción 'comienza en el último año de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez. cuando los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación le plantean la Universidad como una demanda política al candidato a la presidencia. José López Portillo. Analizamos. en esta primera parte. la transformación de una vieja aspiración del magisterio en petición política del SNTE a finales del sexenio de Luis Echeverría y en compromiso prioritario del gobierno de López Portillo En el segundo apartado describimos cómo las autoridades a cargo del sector educativo durante el sexenio 1976-1982 dan respuesta a la demanda sindical convirtiéndola en un problema 'técnico'; es decir, a través de la elaboración de planes y programas educativos así como de disposiciones jurídicas que les permiten 'ir tomando las riendas' de un proyecto planteado inicialmente por la cúpula sindical del magisterio. A la luz de este propósito se comprende por qué. a pesar de la premura del liderazgo sindical por inaugurar la Universidad Pedagógica, se alarga el período que transcurre entre la promesa inicial para la creación de la misma en octubre de 1975 y la instalación, en marzo de 1977, de la primera Comisión Mixta SEP-SNTE encargada de elaborar un anteproyecto para la nueva institución: entre esta fecha y la publicación del decreto de creación de la UPN el 29 de agosto de 1978: entre la creación legal de la Universidad y el inicio de las labores docentes en marzo de 1979.

Como pudimos darnos cuenta desde los primeros años se desarrollo la lucha por el control de la UPN una vez que ésta se ha convertido en realidad. Nos preocupamos por analizar, primero, cómo se refleja el enfrentamiento de dos proyectos distintos de la Universidad -el de las autoridades de la SEP y el de la dirigencia del SNTE- en la escisión institucional de la misma; después, cómo reaccionan el grupo de los normalistas de la SEP y los disidentes del SNTE frente a estos proyectos: y, finalmente, cómo la propia comunidad universitaria comienza a jugar un papel cada vez más importante en esta disputa. El objetivo central de esta parte de la tesis consiste en explicar la aparente paradoja que representa el desarrollo tan incierto de una política educativa en un sexenio en el que las autoridades del ramo afirman que, por primera vez en la historia del desarrollo educativo nacional, el gobierno ha asumido una 'forma rigurosa de planeación integral (Ver Poder Ejecutivo Federal. 1977. Entrevista t Ji2) . Para comprender esta situación es necesario entender que la Universidad Pedagógica representa proyectos radicalmente distintos para cada uno de los actores afectados por su creación.

El medio más eficaz para conseguir los fines de - Vanguardia / Revolucionaria -la camarilla sindical que le 'arranca' a José López Portillo la promesa de crear la 'casa mayor' del magisterio mexicano ""es una universidad de masas. Una institución centralizada y de cobertura amplia que conforme un verdadero sistema de formación de maestros a nivel nacional"( Funcionario. DGCMPPM. SEP.). El triunfo de este



proyecto implicaría el fortalecimiento político de la cúpula sindical tanto dentro del propio SNTE como en el contexto más amplio del sector educativo y del aparato estatal. Lo primero, porque justificaría su papel de intermediario entre sus propios agremiados y las autoridades estatales dentro y fuera de la Secretaría. Lo segundo, porque habría no sólo retenido sino ampliado su poder frente a sus contrincantes en el interior de la burocracia educativa; ello a través del control de las instituciones y dependencias oficiales encargadas de la formación del magisterio. Lo tercero, porque contaría con mayor fuerza para competir por los puestos de elección popular dentro del partido oficial destinados a los diferentes grupos de interés corporativistas que lo conforman fortalecimiento político de la cúpula sindical tanto dentro del propio SNTE como en el contexto más amplio del sector educativo y del aparato estatal. Lo primero, porque justificaría su papel de intermediario entre sus propios agremiados y las autoridades estatales dentro y fuera de la Secretaría. Lo segundo, porque habría no sólo retenido sino ampliado su poder frente a sus contrincantes en el interior de la burocracia educativa; ello a través del control de las instituciones y dependencias oficiales encargadas de la formación del magisterio. Lo tercero, porque contaría con mayor fuerza para competir por los puestos de elección popular dentro del partido oficial destinados a los diferentes grupos de interés corporativistas que lo conforman.

La conveniencia del grupo tecnocrático -un grupo de funcionarios que empiezan a ocupar los altos mandos de la SEP a partir de la administración de Luís Echeverría- se refleja en una institución de excelencia académica, que atiende inicialmente a un

número reducido de docentes en una unidad localizada en la ciudad de México, cuya expansión pueda planearse debidamente de tal forma que la UPN realmente llegue a representar una alternativa para la formación del magisterio mexicano. La imposición de este proyecto representa la oportunidad de: 1) renovar el sistema de formación del magisterio mediante la recuperación del control de un ámbito burocrático que había caído bajo el dominio creciente de VR del SNTE; 2).impulsar la creación de la Pedagógica en un 'ambiente de respeto' frente a la tradición normalista y de 'negociación 'conciliadora' frente al grupo dominante del Sindicato; y 3) "proyectar una imagen del Estado como promotor de la modernización de su aparato administrativo con el propósito de prestar un servicio eficaz y de alta calidad tanto al gremio magisterial como a la población en general".( Entrevista t .J2: Funcionario. Dirección General de Educación Normal) Puede afirmarse, por ende, que tanto "la satisfacción de las aspiraciones de ascenso económico y social del magisterio así como la prestación de servicios de mejoramiento profesional constituyen un medio a través del cual dos sectores distintos de la burocracia estatal intentan obtener control y lealtad política de una misma clientela: los maestros normalistas"( Entrevista III-I. ex-Funcionario. SEP)

Existe un tercer actor -mucho más heterogéneo que los anteriores- el cual, si bien no plantea un proyecto de Universidad alternativo, sí opone cierta resistencia a los modelos institucionales de la misma que pretenden impulsar tanto los tecnócratas como los vanguardistas. En el período anterior a la creación de la Universidad ambos

entreven en la Pedagógica, por un lado, "un camino para el ascenso socioprofesional de las bases magisteriales pero, por el otro, una institución que pudiera poner en peligro su propia sobrevivencia"( Entrevista I: 1, profesor UPN).

Para la burocracia normalista, en el caso de que la UPN suplantara -a mediano o a largo plazo- las funciones que por casi un siglo habían constituido la razón de ser de instituciones como la Escuela Normal Superior de la ciudad de México o la Escuela Nacional de Maestros; y, para la disidencia magisterial. en el caso de que-el resultado de la pugna en torno a la Pedagógica entre las cúpulas de la SEP y del SNTE se inclinara a favor del sector hegemónico del Sindicato lo cual llevaría, necesariamente, a un debilitamiento de las 'corrientes democráticas' en el interior del mismo.

A pesar de que tanto la composición de este grupo como las alianzas que establece con los demás actores se modifica a través de las distintas etapas del desarrollo institucional de la UPN, su bandera de lucha siempre es la misma: la defensa del normalismo, es decir, de los intereses de un grupo profesional incrustado en ciertas áreas de la burocracia educativa. A este grupo lo encabezan, fundamentalmente, los directivos de las principales instituciones de educación normal del país y un grupo de normalistas que han logrado cierta permanencia en los rangos medios de la burocracia de la SEP. Los intereses de este tercer actor coinciden -en el caso de la UPN- con los de la disidencia magisterial en el interior del SNTE, aun cuando no existe un vínculo orgánico entre ellos. Esta última plantea la creación de una 'casa de estudios democrática' que le permita mantener la precaria cohesión de un conjunto

de grupos con ideologías políticas distintas en aras de la participación de los mismos en un proceso de toma de decisiones que habrá de afectar, directamente, su nivel de vida. De aquí que su lema sea: "la atención a los verdaderos intereses del ejército de maestros al servicio del Estado"( Entrevista !1.J.!. profesor. SEAD-UPN.)

Una vez echada a andar la nueva institución, la misma 'comunidad universitaria' se comienza a transformar -paulatinamente- en un grupo de poder que habrá de luchar por definir el desarrollo de su institución, a partir de una dinámica interna. A pesar de que en un principio este actor adopta como propias las banderas enarboladas por el grupo compuesto por los normalistas y los disidentes, es decir: "respeto a la tradición normalista y a las aspiraciones democráticas del magisterio"( Entrevista 1: 2. profesor UPN) con el paso del tiempo sus intereses se definen en función de los problemas de su propia institución Tanto los intereses como la base de poder de estos cuatro grupos nos permiten comprender el tipo de institución por el que lucha cada uno de ellos, así como la estrategia que utilizan para impulsar sus respectivos proyectos. Planteada en términos generales, ésta es la misma para todos: obtener el control de ciertos ámbitos institucionales para, por una parte, legitimar su existencia como grupo de poder ante sus propios agremiados así como dentro del contexto mayor del aparato burocrático-estatal; y, por la otra, lograr el acceso a ciertas posiciones claves dentro del gobierno lo cual les abre el camino para participar, en un futuro. en el proceso de negociación política que les permita asegurar la obtención de determinados 'recursos escasos'.

La vía que para ello plantea el liderazgo sindical es la centralización del sistema de

formación de maestros por medio de la Universidad Pedagógica. El camino que trazan los actores gubernamentales al mando del sector educativo es la creación de una institución que coordine a pero mantenga la independencia de los demás centros y dependencias oficiales encargados de la preparación de docentes. La solución que proponen los normalistas, los disidentes y, a la larga, los profesores y alumnos de la propia Universidad es la integración del conjunto de instituciones encargadas de la preparación de los maestros, a partir de un esquema muy distinto de aquel de VR; es decir, "con base en un proyecto elaborado desde abajo, con la participación activa de todos los maestros y no impuesto desde arriba, por una cúpula sindical que no representa adecuadamente los intereses de sus agremiados"( Entrevista II: 4. estudiante. SEAD-UPN) Lo anterior nos ayuda a comprender cómo un proyecto que en principio obedece aun mismo propósito -la creación de una institución que aliente al maestro en su esfuerzo por conseguir una 'anhelada movilidad social y un justo reconocimiento profesional se transforma en motivo de una "lucha política que no permite la satisfacción plena de los intereses de ninguno de los grupos en pugna"( Entrevista I1: 2. Rector. UPN) Por su parte, VR demanda que el gobierno cumpla con un compromiso de campaña contraído con la cúpula magisterial pretendiendo, por ese medio, obtener el control total del sistema de formación de maestros en todo el país. Los tecnócratas intentan, por otro lado, aprovechar las expectativas creadas en torno a la UPN entre las filas magisteriales para impulsar un proyecto institucional que le permita establecer paulatinamente un contrapeso al poderoso organismo sindical sin enfrentarse abiertamente con éste. Finalmente, los normalistas y la

disidencia del SNTE así como los docentes y estudiantes de la UPN le reclaman al Estado una Universidad que satisfaga sus respectivas aspiraciones. Por su parte, VR demanda que el gobierno cumpla con un compromiso de campaña contraído con la cúpula magisterial pretendiendo. Por ese medio, obtener el control total del sistema de formación de maestros en todo el país. Los tecnócratas intentan, por otro lado, aprovechar las expectativas creadas en torno a la UPN entre las filas magisteriales para impulsar un proyecto institucional que le permita establecer paulatinamente un contrapeso al poderoso organismo sindical sin enfrentarse abiertamente con éste. Finalmente, los normalistas y la disidencia del SNTE así como los docentes y estudiantes de la UPN le reclaman al Estado una Universidad que satisfaga sus respectivas aspiraciones deseado los líderes sindicales que la demandan inicialmente; ni 'tan excelente' como la hubieran querido los funcionarios de la Secretaría que la impulsan en un principio; ni tan cercana a los intereses de la 'tradicón normalista' como lo hubieran deseado los representantes de la misma en el interior de la SEP; ni tampoco 'tan democrática' como lo hubiesen querido los disidentes En las páginas que siguen tendremos oportunidad de ver cómo el cambio en la correlación de fuerzas entre los distintos actores que participan en la instrumentación de esta política determina el desarrollo institucional de la UPN, en un lapso que va del final del sexenio de Luis Echeverría Álvarez al último año de la administración de José López Portillo. Como lo sostenemos en la tesis, nuestro interés no reside en evaluar el éxito o fracaso alcanzado por la UPN en función de su propósito oficial; es decir, el de 'incidir en la, calidad del magisterio mexicano

Consideramos que la viabilidad de los diferentes proyectos políticos que, en dicha institución, impulsan los cuatro grupos a los que hemos hecho referencia depende de las tácticas de lucha utilizadas por los mismos para lograr sus propósitos. Nuestra estrategia analítica se centra, por tanto, en detectar las tensiones que se derivan de la 'lógica política a la que obedecen los actores en pugna. Ello, como un medio para comprender el cuestionamiento actual de una estructura de poder que rebasa, por mucho, a esa institución.

Importa destacar por último que, en el análisis detallado del proceso político-administrativo que implica la creación de la UPN, dejaremos a un lado aquellos esquemas interpretativos que escinden la decisión de la instrumentación de una política; el discurso administrativo de la negociación política; y el funcionamiento de estructuras formales del de los procesos reales. Intentaremos demostrar, en suma, cómo el estudio de una política pública puede constituir un camino nuevo para la comprensión de la dinámica de los principios organizativos característicos del régimen político mexicano, tal y como ésta ha evolucionado a lo largo de casi medio siglo y buscar la reforma de la upn para lograr su autonomía y responder a las necesidades del país para cumplir con su misión.

## **2.1 5 La UPN como demanda política del SNTE y compromiso de campaña de José López Portillo (octubre de 1970 a noviembre de 1976)**

Aun cuando el proyecto de la UPN se comienza a mencionar entre las filas magisteriales durante la administración del presidente Luís Echeverría, éste se identifica -desde un principio- como tema de la campaña electoral del entonces candidato a la presidencia de la República, José López Portillo. Este hecho habrá de determinar la naturaleza de la negociación política que subyace en la transformación de una demanda magisterial en un programa prioritario de la agenda política con la que se inaugura el sexenio 1976-1982. En el presente apartado daremos cuenta de este proceso

### **Formulación magisterial la demanda por la cúpula magisterial**

En el marco de la 11 Conferencia Nacional de Educación organizada por el SNTE en octubre de 1970<sup>4</sup>, el liderazgo sindical acuerda "pedir al Estado mexicano la creación de un Instituto Nacional de Ciencias de la Educación que englobe a las escuelas normales. a las instituciones de divulgación e investigación pedagógica y que se encargue de la superación y mejoramiento profesional del magisterio" (Bravo Ahuja, Víctor y José A. Carranza 1970-1976 p 56)

Ello como parte de una estrategia más amplia referida a la necesidad de reestructurar el sistema nacional de formación de maestros así como de implantar el bachillerato como antecedente de la educación normal. En respuesta a estas demandas de los representantes del sindicato magisterial, "la formación de maestros dentro de nuevos modelos académicos" se plantea como problema básico de la

<sup>4</sup> A Los Dos Meses De La Toma De Posesión De Luis Echeverría



reforma educativa emprendida por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (Bravo Ahuja, Víctor y José A. Carranza 1970-1976 p 62) Como vimos en el apartado anterior. en 1971, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, fundado en 1943, se convierte en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. En 1973 se expide una Ley Federal de Educación que viene a suplantar a la Ley Orgánica promulgada en 1941, en la cual se define a la educación normal como enseñanza de tipo superior. Por otra parte, entre los meses de junio y agosto de 1975, el Consejo Nacional Técnico de la Educación organiza una serie de reuniones nacionales y seminarios regionales encaminados a reformar los planes y programas de la educación normal, cuyos trabajos culminan con la aprobación del nuevo programa de estudios -denominado Plan 75 en el mes de septiembre. Finalmente se crean, en 1975, las licenciaturas en educación preescolar y primaria que se imparten, a partir de 1976, por medio de la Dirección General arriba mencionada y le brindan la oportunidad a los maestros en servicio -por primera vez en la historia del país- de obtener un grado de nivel superior.

Durante los últimos dos años del sexenio de Luis Echeverría Álvarez existen dos discursos paralelos en lo que toca a la política desarrollada en materia educativa. Mientras el gobierno saliente se preocupa por afianzar y recapitular sus logros, la campaña presidencial del candidato designado por el PRI se constituye en escenario de las demandas y promesas que habrán de guiar el programa educativo de la próxima administración. Dentro de este contexto comienza a conformarse el perfil de lo que más tarde habría de llegar a ser la Universidad Pedagógica Nacional. El 13 de

octubre de 1975, en un acto de apoyo masivo por parte de VR del SNTE al candidato a la presidencia José López Portillo. el entonces secretario general del Sindicato, Carlos Jonguitud Barrios, se refiere por vez primera a la urgente necesidad de crear la UPN "como institución responsable de los distintos aspectos relacionados con la enseñanza: investigación. evaluación y formación profesional del magisterio"( La Jornada. 14 de octubre de 1975) Dentro del marco de este acto magisterial y, frente a los máximos dirigentes del PRI y del SNTE, López Portillo exhorta a los maestros a participar activamente en su campaña comprometiéndose, a cambio, con la creación de una nueva Universidad "que habrá de capacitar a quienes capaciten"( Excelsior. 14 de octubre de 1975) En noviembre del mismo año, en una reunión de trabajo sobre problemas educativos celebrada en la Escuela Rafael Dondé a la que asisten representantes de las Secciones IX, X Y XI del SNTE<sup>5</sup>, López Portillo y Jonguitud Barrios reiteran el intercambio de votos que habían hecho público en el acto magisterial del mes de octubre: apoyo político a cambio de la creación de una nueva institución de educación superior encargada de la capacitación del magisterio. Mientras el candidato a la presidencia se refiere a la necesidad de crear un instituto de capacitación administrativa que habría de estar ligado a la UPN, el Secretario general del SNTE pide la formación de un "Instituto Nacional de Ciencias de la Educación o una Universidad Pedagógica" reiterando, con ello, la demanda sindical planteada en las conclusiones de la Conferencia Nacional celebrada por el SNTE en

<sup>5</sup> Las tres correspondientes al Distrito Federal. agrupando. la primera a los maestros de preescolar y primaria; la segunda. a los de educación media; y la tercera, a los trabajadores técnicos y manuales.

Excelsior. 7 de noviembre de 1975

1970. Un mes más tarde, el Profesor Víctor Hugo Bolaños (Uno más uno, 7 de diciembre de 1975.) presenta -en el marco de una reunión nacional sobre educación primaria celebrada en el estado de Oaxaca- una ponencia en la que reitera la petición de la UPN frente al candidato presidencial Cabría preguntarse aquí por qué el presidente Echeverría responde a la demanda sindical en torno a la Pedagógica, hecha al principio de su administración, con una serie de medidas que en realidad postergan la creación de la misma. Existe una explicación 'técnica' en la que puede aludirse a la necesidad de sentar las bases normativas e infraestructurales para llevar a cabo un proyecto de la envergadura de la UPN. Pero las acciones que se emprenden durante el gobierno echeverrista en el rubro de la educación normal también pueden interpretarse a la luz de una 'lógica política' que se entiende en función de la experiencia administrativa del presidente en turno. Como ex-oficial mayor de la Secretaría de Educación Pública, Luis Echeverría conoce de cerca a dos de los principales líderes en la historia reciente del SNTE: Manuel Sánchez Vite<sup>6</sup> y Carlos Jonguitud Barrios. Durante su gobierno, Echeverría nombra al primero como presidente del CEN del PRI y favorece la articulación de una camarilla política a cargo del segundo la cual, como ya hemos visto, habría de asumir el control del sindicato magisterial a partir de 1972. Lo anterior, aunado a las acciones emprendidas durante su mandato en aras de mejoras económicas y opciones de capacitación para el magisterio en servicio, le permite al presidente Echeverría mantener relaciones cordiales con uno de los grupos corporativistas más numerosos

<sup>6</sup> Sánchez Vite fue Secretario General del SNTE durante 1952-1955. periodo en el

y, por ende, más importantes del país.<sup>7</sup> Es posible especular que, conociendo los intereses políticos de los líderes magisteriales que el mismo Echeverría fortalece (en el interior del SNTE y del PRI), éste haya optado por 'prestar oídos sordos a una petición como la de la 'UPN. Ello con el propósito de no embarcarse en un proyecto educativo que implicaría fortalecer aún más al grupo de VR en el ámbito de la SEP, en el cual el Presidente apoya a un grupo tecnocrático que impulsa un proyecto político opuesto al del organismo magisterial. Se posterga, así, la satisfacción de una demanda que se reitera al candidato presidencial designado en 1975, en un momento en el que éste requiere del apoyo electoral que puede brindarle un grupo de poder que ha tenido ya cuatro años para fortalecerse tanto dentro del propio SNTE como de la burocracia estatal. Esta situación, aunada al hecho de que su antecesor había puesto las condiciones que hacían posible la creación de una institución como la Pedagógica, explica el compromiso político que adquiere José López Portillo desde el inicio de su campaña presidencial.

cual Luis Echeverría ocupó la oficialía mayor de la SEP (cfr. Prawda, 1987: 240).

<sup>7</sup>Esto es congruente con una política general de la administración echeverrista, orientada al fortalecimiento de los mecanismos corporativos del régimen (Cfr. análisis de la creación del INFONAVIT en Aldrete Haas, 1989)

### **2.1.6 Inclusión de la UPN en la agenda política para 1976 -1982**

Durante 1976 se hace más visible la doble tónica de retrospectión y prospección que tradicionalmente caracteriza al discurso oficial durante los últimos meses de un ciclo sexenal. Este hecho nos brinda la oportunidad de analizar de cerca la relación mantenida por los diversos grupos de poder en el sector educativo a lo largo del período presidencial que está por concluir. El debate suscitado sobre los avances del sector educativo durante el sexenio 1970-1976 refleja: 1) una relación de cooperación y de apoyo mutuo entre las autoridades educativas y el liderazgo sindical a pesar de algunos embates verbales que, de vez en cuando, rompen estas reglas de cordialidad; 2) un creciente número de fricciones intragremiales resultado del fortalecimiento del sindicalismo independiente, frente a las cuales el Estado adopta una postura de "no intromisión en los asuntos internos del Sindicato"<sup>8</sup> y 3) una serie de ataques continuos al gobierno por parte de los sectores más conservadores de la sociedad<sup>9</sup>,

Desde la creación de la UPN, ésta quedó marcada explícitamente por el juego del poder a diferencia de la UAM y, de las demás universidades autónomas de los estados, en la UPN, lo político adquiere grandes dimensiones en lo formal pues: "...La universidad se convertiría en un reto para todos aquellos que empezarán a formar parte de ella al convocarse a la mejora docente y al futuro alumnado; la fuerza democrática, aglutinada en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), que en el momento de la propuesta del proyecto y su

<sup>8</sup> Lo que equivale. en los hechos. a un apoyo tácito al grupo de VR. La Jornada. 15 de mayo de 1976

institucionalización plantearon casi en términos mayoritarios una oposición radical al mismo...”( Hernandez 1981) , el sector de la Coordinadora Nacional de la universidad buscaba construir una opción diferente a la del SNTE y la SEP. El estudiante o profesor que ingresaba a la universidad era convocado bajo una consigna no solo académica sino política, se hablaba de rescatar a la universidad de las fuerzas “vanguardistas” y tecnocráticas y llevarla a los mentores para realizar “una verdadera transformación en su práctica“. Al docente “democrático se le pedía que participara en una transformación de la universidad, que rompiera con los proyectos SEP-SNTE, en síntesis la corriente democrática tendrá “...frente a si, remando contra la corriente, las tareas teóricas, organizativas y técnicas necesarias para construir, desde el interior del mismo medio magisterial, una alternativa viable frente a los proyectos que hoy se proponen...”( Fuentes 1992 p. 5) De tal suerte que la UPN, se le ha otorgado una infinidad de investiduras, sólo había un elemento compartido y era su posibilidad de existencia, pues en el Congreso de la Unión se llegó a cuestionar su razón de ser. Ya que todo lo demás estaba en debate; pudiendo responder a infinidad de significados atribuidos a ella por cada sector que viraba a ella, su registro simbólico le permitía así.

Analizando diversas declaraciones respecto a la universidad, encontramos los sentidos que se le demandan, pasando desde ser elefante blanco del sistema, hasta ser la máxima casa de estudios del maestro, el trampolín para algunos funcionarios políticos, pues ha decir de algunos consideraban que quien administrara la UPN ya

<sup>9</sup> Representados por organismos como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF, asociación independiente de padres de

estaba apto para estar al frente de cualquier secretaría de estado. Con relación al deber ser de la universidad y en congruencia con sus fines, basta mencionar lo siguiente: "...La Universidad deberá ser garantía del porvenir de México, en tanto instrumento esencial para elevar la calidad de la educación; instrumento político centralizador y renovador del sistema de formación del docente, institución formadora de maestros científicos y democráticos; institución rectora de la educación en México, centro de estudios formadora de investigadores y especialistas de alto nivel; universidad formadora de los maestros del año 2000; motor y base del futuro de México; institución descentralizadora del dominio del saber por el centro, etc. ." (Elizondo 2000 pp.48-49)

La posibilidad de que la UPN cumpla con sus fines ésta determinada por una verdadera descentralización con autonomía (relativa) lo cual propiciará las condiciones necesarias para dar continuidad a un proyecto propio de la misma y cumplir con las expectativas que la sociedad ha depositado en la universidad, de lo contrario la institución no podrá ser una universidad de vanguardia acorde a los cambios que impone la modernidad, pues basta constatar la falta de vinculación entre las carreras que se imparten y la realidad en materia de educación de la nación, ya que al egresar los alumnos, muy pocos logran insertarse en su campo de acción, a causa de la falta de actualización de los programas de estudio de las carreras que se imparten en la universidad y, por consiguiente de vinculación con el sector productivo-social de las organizaciones públicas y privadas.

Para que pueda existir una universidad lejos de los vaivenes políticos, en condiciones para lograr el cumplimiento de su misión y fin, ésta debe ser libre y descentralizada con autonomía (relativa), pues “... la autonomía universitaria se remonta a las primeras universidades medievales, entendidas como “corporaciones” de maestros, o de estudiantes, o de maestros y estudiantes. Éstas universidades fueron centros de vida intelectual que, para hacerlo posible reclamaron y lucharon por su autonomía con respecto a los poderes locales de los señores feudales, acogiéndose a la tutela y protección, según conviniera de reyes, emperadores y los Papas. Más tarde la lucha por la autonomía se daría contra ellos, por la defensa de la libertad de pensamiento...” (Arredondo 1995 pp. 26-27)

Un punto de constante tensión para la autonomía de la universidad, en toda época y latitud, ha sido el financiamiento de la misma, ya que desde la época Medieval y del Renacimiento en que los grandes señores y la Iglesia se comportaban como mecenas de las universidades y de los intelectuales, hasta hoy en día, la mayoría de las universidades del mundo son sostenidas por los gobiernos centrales o gobiernos de las entidades locales.

Es fundamental rescatar la noción de autonomía universitaria, (pues ésta es una forma de organización descentralizada de la educación superior) enunciada por Justo Sierra, en su presentación de iniciativa para crear la Universidad Nacional de México “...el Estado tiene una alta misión política, administrativa y social: pero esa misión tiene límites, y si algo no puede ni debe estar a su alcance, es la enseñanza superior,



la enseñanza más alta. La enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia, otra Ley que el método, esto estará normalmente fuera del alcance del gobierno...” (Arredondo 1995 pp. 26)

Para efectos de nuestro objeto de estudio, la argumentación planteada con relación a la educación superior y en específico sobre nuestra universidad debe entenderse como la no-subordinación por el poder público ni por el clero, sino únicamente su control de ahí que históricamente en América Latina se haya luchado por alcanzar la autonomía y libertad de las universidades.

En América Latina existe el antecedente de cambios antes y después de las guerras mundiales, en cambios esenciales determinados por la vinculación al mercado internacional, la urbanización en algunos países y en sí por la modernización. En este escenario, la universidad pública conquista su autonomía, que cargada de gran emotividad, dirige su reciente historia. Dicho fenómeno significó la separación de la universidad y el Estado.

Con relación a la definición de la autonomía universitaria, no existe una definición unívoca en la cual todos los autores estén de acuerdo, por lo que tomaremos la de Jorge Mario García Laguardia, la define en un término medio con relación a la universidad y la sociedad global representada por el Estado.

“... La descentralización con autonomía universitaria se define como la capacidad de la universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planear su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad...”(Garcia 1992 p. 175)

Es fundamental resaltar la descentralización con autonomía (relativa) universitaria para lograr la eficiencia y eficacia de la universidad, de tal forma que esta realice sus funciones básicas de transmisión de conocimientos, búsqueda de la verdad e instancia crítica sin cortapisas.

## **2.2 Ideología y visión de la Universidad Pedagógica Nacional**

El esfuerzo de elaborar una propuesta de autonomía nos coloca, en la perspectiva de hacer visible su función académica y social, en el cumplimiento de su misión y en su acción inteligente, crítica y creativa.

La Universidad va más allá de los actores y actuaciones actuales. No camina en dirección de ofrecer al país un futuro confuso, sino de generar ella misma lugares de encuentro, de servicio y de manifestación de los valores propios de nuestra cultura, puesta en clave de fortalecer la identidad de los colombianos, y de continuar ponderando el conocimiento científico y técnico, para crear las condiciones permanentes que consoliden nuestras relaciones de pueblo y Nación, y fortalezcan nuestro carácter en la revitalización permanente de lo que hemos sido, de lo que somos y de lo que queremos ser.

Esto obliga a no perder de vista la necesaria creación de un nuevo espectro de la cultura universitaria, sin desconocer lo realizado ni irrespetar lo logrado como Institución, hacia la realización de un proyecto ético y estético, en el cual el arte y sus múltiples manifestaciones sensibilicen nuestra capacidad de valorarnos y apreciarnos

con un sano orgullo nacional, en el marco de las éticas y las estéticas regionales y mundiales. Desde allí podemos fortalecer las expresiones de la ética entendida como la estética de la vida, que nos presenta lo humano y lo social como sensiblemente bello y absolutamente necesario, para encontrarle sentido a nuestra acción universitaria.

Igualmente, esta Propuesta de Universidad en Construcción tiene en cuenta que nuestro contacto más directo con la sociedad mexicana, latinoamericana y mundial serán las personas que, vinculadas a nuestro proyecto formativo, incorporan a su existencia la profesionalidad del maestro, en la que finalmente se realiza nuestra mayor capacidad de trascender. Los maestros aquí formados deben ser un ejemplo para mostrar a los niños, niñas y jóvenes de nuestro país un camino ético y estético en la construcción de una sociedad democrática, incluyente, participativa y justa.

Esto implica que la comunidad comprenda que ella es parte de la realización de las utopías y sueños y la encargada de pintar de colores la educación que hemos tenido que vivir de forma monocromática. Y que la mejor expresión de nuestra academia y de nuestra proyección y trascendencia social y cultural son los maestros, es decir, nuestros egresados, en tanto que ellos son la expresión y presencia viva de la Universidad Pedagógica Nacional en las escuelas y comunidades, donde se construya la esperanza y las ilusiones de un mañana mejor, Por ello, lo que todos nosotros como Universidad Pedagógica Nacional no situemos en el alma del maestro

que formamos, no trascenderá social y culturalmente por muy válido que pudiera ser.

La evaluación del PDI 1998-2003 y la elaboración del propuesta 2004-2008, debe asumirse con la profundidad y responsabilidad de quienes estamos hoy, al frente de los destinos y las realizaciones de una Universidad Pedagógica Nacional convocada a ser faro de la acción educadora, y por ello guía de la conciencia social y nacional.

Este Propuesta no es un proceso que pueda resultar solamente, de una acción burocrática o del ejercicio de las militancias políticas o del posicionamiento enajenado de las conciencias que hoy en la actividad académica y administrativa asumen esta responsabilidad. Es un momento de acciones con compromiso, dispuestas a realizar con seriedad los procesos pedagógicos de la ciencia, la tecnología, los valores, y a proyectar la construcción de un país, el bienestar de su sociedad y el desarrollo de su democracia.

Es el momento de la gota de agua en el océano de la vida, y de la construcción histórica de una civilización, de entender que ella no es el mar; pero que, sin ella no hay mar. Somos conscientes de nuestras limitaciones, del momento histórico que vive el país, de las amenazas y de las oportunidades que como institución de educación superior hoy enfrentamos. Pero también somos conscientes de las posibilidades de construcción de un nuevo país que brota de las circunstancias críticas, de los conflictos y las tensiones, en un pueblo que se caracteriza por su

voluntad de superarse y salir fortalecido de las condiciones y situaciones que se le presentan.

Por todo ello, quiero invitarlos a uno de los mayores ejercicios de humanidad, como es el de soñar y reinventar las culturas que nos fueron heredadas, para posicionarnos en la historia y hacer que ella ocurra con expresión generosa y dar vía a una Universidad Pedagógica Nacional del tamaño de nuestras aspiraciones y sueños, en un proceso histórico que no concluye con nosotros, así como esta propuesta de desarrollo en construcción, pero sí reclama nuestra huella, nuestra impronta y nuestra más decidida participación.

### **2.2.1 La misión de la universidad pedagógica nacional en su Decreto de creación Universidad Pedagógica Nacional**

El papel que juega la educación superior en el desarrollo de cualquier país es decisivo, lo cual fue considerado así por el magisterio nacional en 1978, de ahí que el Lic. José López Portillo crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en cumplimiento a la promesa hecha en campaña a la presidencia de la república al magisterio nacional.

En la exposición de motivos del decreto de creación de la UPN, López Portillo hizo mención a la función esencial de la educación superior para promover el desarrollo integral del país, a la elaboración de los programas de estudio de las diversas licenciaturas que se imparten en la institución y, por consiguiente se limita a

la formulación de un proyecto académico propio de la universidad que de atención a los problemas prioritarios de la nación en materia de educación, al mismo tiempo nuestra institución se ve en condiciones menos favorables con relación a otras instituciones de educación superior que cuentan con autonomía, lo que les permite cumplir con su misión vinculando su quehacer directamente en la sociedad. Es importante recordar que las universidades constituyen la esperanza y el motor de desarrollo de los países, de ahí la relevancia de la primera universidad del país, la UNAM y la lucha por obtener la descentralización con una autonomía, la cual es relativa pues el Rector es electo de una terna propuesta por la comunidad universitaria, pero se dice que el Ejecutivo Federal influye para la decisión que toman los integrantes del Consejo Universitario, por lo que se puede considerar como esencial la descentralización administrativa para la UPN y poder cumplir con su misión en la formación de profesionales de la educación de excelencia, ya que la falta de descentralización ha sido el obstáculo para el cumplimiento de la misión de la institución de la mejor forma manifestada con una serie de fenómenos tales como la disputa de la institución entre el SNTE y la SEP y otros actores que han surgido como el personal administrativo y académico de la misma universidad, permeados por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), lo anterior ha dejado a la deriva a la UPN, es decir a los vaivenes políticos, lo que invariablemente a puesto en cuestionamiento la función y existencia de la institución, tal como lo declaró el ex rector de la UPN, Jesús Liceaga al decir que:

“ ...El objetivo inicial de la universidad fue la formación de profesionales de la

educación, no la de maestros, éstos apoyarían la labor de los maestros psicólogos, pedagogos, sociólogos, administradores educativos; sin embargo en 1981 la SEP estableció un programa de mejoramiento profesional de maestros. En 1984 la SEP transformó a las normales en instituciones de educación superior, a partir de entonces las normales ofrecen licenciaturas, a pesar de lo anterior la UPN sigue recibiendo maestros...” Morales, Sonia.(1998) “ Los cambios en la política educativa nacional, obstáculo para que a 20 años de creada la Universidad Pedagógica Nacional cumpla su objetivo” Proceso. p. 63 La falta de descentralización administrativa con autonomía en la Universidad Pedagógica Nacional ha constituido el obstáculo, que ha frenado la evolución y desarrollo de la Universidad en medio de la problemática nacional en el ámbito de la educación, por lo que es importante establecer y promover ante las autoridades correspondientes del poder legislativo, la descentralización administrativa en la UPN así como su propia ley orgánica que norme su vida académica institucional, donde se establezcan las obligaciones y derechos de los universitarios, sobre todo los estatutos jurídicos claros y precisos que los hagan efectivos, para lograr una universidad con un alto grado de descentralización que le otorgue una autonomía total en la búsqueda de prestigio y excelencia, así como diversificar sus licenciaturas en congruencia con las necesidades de desarrollo del país.

### **2.2.1.1 El Diseño de las Licenciaturas.**

Cuando la UPN inicia sus labores se integran a ésta, el 11% del profesorado en servicio, Se calcula que la inscripción de alumnos en las licenciaturas y maestrías del sistema escolarizado aumentó de 1,300 a 4,000 entre 1979 y 1982, y en el SEAD de 5,800 A 100,000 maestros en servicio atendidos en 74 unidades SEAD. "Esto significa que la Universidad atiende actualmente al 16% del magisterio y que, considerando los nuevos cursos que impartirá para el ciclo 1982-1983, atenderá en 1983 a 128,000 estudiantes, es decir, 18% del magisterio en servicio" (Morales, Sonia.(1998) " Los cambios en la política educativa nacional, obstáculo para que a 20 años de creada la Universidad Pedagógica Nacional cumpla su objetivo" Proceso. p. 63) Los programas de estudio de la UPN se orientan a favorecer el cambio en la formación de maestros, procurando dar mayor calidad a los cursos de carácter formativo y definiendo con precisión los objetivos terminales. Se partió de la idea de que es mediante un diseño curricular apropiado como se lograría una preparación para elevar la efectividad del maestro en el aula, aún cuando se reconozca la incidencia de otros factores importantes en el rendimiento docente.

El diseño de las licenciaturas está orientado a lograr un equilibrio en la preparación para la continuación de los estudios de posgrado y la que permite el ejercicio profesional al concluir la licenciatura. La UPN formará profesionales orientados hacia actividades de docencia, investigación científica y dirección administrativa de la educación; capaces de conocer la problemática social-educativa y de generar alternativas. Se pretende una formación de profesionales de la educación que se



integren, tanto al mercado de trabajo como, a las necesidades del desarrollo de la disciplina en México. También se pretende vincular la docencia a la investigación, para capacitar y familiarizar al estudiante con el origen y planteamientos de la problemática educativa, logrando una utilización óptima de los maestros-investigadores de tiempo completo (memorias de la SEP. Tomo 1 y 2. 1982 p 69) Las cinco licenciaturas ofrecidas se apartan del modelo convencional. "Solo una de ellas, la de educación básica, se orienta estrictamente a la enseñanza. El resto corresponden más al propósito de crear cuadros para la educación de maestros, para la administración y las reformas académicas... La estructura de los planes de estudio rompe también con el esquema normalista.

"Se aspira a formar un personal capaz de utilizar información más amplia y diversificada en un trabajo, de manejar herramientas más precisas de análisis (matemáticas, por ejemplo) y de habituarse a la lectura técnica y a la consulta bibliográfica.

El propósito es superar el enfoque educacionista, que prescinde de los factores sociales, y una pedagogía envejecida, de inspiración idealista y expresión retórica, tan influyentes en la formación del maestro. Se intenta impulsar el pensamiento crítico y un cierto rigor analítico, pero dentro de los márgenes requeridos por el mejoramiento en la eficiencia del sistema educativo" (memorias de la SEP. Tomo 1 y 2. 1982 p 69) Para lograr sus objetivos, los planes de estudios de las licenciaturas están integrados por tres áreas o grupos de contenido, con una función educativa específica cada uno de ellos.

1) Área de Formación Básica.

Tiene dos funciones: una de carácter propedéutico-formativo que permite compensar las deficiencias observadas en los egresados del nivel de educación media superior y de la normal, y otra de carácter exploratorio que inicia el estudiante al rigor metodológico del conocimiento de las ciencias sociales en general.

2) Área de Integración Vertical.

Esta pensada para cumplir tres funciones:

- a) La unidad orgánica de las licenciaturas con los programas de posgrado;
- b) Orientación simultánea en docencia en docencia e investigación
- c) Combinar ciertas habilidades y capacidades similares para todos los egresados de la institución, independientemente de la especialidad de la licenciatura.

3) Área de concentración profesional.

Definida en función de los requerimientos específicos de cada licenciatura, problemática nacional asociada a la misma y posibilidades de absorción del egresado en el mercado de trabajo.

Todas las licenciaturas tienen una duración de ocho semestres académicos. Para los egresados de escuelas normales será de seis semestres en caso de que cursen la licenciatura en educación básica, cuyo planteamiento original incluía las siguientes opciones terminales: Educación Preescolar, primaria, tecnológica, artística y adultos<sup>10</sup> Posteriormente se agregaron las licenciaturas en Educación Indígena y de

<sup>10</sup> Existen varias Escuelas Normales Superiores en el país, destacan las de Oaxaca,

Adultos y se establecen intentos por crear la maestría en Psicopedagogía y en Comunicación Educativa.( Fernando Hernández 1995)

### **2.2.2 El Diseño del SEAD (Sistema de Educación a Distancia)**

Los Sistemas de Educación a distancia fueron la moda mundial durante la década de los 60 . La primera experiencia en ello se hace en Inglaterra, después de una década de estudios sobre su factibilidad, con el nombre de “Open University”. Tenía el objetivo de ampliar los estudios universitarios a sectores de la población tradicionalmente, ausentes de los mismos.

“Al planificar la Open University, los académicos ingleses tenían la mente enfocada tanto a la clase trabajadora industrial como a ciertas capas de la pequeña burguesía renuente a estudios superiores ( Fernando Hernández 1995) El sistema de educación abierta de los ingleses utilizó los avances en infraestructura y científicos (radio, tv, correo, etc) extendiéndose rápidamente en toda Europa y posteriormente a América Latina. En la década del 70 se extiende el sistema en México, sin estudios previos de factibilidad y planeación. La UPN decide en 1978, incorporarse al Sistema de Educación a Distancia con la creación de las USEAD donde se imparten dos licenciaturas: en Educación Básica y en Educación Física. La segunda tiende a desaparecer, y de hecho eso sucedió, la primera es la carrera privilegiada del sistema, por dos razones:

Chihuahua, Nayarit y Yucatán. Las hay estatales y particulares. Pero la ENSM es la única federalizada, por tanto sus egresados cuentan con plazas seguras para ejercer la docencia en escuelas secundarias del país.

a) Es la especialidad que se cursa en el SEAD y en el escolarizado, dirigida a los maestros en servicio del país para su mejoramiento profesional.

b) Es la especialidad académico-experimental, donde se esta ensayando un cambio de orientación pedagógica y psicológica que deberá repercutir en la formación educativa de los niños mexicanos.

Esto es importante porque se considera, que, hasta ese momento las corrientes que han predominado en la pedagogía del magisterio nacional han sido la del normalísimo tradicional retórico y la influencia americana del conductismo. Ninguna satisface plenamente como alternativa pedagógica de buen nivel y acorde con la realidad educativa del país.

En el campo psicopedagógico, la licenciatura en Educación Básica, evolucionó orientada por las teorías psicogenéticas de Jean Piaget. Para el psicólogo suizo, recientemente fallecido, el método didáctico adecuado se debe fundar en las exigencias específicas del niño en su evolución intelectual. Descartar los métodos usuales de la enseñanza que se han elaborado siguiendo la lógica del adulto, pero que han descuidado el proceso lógico de formación mental del niño. Según el psicólogo Alberto L. Merani, los dos grandes psicólogos científicos (psicología con fundamentación epistemológica de nuestro tiempo son: Henry Wallon y Jean Piaget( Fernando Hernández 1995)

Las técnicas instrumentales y métodos para desarrollar la experiencia del SEAD son:

a) El auto didactismo. que implica la auto comprensión, autoformación y auto desarrollo del educando.

b) La participación activa. Se centra en las consultorías, entrevistas con los asesores, en la preparación, realización y aplicación de las sugerencias e instrucciones propuestas en los volúmenes y en el círculo de estudios.

c) La auto evaluación. En este aspecto "el alumno dispone de un elemento técnico mediante el cual puede apreciar el avance en su aprendizaje y que de esta manera el conocimiento del logro alcanzado significa un incremento en su motivación(Olac 1998) Los servicios académicos que ofrece el SEAD son: paquetes didácticos o materiales didácticos de auto instrucción, asesoría académica (docencia adaptada a las especificidades del SEAD), evaluación y biblioteca.

A) Los Paquetes Didácticos se constituyen por:

a) Volúmenes del SEAD. son libros en los que se desarrollan los contenidos programáticos. Son elaborados por el personal técnico y académico de la UPN, su impresión y elaboración requiere de aproximadamente cuatro meses. Su costo es parcialmente subsidiado por la UPN,

b) Manual del Estudiante, es el material en el que se explica al estudiante y el funcionamiento del SEAD, así como algunas técnicas y recursos para el aprendizaje autodidacta.

c) El cuaderno de evaluación formativa global, es un instrumento de evaluación para valorar el aprendizaje adquirido en cada volumen.

B) La Asesoría académica. Es el apoyo docente que se ofrece en el SEAD. La mayoría de asesores son maestros egresados de Normal Superior. Son aproximadamente 1000 asesores en total entre tiempos completos, medios tiempos y

tiempos parciales. La asesoría es opcional para el estudiante.

C) La Evaluación. Es un proceso dividido en seis etapas, de las cuales funcionan tres en la actualidad: la autoevaluación, la formativa global y la sumaria por curso. La evaluación formativa global es un requisito para la acreditación oficial y mediante la evaluación sumaria se acredita cada curso. Las hojas de respuesta se regresan a las oficinas de rectoría donde son revisadas y calificadas por computadora.

D) La Biblioteca. hay mínimamente paquetes didácticos y algunos libros de consulta.

La Licenciatura en Educación Básica consta de 22 cursos. Para ingresar hay que pagar una inscripción anual de \$200.00 m.n., ser normalista titulado y estar en servicio. En el año de 1980 el presupuesto asignado a la UPN fue de 613 millones de pesos, de los cuales el 45% se destino a la Coordinación General del SEAD y la operación de sus unidades.

El SEAD se apoya bastante en la estructura administrativa de la UPN. De las actividades desarrolladas por las diferentes instancias de la Secretaría Administrativa. el 50% o más están destinadas a satisfacer los requerimientos del SEAD. Por ejemplo: Servicios Escolares debe encargarse de los trámites escolares de 3000 estudiantes escolarizados y el SEAD debía atender 8000, en esta etapa.

Informática, aparte de llevar el control de nóminas y estadísticas varias, debe procesar la información de registro y acreditación de calificación de instrumentos de evaluación de todos los estudiantes del SEAD. Recursos Materiales, atiende las necesidades de impresión y distribución de materiales de estudio, compra y envío de

mobiliario y equipo, además del abasto de papelería en general para las 74 unidades del SEAD en el país.( K. Kovacs 1983 p. 264)

### **2.2.2.1 Los proyectos académicos de la Universidad Pedagógica Nacional**

El decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional estableció la misión de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 3º Constitucional, de formar profesionales de la educación (pedagogos, sociólogos y administradores educativos) los cuales constituirían un cuadro de elementos con "...formación de mentes científicas, reflexivas, críticas y responsables ..." (Moreno 1978-1998 p.23) que vinieran a refuncionalizar el sistema educativo nacional y, por consiguiente elevar la calidad de la educación, lo que no se ha podido lograr adecuadamente, pues cabe mencionar que desde la creación de esta institución pública, fue concebida desde una doble visión de proyectos. Por un lado la Secretaría de Educación Pública visualizó como la universidad que formaría profesionales de la educación y se constituiría a la vez como el centro de excelencia del Magisterio Nacional, mientras que el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación veía en este centro de educación superior como el área para ampliar su influencia de poder, ya que creía que absorbería a las Normales, lo cual no sucedió, pues la UPN es un organismo desconcentrado de la SEP, de ahí inició la disputa por la UPN entre la SEP y el SNTE, quedando la misión de esta universidad a la deriva, es importante mencionar nuevamente que el decreto de su creación establece que la misión de la universidad estará en interacción con el Propuesta Nacional de Desarrollo de cada período

sexenal, según la orientación que indique el titular del Ejecutivo del momento, lo que indiscutiblemente es un factor de inestabilidad en la continuidad de los proyectos académicos de la institución en cuestión, así como la carencia de una ley orgánica que norme la vida de la institución, que determine el periodo de cambio de rector. Pues es de vital importancia la descentralización administrativa de la UPN para el cumplimiento de su misión, tal como fue declarado en el simposio sobre la Universidad del Futuro de México (1983), concibiendo a la descentralización con autonomía universitaria como el medio esencial en las instituciones de educación superior, para que éstas puedan lograr el cumplimiento de su misión y objetivos, así como para poder adecuarse al momento y situación cambiante del contexto nacional y mundial, y aún más hoy en día en la interacción de esta globalización.

Durante la trayectoria de la UPN desde su creación, se ha tratado de implementar diversos proyectos académicos con el propósito de que la misma pueda cumplir su misión, pues sólo se ha logrado parcialmente debido a la falta de continuidad de sus autoridades administrativas producto de la falta de una descentralización administrativa, pues aunque los proyectos académicos en su momento han cobrado importancia, no han sido consolidados con la continuidad tal como lo muestra su trayectoria en algunos de los hechos sobresalientes desde su creación como son:



**2.2.3 El Proyecto Académico surgido en la Trinidad Tlaxcala**, en el cual se precisa que “... la UPN compartirá con instituciones afines las tareas relativas a la formación y mejoramiento, profesionalización, actualización y superación general del magisterio para elevar la calidad de la educación...”( 1978-1998 p.64) lo que no se ha podido llevar a efecto debido a la falta de condiciones en el marco legal del administrador público y, en específico en su campo de acción del mismo. Es importante hacer mención al reconocimiento de la desarticulación y dispersión del Sistema Educativo Nacional, denotando una falta de planeación, organización, dirección, coordinación, supervisión, control y evaluación adecuada entre educación básica, media superior, la normal y superior, así como la falta de vinculación entre las tres funciones sustantivas de toda universidad docencia, investigación, difusión y extensión universitaria, por lo que es necesario hacer énfasis en la urgencia de democratizar los órganos de gobierno de la UPN, así como la conveniencia de una ley orgánica a través de la descentralización con autonomía, considerando la educación superior que imparte la UPN para constituir un servicio público, lo que debe derivar en pro de una calidad educativa y de excelencia en la impartición de la misma, capaz de resolver la problemática del país en la materia, a su vez tal facultad o carácter descentralizado permitirá superar las lagunas que figuran en el decreto de creación.

Para José Luis del Palacio, el proyecto original de la UPN recogido en un documento, inicialmente respondía y responde a la realidad educativa de nuestro país, el cual fue modificado y atacado por quienes se sintieron afectados en sus intereses por esta

institución según su opinión. "... Con el señuelo de crear una institución de alto nivel y de "excelencia", se esperó taimadamente a que concluyera el período de sesiones de las Cámaras y se prohió un Decreto ambiguo, confuso y anfibiológico que desechó el proyecto original y constituyó una institución que parece remedo del Colegio de México; en donde se imparten carreras muy distintas a la realidad pedagógica del país, plenas de inutilidad e inoperancia..."( Del palacio, 1985 " Para volver al origen ¡Una Ley Orgánica para la UPN.! Educación dos mil. SEP México p. 9)

La aportación de José Luis del Palacio con relación al presumible proyecto original de creación de la UPN y su misión en cuanto a los obstáculos que ha tenido para cumplirlo, así como la incertidumbre de sus licenciaturas que se imparten en la institución (Licenciatura en Administración Educativa), pues si bien es cierto, el decreto establece que formará profesionales de la educación y que se constituirá en el centro de excelencia del magisterio, se puede afirmar relativamente con relación a los profesores normalistas si constituye la vía de superación escalonaría, pero surge la interrogante ¿ qué va a pasar con los egresados de bachilleres que logran cursar una carrera en la UPN?., Pues se puede agregar en particular a la Licenciatura de Administración Educativa en la formación académica se les da un mayor enfoque a la administración pública parcial y, más aún sin prácticas profesionales, lo que constituye una desventaja al ingresar al campo laboral se torna complejo, pues basta virar a los puestos directivos a nivel básico, medio superior y superior, éstos son ocupados por otros profesionistas y rara vez se encuentra un administrador educativo, lo anterior se suma a la serie de factores para promover la

descentralización de la UPN, de tal forma que se puede profundizar con relación a la misión de nuestra institución en colaboración con los académicos, autoridades y estudiantes en la modificación y revisión de planes y programas que se apeguen a la realidad del país en la materia, articulado con las políticas nacionales y locales, logrando una gestión eficaz de los recursos entre otros aspectos. Los intentos por refuncionalizar el proyecto académico UPN va desde el Acuerdo para La Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992, lo que desembocó en la formulación de un nuevo pacto político educativo entre la SEP, y el SNTE y los gobiernos de las entidades federativas de la nación, tal como fue denominado “ federalismo educativo” consistiendo en la descentralización de la educación básica, sin estar especificado el nombre de ANMEB afecto a la UPN, al ser transferidos a los estados la administración de 68 de sus unidades, destacando que el ANMEB se implementó con la finalidad y el reconocimiento de la necesidad de la descentralización de la educación básica, para hacerla más eficaz en pro de la excelencia; ante esta situación en 1992, el Rector Olac Fuentes Molinar reaccionó proponiendo un proyecto académico para la UPN, con lo cual se buscaba asegurar el cumplimiento de las metas y establecer un nuevo esquema del Federalismo para que la UPN pudiera cumplir con sus funciones sustantivas.

#### **2.2.4 Proyecto de Olac Fuentes** se resumía así:

“...1 Oferta de licenciaturas de nivelación en educación básica para profesores en servicio en modalidad escolarizada, semiescolarizada, abierta e intensiva.

2. Licenciaturas escolarizadas referidas a campos específicos de trabajo o en campos disciplinarios educativos.

3. Especializaciones y postgrados en educación.

4. Extender la investigación en educación básica, formación y actualización de docentes a las unidades.

5. Reformar las bases legales de la UPN.

6. Revisión y crítica de las funciones sustantivas: docencia, investigación y difusión...”(Moreno, 1978-2001p. 82) Una de las cuestiones a las que hizo referencia en su momento el maestro Fuentes Molinar fue; “...a la baja demanda de normalistas por ingresar a la UPN, se redujo un 10 % de los ingresados en 1992, así como a la deserción por encima del nivel nacional, el bajo índice de titulación de un 8.5% y, a la falta de seguimiento de los egresados...”( Moreno, 1978-2001p. 82) , lo cual muestra la falta de visión de la institución en cuanto a su misión y su campo de acción de sus egresados, lo que de una u otra forma cuestiona la función social de la UPN.

Para la formulación del nuevo proyecto académico, el maestro Fuentes Molinar hizo extensiva la invitación a participar a estudiantes, académicos, administrativos a nivel nacional, las propuestas que surgieran de dicha invitación serían recibidas el 26 de abril de 1993, para ser turnadas al Consejo Académico y discutidas, siendo

posteriormente enviado el proyecto final a la SEP, y llegado el caso, tal proyecto entraría en vigor en septiembre de 1993. Pero dicho proyecto no se realizó pues su promotor fue reemplazado en la Rectoría en enero de 1993 por el Lic. Gilberto Guevara Niebla, lo que una vez más muestra la imperiosa necesidad de contar con la descentralización administrativa para dar continuidad a los proyectos académicos de la institución.

### **2.2.5 El Proyecto Académico de 1993**

En 1993, es nombrada Rectora de la UPN la maestra **Magdalena Gómez Rivera**, quien promueve un nuevo proyecto para refuncionalizar a la UPN, el proyecto académico 1993, dicho proyecto es aprobado en el mismo año. La formulación del nuevo proyecto académico es enmarcado en el Programa de Modernización Educativa 1989-1994 y el ANMEB de mayo de 1992, la propuesta central del proyecto 1993 consistió en "... organizar las actividades con base en Campos (concepto cercano al de áreas de conocimiento, pero mientras éste se refiere a disciplinas, el de campo alude a problemáticas específicas emparentadas):

Campo en formación de profesionales de la Educación.

Campo en desarrollo de la Educación Básica.

Campo en procesos Educativos y Cultura Pedagógica.

Los principios que establece el proyecto 93 para la UPN son: la práctica académica como democrática, crítica, científica y nacional, que permitirán elevar la calidad y la renovación educativa....”(Moreno, 1978-2001p. 84)

El 6 de septiembre de 1993 es aprobado el proyecto 93 por el Consejo Académico, al

poco tiempo se dan nuevamente cambios, la Maestra Magdalena Gómez Rivera es sustituida por el Profesor **Eduardo Maliachi y Velasco** (diciembre 1993) siendo una vez más el factor de inestabilidad de las autoridades administrativas lo que impide la continuidad del proyecto, pues si bien es cierto el profesor Maliachi creo una Comisión Académica también denominada “Comisión de Transición” para aterrizar el proyecto 93, dicha comisión desplegó un gran esfuerzo para ejecutar el proyecto 93, una parte de los académicos veían el proceso de transición como:

“ a) Trabajo para un equipo de técnicos y especialistas en la transición; el guardarse la frase “Ahí me avisan cuando terminen y se pongan de acuerdo”.

b) Con escepticismo por varias causas, algunas de ellas la indefinición de una estructura orgánica para el nuevo proyecto, la “eternidad” de tal transición o simplemente las pugnas burocráticas administrativas que se vislumbraban pese a tales indefiniciones.

c) Algunos académicos nunca se enteraron del proceso en la UPN...”(Moreno, 1978-2001p. 84) Después de todo el proceso de transición de la UPN parecía tomar buen camino, reforzado por asesores externos especialistas en planeación educativa y, del 13 al 17 de noviembre de 1995 en interacción con la Comisión, los asesores externos presentaron varios Modelos de planeación para poner en ejecución el nuevo Proyecto, logrando nuevas coincidencias en cuanto a la reorganización de la vida académica en la Unidad Ajusco:

“ ...Las actividades académicas de la Universidad se regirán por criterios normativos de carácter nacional.

Vinculación de las acciones de la UPN con las demandas y necesidades del Sistema Educativo Nacional.

El Proyecto Académico y los Campos como orientadores.

Reconocimiento de las instancias de gobierno, respetando los principios Rectores del proceso.

Existencia de una instancia de planeación y evaluación, instancia colegiada intermedia conformada por responsables de agrupamiento y autoridades.

Formación de comités para la dictaminación de proyectos por función.

Instancias académicas colegiadas para la toma de decisiones.

Proyecto, agrupamiento, comité de planeación (derivación posible de la estructura)

Los agrupamientos como instancias de articulación de las funciones en relación con problemas derivados de los campos.

Precisión y revisión de los criterios de conformación de los agrupamientos.

Un proyecto implica la articulación de distintos individuos en torno a un objetivo de estudio derivado del campo, y donde se habrá la posibilidad de articular las funciones sustantivas universitarias.

Existencia de responsables académicos por proyecto y agrupamiento (definir criterios y perfiles)

Formulación de criterios para la evaluación y seguimiento de los proyectos.

Participación de expertos en la evaluación, desarrollo y dictaminación de proyectos.

La programación y presupuestación se hace desde los proyectos.

Planeación integral de los proyectos.

Flexibilidad.

Distribución equitativa de los recursos.

Establecimiento de estrategias específicas para atender la problemática que el proceso de transición genera...”(Moreno, 1978-2001 pp. 87-88) Sin embargo después de haber logrado una serie de consensos y acuerdos para la transición al proyecto 93, es removido de su cargo el Rector Eduardo Maliachi, siendo sustituido por el profesor Jesús Liceaga Ángeles, el cual tubo que enfrentar un conflicto con los trabajadores administrativos producto de un problema de prestaciones que se prolongo hasta 1997, ese mismo año le seguiría el conflicto de los académicos que incluía la disputa por el proyecto académico, al concluir el conflicto las autoridades convocaron a una serie de reuniones con académicos de la UPN Ajusco (enero de 1997), para abordar los puntos centrales sobre los siguientes problemas:

“...1 ¿Qué tipo de Proyecto Académico conviene hoy a la UPN?

2 ¿La educación básica deberá seguir siendo el eje del Proyecto Académico?

3 ¿Hay que diversificar el Proyecto Académico a la media superior?

¿Debe plantear una diversidad o una unidad entorno al Proyecto Académico?

¿Que sucede con los Proyectos Académicos anteriores?

¿Qué pasa con la obsoleta normatividad de la UPN? ...” (Moreno, 1978-2001p. 89)

Para poder responder a las interrogantes planteadas por las autoridades y académicos es importante recordar que la UPN, nació producto de una petición política del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación al Lic. José López Portillo, lo que ha traído como consecuencia un lento desarrollo, hace



evidente la necesidad de imprimirle el carácter de la descentralización y lo que ello implica, considerando que la Universidad es un espacio de libertad docente e investigadora como garantía de las funciones académicas, cabe destacar que la descentralización administrativa hace referencia y de acuerdo con Gómez "... a una mayor responsabilidad de las autoridades no federales o nacionales de atender a las necesidades y a las aspiraciones de los miembros de una comunidad..."( Gairin 1992. p. 29), es decir la responsabilidad recae directamente en las autoridades locales de la organización, lo cual implica que éstas asuman el liderazgo en la conducción de las mismas al mismo tiempo con una mayor participación democrática principalmente en los servicios públicos, y sobre todo con la expresión del pluralismo de los sujetos de la actividad pública en los estados modernos, la descentralización administrativa es un instrumento del servicio público universitario en interés de toda la sociedad, con lo cual será irrenunciable a los principios de libertad académica y organización según los criterios de participación democrática de la comunidad universitaria en pro de la eficiencia y eficacia del servicio que brinda la UPN; permitiendo finalmente implementar un proyecto propio de la institución para cumplir con su misión y dar respuesta a la problemática del sistema educativo nacional, quedando en condiciones equitativas a las demás instituciones de educación superior descentralizadas, con autonomía para adecuarse a los cambios que marque la globalización, permitiendo que ésta se transforme en el centro de la investigación y desarrollar el método de la teoría de la verdad que por excelencia se constituye en el campo o lugar donde se retroalimenta a la sociedad, lugar de reflexión involucrado al

estudio de las ciencias naturales, exactas y sociales incluyendo a la educación. De ahí radica la importancia y el eje central de la presente investigación sobre la UPN, para proponer la descentralización administrativa con autonomía; académica, administrativa, económica y financiera, representando la descentralización administrativa, la facultad de definir sus programas de investigación, las políticas de extensión, la determinación de sus carreras o refuncionalizarlas acorde a la realidad nacional. Es importante mencionar que la descentralización administrativa para la UPN no implica que el Estado tenga que separarse de ella, sino más bien que pase de subordinada a ser controlada, tomando el estatus de organismo descentralizado, pues como institución desconcentrada no ha respondido a la misión, por tal motivo es vital hacer de la UPN una institución de excelencia que éste a la vanguardia, que cuente con innovación científica y tecnológica para la educación.

En el capítulo siguiente, se investigó con objetividad los hechos históricos que dieron el fundamento institucional de la identidad histórica de la UPN, en los apartados que integran este rubro se sustentan las causas, motivos, razones que originaron la existencia y construcción de esta institución de educación superior.



### **Capítulo III Antecedentes de la Universidad Pedagógica Nacional**

En este capítulo se analiza de una manera objetiva el devenir histórico, señalando algunos de los hechos más sobresalientes de esta institución; manifestándose en causas que originaron su configuración, cronología y trayectoria, proyectos de creación, organización y funcionamiento, sus rectores y cambios vividos en su evolución institucional.

El sistema nacional de formación de docentes en el país se ha caracterizado por una serie de fallas y debilidades ligadas al funcionamiento de las escuelas normales como instituciones encargadas de la preparación de maestros y a las instituciones encargadas de capacitar al magisterio nacional. El resultado ha sido la baja calidad en la enseñanza que transmite el magisterio y las consecuentes repercusiones que ello tiene en la formación del profesionista de nivel medio y superior, y finalmente, en todo el sistema educativo mexicano.

Esta problemática tiene su origen lógico en los problemas tradicionales que aquejan al magisterio: la multiplicidad de instituciones no coordinadas entre sí, la constante modificación de planes y programas de estudio sin tocar problemáticas más profundas, el exceso de burocratismo en el desarrollo educativo general y en la formación de grupos de poder político que han controlado férreamente a los trabajadores de la educación, impidiendo su participación efectiva en las orientaciones y alternativas para la práctica educativa.

El origen histórico se puede localizar desde principios del siglo XIX, después de consumada la independencia nacional, cuando se inicia la preocupación social de la

formación de docentes., 1981

La tarea educativa en el nivel básico fue atendida por la iniciativa privada, pues el Estado era completamente inestable, por lo cual en 1822 se funda en México la Compañía Lancasteriana (originada en Inglaterra con Bell y Lancaster) durando hasta 1890. El sistema lancasteriano resolvió el problema de la formación de docentes en forma práctica: el alumno más destacado del grupo era habilitado por el maestro para ser profesor de otros alumnos y además instruirlos en las tareas docentes.

También dicho sistema hizo posible la aparición de la primera Normal, establecida por la Escuela de Filantropía de la Ciudad de México, en 1823, repercutiendo con la creación de escuelas similares en algunos estados de la república.

Después se inicia una etapa de sistematización y formalización de escuelas de la educación normal por parte del gobierno, con la influencia pedagógica de Enrique Laubscher y del suizo Enrique C. Rébsamen (ambos en la Escuela Modelo de Orizaba inicialmente). Esta formalización se objetivó en la creación de la Escuela Normal para profesores de la Escuela Nacional de Maestros.(1924) y del Instituto de Preparación del magisterio de segunda Enseñanza en la Escuela Normal Superior (1942), la fundación de la Escuela Normal de Especialización (1943) y la Organización del Instituto federal de Capacitación del Magisterio (1944) (Solana,1981p. 20)

Este proceso de formalización se da dentro del marco social de consolidación del Estado Mexicano, como Estado moderno, con el sometimiento de los poderes

regionales y caudillescos al poder central y con el abandono del modelo económico llamado de desarrollo "hacia afuera" o de industrialización sustitutiva de importaciones.

La SEP se había creado el 20 de julio de 1921 y el Instituto Federal de Capacitación al Magisterio en 1944, éste, con el objeto de titular a los profesores rurales en servicio que se habían contratado improvisadamente. Las escuelas normales urbanas eran pocas y no satisfacían la demanda de educación rural, por lo que desde principios de los 20's se crearon las Escuelas Regionales Campesinas, pero en 1941 se dividieron en dos tipos: las de Prácticas de Agricultura y las Normales Rurales. En 1942 se unificaron los planes de estudios de Normales Urbanas y Rurales.

Al terminar el gobierno de Lázaro Cárdenas (1940) e iniciarse el de Avila Camacho se reglamenta el Artículo 3o. Constitucional dejando atrás el principio educativo inspirado en el socialismo científico y sustituyéndolo por el de unidad revolucionaria mexicana o principio de la "unidad nacional".

En 1947 se convierte el Departamento de Enseñanza Normal de la SEP en la Dirección General de Enseñanza Normal. En 1960 se crean los primeros Centros Regionales de Educación Normal (Ciudad Guzmán, Jalisco e Iguala, Guerrero) con el objetivo de elevar la calidad docente de los egresados de Normales. Estos centros se diferencian de las Normales Rurales, entre varias cosas, por su sistema de becas en efectivo y externas (alumnos externos), mientras que en las Normales Rurales siempre se mantuvo el sistema de internado (alumnos internos).

En 1969 se celebró en Saltillo el Congreso Nacional de Educación Normal donde se trataron los problemas de persistencia en los altos índices de reprobación, deserción y deficientes preparación manifestada en el sistema educativo. Se decía que los maestros improvisados determinan una enseñanza básica de mala calidad y se consideraba a la educación normal como el eslabón en el cual puede romperse esta deficiencia. Por lo cual se reformularon los objetivos de la educación normal, destacándose:

- a) La formación de maestros de enseñanza primaria, que consideren la profesión como terminal y no como escalón hacia otras profesiones.
- b) La incorporación de la educación normal al nivel profesional.
- c) La formación del egresado de normal sustentada en una cultura general sólida.

Ya que anteriormente se orientaba demasiado al plan de estudios hacia las actividades relacionadas con las ciencias y técnicas de la educación (Kovacs, 1983 Pp. 264-265) Uno de los temas más discutidos fue, si era conveniente establecer como requisito de acceso a la educación normal el bachillerato. Pero dado la cantidad de problemas que hubiera traído esta medida, se optó por profesionalizar la carrera mediante otros mecanismos. Uno de ellos fue ampliar la carrera de tres a cuatro años y equilibrar los contenidos de los planes de estudio entre las materias de cultura general y las de tipo técnico-educativo<sup>3</sup>.

Sin embargo, la Reforma de Saltillo, pretendía no únicamente atacar problemas académicos sino también de orden político.

Desde muchos años atrás existía en las Escuelas Normales Rurales (29 en total) la

FECSM (Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México). Organismo estudiantil que tenía en constante jaque a la SEP a través de las peticiones de mejoras en el nivel académico de las escuelas y de las condiciones de vida de los alumnos internos. Para lograr dichas reivindicaciones la FECSM amenazaba y, en varias ocasiones, estallaba huelgas desde una semana hasta de tres o cuatro meses. Por ejemplo, en 1968, no existían colchones, ni literas (camas de dos pisos) ni cobijas en algunas escuelas normales rurales (internados) del país, por lo cual, los estudiantes se veían en la necesidad de dormir en las canchas de básquetbol , ya que los pocos colchones existentes eran tan viejos que las alimañas e insectos los habían hecho su casa. La ración de alimentos que diariamente se otorgaba era tan pésima que muchos estudiantes asaltaban regularmente las bodegas del salón comedor. Ante estas condiciones estallaban huelgas en algunas normales que en forma inmediata y con la coordinación de la FECSM, eran secundadas por las otras. Como una manera rápida de acabar con las protestas estudiantiles y la amenaza política de la FECSM, se acordó en el Congreso de Saltillo la desaparición de 15 de las 29 Normales Rurales existentes y transformándose las desaparecidas en Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias. Otra medida adicional fue separar el ciclo secundario del profesional, pues antes habían permanecido unidos. Desde luego que se prohibió la existencia de la FECSM, se elaboraron listas negras y cientos de estudiantes (dirigentes o no) fueron expulsados de las Normales Rurales.

El Plan de Estudios de 1969, se reformó levemente poco después de la Asamblea Nacional de Educación Normal, realizada en la Cd. de México en 1972. En 1975 se



llevó a cabo una nueva reforma y poco después otra conocida como "plan 75" reestructurado, después continuaron las reformas de 1984 y 1997. En los 70'S el Instituto Federal de Capacitación al Magisterio continuó promoviendo el mejoramiento del trabajo docente de los maestros de los diversos niveles dependientes de la SEP ( Curiel . 1981. P 458) De este resumen del recorrido de la educación normal se desprende la idea de los intentos constantes por superar la improvisación y la creación de alternativas para profesionalizar al magisterio y abrirle nuevos canales de movilidad social. Pero también por "modernizar" el sistema educativo dentro de los marcos de los intereses políticos del Estado.

En 1975, hacia fines de la administración de Echeverría Alvarez, se crea la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, canalizada hacia los profesores en servicio, primero mediante la Dirección General de Educación Normal, y desde 1976, mediante la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. Esta Licenciatura era una respuesta de la política educativa del régimen al desarraigo del maestro para con su profesión debido a la carencia de incentivos, la licenciatura ofrecía mejoras económicas y académicas a quienes la cursaran, por lo que en 1976 había 70,0000 maestros inscritos en ella ( Curiel . 1981. P 458)

Pero el intento de mayor envergadura por hacer del maestro un verdadero profesional de la enseñanza lo constituye el proyecto UPN.

### **3. Causas que originaron el surgimiento de la Universidad Pedagógica Nacional**

Tiene su origen fundamentado en las demandas de la base magisterial orientadas a tener opciones de capacitación, reconocimiento al magisterio y su movilidad social. Ante la necesidad de profesionalización y mejoramiento social y económico del mismo, los grupos dirigentes del SNTE, demandaron al Estado la creación de un instituto de ciencias de la educación o de una universidad, con la finalidad de incrementar su control sobre el sector educativo reforzando su legitimidad ante su gremio y formar sus propios cuadros, con sedes en todas las entidades federativas del país, que absorbiera todas las escuelas normales. El Estado en respuesta a las demandas del magisterio y a las presiones del SNTE y a la falta de calidad en el magisterio, retoma la idea de crear la Universidad Pedagógica Nacional, (véase SUPRA Capítulo Segundo inciso 2.1.3 de esta investigación)

La Universidad Pedagógica Nacional es considerada como una de las iniciativas más relevantes incluidas en el Propuesta Nacional de Educación (1979-1982) que tenía entre sus prioridades:

Generalizar el nivel educativo básico, con el programa “Educación para todos”.

Vinculación de la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios.

Promover el hábito de la lectura para difundir la cultura, y descentralizar la SEP para incrementar su eficiencia.

El Estado con tales disposiciones pretendía reforzar su control corporativo sobre el gremio magisterial, para fortalecer la competencia individual escalafonaria entre los docentes, así como establecer una sólida estratificación de diferenciación de las

condiciones laborales entre los docentes con una tendencia a eliminar los intereses colectivos y debilitar las demandas gremiales, desviar las presiones sindicales por incremento salarial etc.

En síntesis, el surgimiento de la UPN tiene o tenía como eje el argumento de la baja calidad del magisterio, "... Interpretada e incluso manipulada en el caso de los directivos del SNTE de manera distinta por los diversos autores vinculados con la institución, los cuales en su actuación e interrelación han determinado el desarrollo de la institución desde sus orígenes..." (Jimenez, Yuri (1978-1993) el perfil sociológico del trabajador universitario. El caso de los trabajador administrativos de la UPN tesina pp. 93-94)

La aceptación del campo natural que corresponde a la UPN como institución de educación superior ha sido paulatina. Brindar al maestro y al profesional en la educación la posibilidad de obtener diversos grados académicos que competan a las distintas ramas de la educación, con el propósito que éste contemple el hecho educativo desde un enfoque científico amplio. A fin de que el personal docente tuviere una participación directa en la problemática social del país al contar con elementos teóricos y metodológicos que amplían la dimensión de su quehacer en la educación

### **3.1 Construcción de la Universidad Pedagógica Nacional**

#### **El Contexto Económico.**

En 1976, dos años antes de la fundación de la UPN, es el fin del período presidencial de Luis Echeverría Álvarez y el país atraviesa por una difícil situación económica de carácter estructural y cuya culminación es la devaluación del peso mexicano frente al dólar el 31 de agosto de 1976. Esto fue el resultado de la acumulación a largo plazo de crecientes déficit extremos; situación que se agravó desde 1973 por la recesión internacional, el resurgimiento de la inflación y una ola de fuga de capitales desde 1975. La baja tasa de inversión y su descenso desde 1971 (del 12% como tasa anual de inversión entre 1961 y 1970, pasan al 1.3% anual entre 1971 y 1975). El Estado tiene que cargar con la tasa de crecimiento de la economía inyectando grandes cantidades de inversión pública (22% anual).

Los propósitos del gobierno de aumentar sus recursos mediante reformas fiscales encontró una negativa empresarial. Entonces se optó por la vía del ensanchamiento de la deuda externa. La inflación interna pasa del 12% al 28% en el mismo 1976. Los artículos de primera necesidad se incrementan en un 40%. La Secretaría de Hacienda anuncia que el FMI apoyará a México con mil millones de dólares ya que la deuda

externa, por la presión de la devaluación, se había incrementado en un 54%.

El FMI anuncia que a partir del 1° de enero de 1977 el gobierno mexicano tendrá que aplicar una política económica restrictiva, con recorte presupuestal, control de crédito interno y el consumo, estabilización de precios y salarios, para que en dos años el

país pueda recobrar su prestigio financiero internacional (José Blanco abril 1982 "Devaluación y Política Financiera". p. 11. Saúl Escobar. Et al. "México y sus devaluaciones pp. 22-23, ambos en Revista Nexos No. 52)

En este contexto económico era sumamente problemático crear una gran institución pública destinada a la profesionalización del magisterio. Aunque el tema apareciera desde el mes de octubre de 1975 como un compromiso político de la campaña de el entonces candidato a la presidencia, José López Portillo y su estudio preliminar se haga desde 1976, primer año del nuevo gobierno López-Portillista. E incluso aunque se anuncia su fundación oficialmente en enero de 1977, es hasta agosto de 1978 cuando se publica su decreto de creación.

En el año de 1978 cuando se crea la UPN la situación económica del país había cambiado. El Estado estaba en buenas condiciones financieras como para sostener y cumplir el pacto hecho desde 1975. La salida a la crisis heredada del régimen de Echeverría Álvarez se dio por dos vías inesperadas pero completamente conectadas entre sí:

#### **a) El "boom" petrolero**

El auge petrolero repentino de México es uno de los factores principales para el ascenso de México al grado "Potencia emergente". Entre 1970-1974 México fue importador de petróleo, para 1976 los ingresos petroleros nacionales eran mínimos, pero desde 1981, el país ya exportaba cerca de 1.2 millones de barriles diarios, convirtiéndose así en el 4o. exportador mundial de crudo(José Blanco abril 1982

“Devaluación y Política Financiera”. p. 11. Saúl Escobar. Et al. “México y sus devaluaciones pp. 22-23, ambos en Revista Nexos No. 52)

La exportación masiva de petróleo permitió darle al Estado, una cobertura financiera muy fuerte, después de la crisis de 1976, Con esta recuperación financiera el régimen se fortalecía políticamente. "Y aunque la política económica que llevó a cabo fue sin duda favorable al gran capital, también hubo concesiones a los trabajadores. La represión existió, pero el régimen se sostuvo aún sobre una buena dosis de consenso. Los líderes oficiales mismos encontraron un espacio político y diseñaron una propuesta de reforma económica alternativa a las medidas que el gobierno. Dosificando el consenso y la represión el sistema político sobrevivió y al parecer se iniciaba una nueva etapa de crecimiento y paz social” (José Blanco abril 1982 “Devaluación y Política Financiera”. p. 11. Saúl Escobar. Et al. “México y sus devaluaciones pp. 22-23, ambos en Revista Nexos No. 52)

b) El ascenso de México al grado "Potencia Media".

Aunque el petróleo es elemento clave del crecimiento industrial no es el único factor responsable. A pesar de severos y constantes problemas estructurales, la economía mexicana se expandió y diversificó considerablemente durante los años 70's y 80's. México se convirtió en un país de medianos ingresos, con una economía de creciente complejidad e infraestructura industrial. La industria contribuyó en 1978 con el 37% del PNB, y en 1979-1980 la participación del sector industrial en la producción bruta

de bienes y servicios fue alrededor del 49% (a precios corrientes)(Secretaria de Programación y Presupuesto 1982) El sexenio de López Portillo (1976-1982) coincidió no tan sólo con una recuperación económica, sino también con una expansión y diversificación industrial acelerada impulsada por las manufacturas y el petróleo, La economía mexicana creció alrededor de un 8% entre 1977 y 1980. En comparación mundial durante 1980, la tasa de crecimiento económica mexicana fue ocho veces que el promedio de la economía mundial, tres veces más que los países en desarrollo y cinco veces más que los países socialistas.

Por ejemplo, en 1979, la RFA tuvo un crecimiento de 3.3%, Japón, de 6% y México de un 8%. La producción industrial es tres veces más que el conjunto de países exportadores de petróleo del Medio Oriente. El PIB de la industria manufacturera es superior en términos absolutos al de Holanda, Suecia, Bélgica, Dinamarca y Noruega por separado; 11 veces más que el de Chile, cinco veces que el de Corea del Sur, dos que Argentina y la India respectivamente. El crecimiento y expansión de su mercado interno se reflejó en su demanda comparativa y de bienes de capital. Como se puede observar en el cuadro siguiente:

#### DEMANDA DEL MERCADO INTERNO DE MÉXICO Y COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES

| PAIS      | MILLONES DE DOLARES (en demanda) |
|-----------|----------------------------------|
| 1.-México | 470                              |
| 2.- RFA   | 427                              |
| Brasil    | 373                              |
| Suiza     | 228                              |
| Suecia    | 224                              |
| España    | 222                              |
| Argentina | 95                               |

Se comprende entonces, dentro de este marco de "boom" económico., que el Estado estuviera en buena disponibilidad para crear la UPN, construir un costoso edificio en el Ajusco (además del financiamiento de los inmuebles de las Unidades del SEAD) y arrancar el proyecto pagando salarios por encima del nivel medio de las universidades e Instituciones de educación superior del país. Todo esto se irá deteriorando debido a múltiples factores, pero donde el económico jugará un rol fundamental, después del "boom" mismo que empezó a dar muestras de agotamiento desde 1982.

#### El Marco Educativo.

Las reformas de 1972 y 1975 no han logrado superar las profundas deficiencias de los planes y programas de las escuelas normales, decía el discurso pronunciado por el titular de la SEP, Fernando Solana M. el 15 de mayo de 1980 (Kovacs,.1983. P. 25) . Por lo cual, los proyectos de reestructurar el sistema nacional de formación del magisterio, a través de la definición precisa de medios y metas, continua partiendo de las nuevas realidades del país.

La política educativa de la administración de López Portillo se organiza, durante 1976-1978, en torno a la elaboración del Plan Nacional de Educación. "El diagnóstico del sector educativo obteniendo a través de la elaboración de dicho plan sirve como antecedentes para la elaboración, en 1978, del documento Programas y Metas del Sector Educativo, en el que se precisan objetivos, prioridades e instrumentos de la



acción educativa para el período 1978-1982"(Kovacs,.1983. P. 269) Algunos de los problemas diagnosticados para la educación normal son:

- a) El canal de movilidad social que ésta representa, de ser poca, disminuye el número de maestros dedicados a la enseñanza por verdadera convicción.
- b) La falta de relación entre educación normal y práctica educativa.
- c) El estancamiento de los cuadros docentes.
- d) La carencia del bachillerato de los normalistas.
- e) La falta de coordinación en las acciones educativas federales, estatales y particulares.
- f) Egreso del sistema y mercado de trabajo (Memorias de la SEP . Tomo 1 y II 1982)

La tesis de la política educativa del gobierno de López Portillo es que la problemática del sector educativo de formación de docentes se debe al crecimiento caótico de las escuelas normales en los últimos años, es decir, hay masificación de la educación. Por tanto hay que elevar la calidad de la educación, la cual depende de los maestros. Se trata entonces de equilibrar la oferta y la demanda de maestros de primaria, se empieza a hablar de descentralización de recursos humanos y financieros para apoyar la labor docente en los estados, de establecer un concepto claro sobre la profesión magisterial que propicia un acuerdo sobre los planes de estudio de las escuelas normales.

En 1979 se crea el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal, con el objetivo de iniciar una sistemática reforma del sistema de formación para maestros.

En el curso de 1978-1979 se reestructura el plan de estudios de 1975 de las normales de educación básica y entre 1980-1982, se reformular dos programas de educación preescolar y primaria. En 1981 se empieza a elaborar un nuevo plan de estudios para la normal primaria, planteándose el bachillerato pedagógico como requisito para la formación de Los docentes. Previéndose la implantación de dicho plan para el ciclo escolar 1983-1984, pero implementado hasta el ciclo 1984-1985.

Además del aspecto de formación se plantea la necesidad de actualizar, capacitar y mejorar profesionalmente a los maestros de preescolar, primaria, secundaria y normal, cosa que se realiza desde 1977 mediante diversos programas, entre los cuales, resalta el Programa Nacional de Capacitación del Magisterio que se hace desde el ciclo 1978-1979, a maestros de educación primaria no titulados y en servicio. Pero el proyecto más importante y ambicioso en este sentido, lo constituye la UPN, creada con la intención de constituirse en el organismo directriz del sistema nacional de formación de maestros en un inicio(Memorias de la SEP . Tomo 1 y II 1982) Sin embargo, debido al proceso político, había una serie de problemas bastante grandes para ello. Por ejemplo: ¿que pasaría con la Escuela Normal Superior de la Ciudad de México?<sup>11</sup>. Desde 1972 la SEP dio a conocer la "Circular 62" cuya aplicación implicaba la desaparición del Plan de Estudios por especialidades (Física, Química, Biología, Geografía Física) para imponer la formación por áreas (Ciencias Naturales), sin embargo la protesta estudiantil detuvo

<sup>11</sup> Existen varias escuelas normales superiores en el país, destacan las de Oaxaca, Chihuahua, Nayarit y Yucatán. Las hay estatales y particulares. Pero la ESSM ES LA UNICA FEDERALIZADA, por tanto sus egresados cuentan plazas seguras para ejercer la docencia en escuelas secundarias del país.

por algún tiempo la aplicación de la Circular ( Hernández 1982, p. 9) En 1974 se realizó el Primer Seminario Nacional de Educación Normal Superior en Oaxtepec, Morelos, donde también asistieron representaciones de normales privadas y religiosas. En este Seminario se hicieron planteamientos tales como que:

a) En la Normal Superior se formarán educadores, licenciados, maestros y doctores en educación... en sus modalidades escolar y extraescolar.

b) Que las modalidades de los planes de estudio podrían ser: Ordinarios o de enseñanzas directa y permanente, Intensivos o durante un período corto, Semiabierto. Abierto o bien Mixto( Hernández 1982, p. 9) En su participación, la delegación de la Normal Superior de Nayarit emitió el siguiente voto particular:

"considerando que la expedición de grados académicos propiciaría una estratificación del magisterio nacional, y cambiaría la denominación de maestro por la de licenciatura o doctorado, de menor o ajeno contenido docente, planteamos que no se expiden títulos de licenciatura, maestría y doctorado, sino de:

a) Maestro en Educación Media y Normal.

b) Maestros en Educación Superior.

c) Investigador y Administrador de la Educación ( Hernández 1982, p. 9) Una de las interrogantes que más se sostuvo antes de la creación de la UPN era: ¿de que manera el Estado va a poder sostener dos estructuras de formación de maestros?. La mayoría de profesores militantes o simpatizantes de las organizaciones magisteriales democráticas (no afiliadas a Vanguardia Revolucionaria) pensaron que la UPN se sostendría destruyendo la Normal Superior y absorbiendo la dirección en

la enseñanza de la Normal Primaria.

Sin embargo esto no sucedió, pues se mantuvieron los dos sistemas.

### **3 2 El Contexto Político v Sindical.**

El contexto político y sindical en el cual surge el proyecto UPN"... permite explicar, en lo concreto, porque el proyecto se ha resuelto bajo su forma actual y no de otra manera... las grandes definiciones educativas tienen un carácter esencialmente político, y... en ellas los elementos puramente técnicos o académicos desempeñan una función subsidiaria, según expresen o no los intereses de las fuerzas en juego(Olac 1979 P. 91) En el curso de la campaña electoral de José López Portillo, es cuando el Comité Ejecutivo del SNTE formula la petición, al entonces candidato, para el establecimiento de la UPN, quién acepta adquirir el compromiso.

Quienes en realidad proponen la creación de la UPN no es el "magisterio nacional", sino el principal grupo hegemónico de la dirección del SNTE: Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM) quien detenta el poder político-sindical de los trabajadores de la educación en México hasta 1989. Según datos estadísticos de la SEP, se registran en 1981, 800 mil maestros en servicio, cuya formación, capacitación y actualización se había realizado en las escuelas normales para educación preescolar, primaria, tecnológica y agropecuaria, tecnológica industrial, educación física, educación especial, educación normal superior y en las licenciaturas abiertas para maestros en servicio(Kovacs 1983) base a estos datos se pueden establecer las conexiones entre el sistema nacional de formación de maestros y las aspiraciones de controlarlo dada la influencia cuantitativa y cualitativa que el sistema tiene para el proceso educativo del país.

Desde la segunda conferencia nacional de educación del SNTE, en octubre de 1970,

se acordó "pedir al Estado mexicano la creación de un Instituto Nacional de Ciencias de la Educación que englobara a las escuelas normales, a las instituciones de divulgación e investigación pedagógica y se encargara de la superación y mejoramiento profesional del magisterio"( Sánchez w. Alfredo "El mejoramiento profesional del magisterio" en II Jornada de Actualización política sindical sección X SNTE Memoria Ed, casa del maestro p 67) . En las conclusiones se recomendaba el bachillerato como antecedente de la normal y la reestructuración de las escuelas normales del país.

### **3.3 Construcción de la Universidad Pedagógica Nacional**

Entre el año 1970 y agosto de 1978, dos actores se disputaron el proyecto UPN: Los dirigentes del SNTE y la burocracia de la SEP; los primeros, demandaron su creación desde la administración del gobierno del presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez (que apoyaba al Prof. Jonguitud Barrios), promoviendo un proyecto corporativo, con la intencionalidad de absorber a las escuelas normales y demás institutos formadores de profesores del país, un rector surgido del SNTE, exclusivamente normalista y su propuesta docente también, sin cuestionamiento alguno al modelo vigente para la formación de docentes, lo cual vislumbraba la intención de ampliar del grupo "Vanguardia Revolucionaria" sobre el sector. Por otra parte, la SEP proponía un proyecto "pequeño" iniciando con una sede en el D. F., con un procedimiento planteado, complementario de las demás instituciones formadoras de profesores, con un rector independiente del SNTE, con alumnos egresados de escuelas normales y de bachillerato y con una plantilla de docentes universitarios. La pugna por el diseño

de la UPN se tradujo en movilizaciones organizadas por grupos simpatizantes con el Secretario General del Sindicato de esa época Profr. Carlos Jonguitud se tradujeron en: declaraciones a la prensa y negociaciones bipartitas SEP-SNTE "...La disputa se solucionó provisionalmente con la imposición del proyecto de la SEP, mediante el decreto presidencial consignado el 28 de agosto de 1978..."( Sánchez w. Alfredo "El mejoramiento profesional del magisterio" en II Jornada de Actualización política sindical sección X SNTE Memoria Ed, casa del maestro p 67) , aparentemente aunque a la postre del tiempo esta disputa prevalece, en el siguiente apartado se abordarán la cronología y trayectoria de la Universidad Pedagógica Nacional.

### **3.4 Cronología de la evolución de los sucesos relevantes de la Universidad Pedagógica Nacional**

La propuesta de crear una universidad para los maestros, según la segunda Conferencia Nacional de Educación organizada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el 9 de octubre de 1970, tenía el objetivo de contar con una institución (en aquella época se pensaba en un Instituto de Ciencias de la Educación), para que el magisterio nacional tuviera las facilidades para profesionalizar a su gremio.

Después de un intervalo de cinco años, las secciones 9, 10 y 11 del SNTE volvieron a propuesta de la demanda el 20 de noviembre de 1975 en Guadalajara Jalisco, en un evento efectuado en la escuela normal de maestros del estado, ante el entonces candidato a la presidencia de la República, el Lic. José López Portillo.

La propuesta consistía en lo siguiente: "...La creación en el menor tiempo posible, de un Instituto Nacional de Formación y Mejoramiento del Magisterio o Universidad Pedagógica Nacional..."(Moreno, 1978-2001 p. 53)

Con el triunfo del Lic. José López Portillo a la presidencia de la república el 1o de diciembre de 1976, el proyecto de la Universidad Pedagógica Nacional cobra mayor fuerza y se hizo público el anuncio de su creación en el IX Congreso Nacional Ordinario del SNTE, celebrado en Guanajuato el 31 de enero de 1977, para acordar criterios sobre el funcionamiento de la nueva institución, se estableció una comisión mixta entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El sindicato proponía como elementos de su



propuesta lo siguiente: se expresa una posición con respecto a la definición de la universidad que se adjudica la dirección general del SNTE; también concebía una institución grande, masiva, sin ingreso controlado, con un presupuesto de 2 millones de pesos, con una cobertura de funcionamiento en todas las entidades federativas. Además, consideraba que la institución trabajaría en conjunto con todas las normales, pretendiendo con esto que el rector fuere electo desde una terna propuesta por el SNTE. "...Dicha propuesta se modificó, pues, al publicarse el Decreto de Creación de la Universidad apareció con otra estructura y otro proyecto académico, por ejemplo el decreto estipulaba a una universidad más pequeña, diferente y paralela a las escuelas normales, con una estructura vertical, con instancias como Rectoría: Secretaría Académica, Consejo Técnico, órganos de participación del SNTE y un presupuesto de 20 millones de pesos entre otras medidas..."( Elizondo, 2000 p. 76) Los argumentos expuestos por parte de los grupos disidentes del SNTE, que se catalogan en tres esferas de opinión, manifestaban en primer lugar un rechazo abierto a la institución propuesta a la que tildaban de elitista; segundo se oponían a duplicar funciones, pues la capacitación se podía ofrecer con la infraestructura de las escuelas normales ya existentes en la nación y, en tercer lugar, denunciaban que tal propuesta no había salido de la base magisterial, tal y como fue consignado en la manifestación del 29 de julio de 1977 en el marco del Segundo Congreso Nacional de Escuelas Normales. Por su parte, el SNTE argumentaba que la institución había sido concebida por todos los profesores sin afanes elitistas y que entre otras cosas, ofrecía la posibilidad real para el

magisterio de lograr la obtención de mayores grados académicos, bajo la visión de profesionalizar al gremio vía licenciaturas, maestrías y doctorados (en la búsqueda de la competencia laboral y la educación basada en la certificación de normas de competencia)

A pesar de los cuestionamientos, el presidente de la república Lic. José López Portillo manifestó en dos ocasiones su aprobación al proyecto mencionado. El asunto de la Universidad Pedagógica Nacional se convirtió en punto de debate y polémica en diversos sectores de la sociedad, en cambio la atención estaba centrada sobre la función que iba a desempeñar en el contexto de la educación superior. Tan fue así que por ejemplo, Pablo Latapí, hacía la mención de que se tenía que definir el papel de la Universidad en “el rubro universitario; qué estudios ofrecería, sería masiva o de excelencia académica: orientada a la práctica docente o la formación universitaria; limitada al Distrito Federal o nacional: docencia directa o sistemas abiertos; reforzadora de privilegios o popular; institución de enseñanza o instrumento de política educativa; apéndice sindical o auténtica universidad” En 1978 el Lic. Fernando Solana, en sustitución del Lic. Porfirio Muñoz Ledo, al frente de la SEP, manifestaba que:

“...La Universidad Pedagógica Nacional será uno de los centros de investigación y docencia de más alto rango académico en la nación. Sería en poco tiempo guía del sistema educativo normal: sus investigadores y sus egresados deberían ser orientadores de la educación en los años por venir. El 25 de agosto de 1978 se da a conocer el decreto presidencial que crea a la Universidad Pedagógica Nacional.

Cuando ésta inició sus actividades se abrieron dos tipos de sistemas de enseñanza: el escolarizado y el abierto, el primero en el Distrito Federal y el segundo con cobertura nacional. La unidad Ajusco inició sus actividades con cuatro licenciaturas: Administración Educativa, Pedagogía; Psicología Educativa y Sociología de la Educación.

La presión ejercida por el SNTE dio como resultado la inclusión de la licenciatura en Educación Preescolar y Primaria, que se denominó propuesta 75 y que, hasta ese momento, impartía la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. Después se creó la quinta licenciatura en Educación Básica, denominada propuesta 79, dirigida a la profesionalización del magisterio en servicio y cuya forma de trabajo se da fundamentalmente en un modelo de sistema a distancia; en lo que refiere a las unidades establecidas en diferentes partes del país, se concibieron como centros de impartición de la licenciatura y recibieron el nombre de Unidades del Sistema de Educación a Distancia.”( Gómez, 2001 pp. 44-46)

Pues aunque el Estado pretendía que la UPN fuera, el centro de excelencia para la Secretaría de Educación Pública (SEP), para formar profesionales de la educación que efficientáran el Sistema Educativo Nacional y, como ya se mencionó, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) pretendía que con la creación de “... la Universidad Pedagógica Nacional, ésta absorbería todas las escuelas normales del país para lograr una mayor influencia, por lo que la UPN no llegó a ser ni lo uno ni lo otro, siendo parcialmente ambas cosas: Un organismo selectivo de excelencia, con sus propios programas escolarizados de la Unidad Ajusco y, un

centro masivo de nivelación de maestros, que absorbió los anteriores programas de licenciatura en preescolar y primaria mediante las unidades de educación a distancia. Mientras en la universidad surgía un nuevo actor, los trabajadores administrativos y académicos de la institución, permeados por las corrientes disidentes agrupados en torno a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores del Estado, al margen de la SEP y el SNTE, e incluso contra las políticas de las altas autoridades de la SEP y del grupo hegemónico del sindicato.

Al conflicto entre SEP y el SNTE añadió la disputa entre los vanguardistas por el control y la forma que adoptaría la representación de las delegaciones sindicales del personal administrativo y académico de la UPN.

“Nadie estaba satisfecho con la organización, el funcionamiento y los resultados de la UPN, ni el SNTE ni la SEP. Ni los maestros disidentes ni la opinión pública. En medio de los frecuentes conflictos y cambios de titular en Rectoría y en el resto de los mandos superiores no había continuidad ni congruencia en las políticas ni en la organización...”( Arnaut 1982 pp. 168-169) Lo anterior pone de manifiesto que la forma de organización desconcentrada de la UPN y el momento político en que surge la misma, siendo evidente que la universidad a estado dependiente de los vaivenes políticos lo que impidió el cumplimiento adecuado de la misión de la institución, pues la comunidad universitaria quedó al margen de la toma de decisiones de la universidad siendo un indicador de inconformidad: las huelgas, paros de labores etc. Lo descrito ha provocado una situación estática en la institución que va en detrimento de su consolidación.

Con cambios estratégicos; entre los cuales destaca la presente propuesta, se vería profundamente beneficiada esta universidad, proporcionándole una nueva oportunidad para avanzar y superar los objetivos y metas, reencausándola al proyecto original de ser una casa de estudios de excelencia al servicio del país; en lo referente a la educación con el afán de elevar la calidad de la educación tan necesitada por la nación para hacer frente a la tan dinámica transformación de las sociedades contemporáneas.

Por lo que es necesario considerar la descentralización, para lograr el desarrollo y proyección de la institución con un mayor prestigio por su educación de excelencia, y calidad.

En los siguientes apartados de este capítulo se integran las bases de la creación, organización, funcionamiento, desequilibrios, reestructuración de la UPN y su relación con las unidades estatales.

### **3.5 Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional**

En el documento denominado Anteproyecto de Creación de la Universidad Pedagógica Nacional, una Comisión Mixta de la SEP- SNTE propuesta que "...la formación del profesionista en el campo de la docencia es un hecho que no puede visualizarse al margen del sistema de educación normal. En síntesis se trata de la praxis de una doctrina que se abocara a los receptores de la educación definiendo el rumbo del sistema ..."(Proceso. p. 893)

"...La Constitución Política, habla de educación en el caso del Estado Mexicano, su objetivo es desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia..."( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 1)

Formar en el profesionista de la educación una capacidad de análisis, para realizar una crítica objetiva, de los fenómenos naturales y sociales de la sociedad, una capacidad para pensar e interpretar los fenómenos y principios, así como recoger, ordenar y procesar la información; solamente así se alcanzará un pensamiento objetivo que permitirá rechazar toda forma de prejuicios y fanatismos.

"...La UPN propicia esta unidad de criterio y de observancia de los principios y postulados que establece nuestra carta magna y que configura la doctrina filosófica y política del Estado Mexicano. Será sin duda, una mejor estructura armónica, organizada y responsable de cumplir con el mandato constitucional relacionado con la educación normal...( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica

Nacional p. 1) Cabe mencionar que la Universidad Pedagógica Nacional, sería el órgano educativo para los profesores de las normales, así como para todo profesionalista que pueda ser competitivo en el área de la educación, ocupando cargos de funcionario mayor en los diferentes puestos administrativos, debiendo formarse en algunas de las licenciaturas que brinda esta Casa de Estudios, con lo cual se vincula nuestra propuesta de nuestro objeto de estudio, ya que con la descentralización se otorgarán mejores márgenes de maniobra en la versatilidad del entorno para formar profesionistas de educación a la altura de las exigencias del país en el ámbito de educación.

Los profesionistas de la educación (normalistas o bachilleres) deben adquirir la capacidad que les permita resolver los problemas que la vida les plantea en el terreno profesional de la educación, fungiendo como agentes de cambio, debiendo estar preparados para encauzar, dirigir y señalar el desenvolvimiento del pensamiento objetivo y científico y dirimir una educación que favorezca el desarrollo integral de la personalidad, que comprenda los aspectos físico e intelectual; como elemento de análisis los profesionistas de la educación implementarán la autocrítica. Este ejercicio de reflexión, hará surgir a través de una verdadera convivencia basada en el diálogo, en relación con la problemática del sistema educativo nacional, con la capacidad del profesionalista de la educación de poder establecer propuestas innovadoras en la forma de organizar y eficientar la educación con pertinencia a las necesidades del país, para así mismo contribuir a refuncionalización del sistema educativo nacional con una calidad de excelencia integral y articulada en sus

diversos niveles.

“...Definiendo nuestro ideal educativo como la acción tendiente a la realización plena de personalidad en el marco de la convivencia nacional e internacional, ajena a dogmatismo, libre de prejuicios, crítica, científica, justo es confiar este ideal a las instituciones y personas que comprobada su idoneidad, poseen la audacia y la pasión necesaria para enfrentar el gran reto que significa construir el México del futuro...”( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 1)

Diversas instituciones se han abocado a la formación de profesores, todos ellos en un terreno delimitado; sin embargo, la Universidad Pedagógica Nacional generó en sus inicios una serie de controversias desconociendo el importante papel que representa una institución de estas características. La aceptación del campo natural que corresponde a la universidad, ha sido paulatina en la formación de profesionista de la educación y su repercusión para la misma.

Cabe mencionar que la Universidad Pedagógica Nacional nació de un proyecto que consideró: que debía elevar la “... carrera normalista a la altura de los profesionales que se forman en los institutos politécnicos y en las universidades...( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 10) “...La creación de la Universidad permitiría elevar el rendimiento de sus educandos para formar mejores docentes, que con óptimas capacidades y mayores recursos sirviera más eficazmente a los estudiantes de educación básica y normal...”( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 11) Es importante resaltar que la creación de la UPN, representó una posibilidad para los mentores tener una escala



en su desarrollo profesional así como para los bachilleres representara una opción de poder convertirse en un profesionista de la educación de excelencia, que contribuyera a refuncionalizar el sistema educativo nacional y de respuesta a las demandas de superación profesional del magisterio nacional y como estrategia fundamental de la política educativa del Estado, para incrementar la calidad de la educación.

Uno de los primeros desafíos fue dar continuidad y fortalecer a los estudios superiores, destinados apoyar a la formación de los docentes de educación básica en todo el país, por lo cual en 1979 se diseña la licenciatura en la modalidad de educación a distancia y en 1985, las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria, en la modalidad semiescolarizada.

Desde 1979 se ofrecieron a profesores en servicio y a egresados de bachillerato, licenciaturas escolarizadas para la formación de profesionales de la educación en Pedagogía, Psicología Educativa, Sociología de la Educación, Administración Educativa, Educación Básica y más tarde Educación de Adultos; así como también la Licenciatura en Educación Indígena, en la Unidad Ajusco.

El Currículum de las licenciaturas mencionadas se reestructuró, en el ámbito de la evaluación institucional de 1989, con el propósito de generar propuestas dirigidas hacia la solución de los problemas de la escuela y el sistema educativo nacional en su conjunto. En el caso de la Licenciatura de Educación de Adultos estuvo cancelada un tiempo, abriéndose una especialización y una maestría para la formación de educadores de adultos. En 1990 se iniciaron las licenciaturas en Educación

Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena en la modalidad semiescolarizada.

“...Las licenciaturas tienen como objetivo de formación, la preparación adecuada para atender el nivel educativo correspondiente, respecto al ejercicio de la dirección de proceso de enseñanza aprendizaje en el contexto de una educación integral...”( Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 11)

Desde la creación de la Universidad Pedagógica Nacional y la competencia de su personal académico, permiten atender a profesores marginados de la oferta de superación profesional en la Unidad Ajusco y las 74 unidades, donde se brindan los servicios de formación y actualización, capacitación y superación profesional de los mentores (véase Infra, inciso 2.4, cuadro 2 de este capítulo) Ofrece servicios bibliotecarios de apoyo al sistema educativo; edita y difunde libros y material didáctico, promueve la investigación como la base de la innovación educativa de una forma rezagada con relación a otras instituciones de educación superior, como serían las universidades autónomas entre otras instituciones de educación superior, de ahí él ¿por qué? de nuestra propuesta de descentralización para mejorar los servicios de la institución y con ello cumplir la misión encomendada.

Aunque el Acuerdo para la Modernización para la Educación Básica establece el principio de la federalización de la educación básica y normal, preserva el carácter nacional de la educación. En este contexto la Universidad Pedagógica Nacional creó un proyecto académico (1993) y transfirió los recursos a los gobiernos estatales, se estableció que la normatividad académica seguirá emitiéndose por la Secretaría de

Educación Pública, a través de la sede central de la universidad.

Es importante resaltar que la UPN, por naturaleza jurídica como organismo desconcentrado de la SEP, continuara definiendo la normatividad académica nacional, para garantizar que en todo el país funcione el sistema de Unidades UPN en torno al proyecto académico.

Con lo cual mantendrá la facultad de establecer planes y programas de estudio, al igual que los criterios necesarios para su aplicación como: la definición de requisitos para el ingreso y promoción de estudiantes y emisión de títulos a sus egresados, la programación y la evaluación del trabajo universitario y el otorgamiento de estímulos. Así, propondrá los criterios académicos para las normas de ingreso y promoción del personal de carrera...”( Universidad Pedagógica Nacional. Proyecto Académico 1993 p. 23) “...De este modo, en estos momentos de crisis, con actitud responsable, la educación normal obtiene el gobierno y del pueblo los recursos que le permitirán realizarse con dignidad, resolver sus problemas más urgentes y elevar sus rendimientos académicos para formar mejores maestros, que sirvan con óptimas capacidades y con mayores recursos a nuestra juventud...” Universidad Pedagógica Nacional. Proyecto Académico 1993 p. 24 Tal como se puede leer en el proyecto de creación de la UPN obedecía a un reclamo por parte de los mentores a través del SNTE, para buscar su superación y a la vez superar las deficiencias del Sistema Educativo Nacional, lo cual no se ha efectuado como se había proyectado por las constantes disputas por el proyecto académico de la UPN entre la SEP y el SNTE , así como por la agregación de otros actores al escenario tal como se ha podido

corroborar con los fenómenos suscitados en los últimos años, de ahí la inquietud de la propuesta en cuanto a la descentralización de nuestra Universidad.

### **3.6 Organización funcional de la Universidad Pedagógica Nacional**

Desde el surgimiento de la Universidad Pedagógica Nacional, ésta fue definida por la burocracia de la SEP como una institución de educación superior del Estado, pues para distinguirla de las demás instituciones de educación superior autónomas, la UPN se ha caracterizado por tener una estructura de mando vertical y sobre todo dependiente de la SEP, por ser un organismo desconcentrado de la misma, ya que el rector concentra todo el poder en la toma de decisiones en los asuntos académicos, administrativos y laborales, pues es nombrado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de la Educación Pública en turno, sin establecer ningún período en dicho suceso.

Es importante resaltar que el Estado ejerce un estricto control sobre la UPN, pues entre otras funciones se atribuye la definición de su lineamiento, nombrando a toda la estructura administrativa por medio del Rector, así como determina su presupuesto anual.

La voluntad por parte del Estado de seguir conservando el control de la UPN, se ha visto reflejado en los diversos sucesos provocados por las constantes presiones de “Vanguardia Revolucionaria” del SNTE. Lo que ha traído una reacción por parte del gobierno, reflejado con los constantes cambios de las autoridades de la UPN, de acuerdo a las conveniencias políticas y la correlación de fuerzas dentro y fuera del aparato estatal. De ahí que la UPN haya tenido una falta de continuidad en sus autoridades directivas o rectoras, lo cual se ha traducido en una inestabilidad en sus rectores de modo frecuente, de tal forma que hasta el momento han ocupado el

cargo 12 rectores “titulares” y 3 interinos, desde 1978 a 1999, (Véase cuadro 1); así como la modificación de sus organigramas (véase anexo 1), por lo que se puede observar la SEP ha cambiado a la rectoría y a su administración cada 18 meses (aproximadamente), lo que ha representado cambio de proyectos, prioridades, políticas académicas, administrativas, laborales y sindicales acordes a la administración en turno.

Todos los sucesos anteriores han dado como resultado una inestabilidad laboral en nuestra Institución obstruyendo la consolidación de los proyectos académicos a largo plazo.

**Cuadro No. 1**  
**Rectores de la Universidad Pedagógica Nacional**  
**1978-2000**

| Nombre                                | Período        |                |
|---------------------------------------|----------------|----------------|
|                                       | Inicio         | Término        |
| 1 Prof. Moisés Jiménez Alarcón        | Agosto 1978    | Julio 1980     |
| 2. Profr. Miguel Huerta Maldonado     | Julio 1980     | Agosto 1982    |
| 3. Profr. José Ángel Vizcaino Pérez   | Agosto 1982    | Enero 1983     |
| 4. - Lic. Manuel Bravo Jiménez        | Enero 1983     | Mayo 1985      |
| 5. - Profr. Eduardo Maliachi Velasco  | Mayo 1985      | Mayo 1989      |
| 6. - Profr. José A. Pescador Osuna    | Junio 1989     | Diciembre 1989 |
| 7. - Profr. Mariano Díaz Gutiérrez    | Febrero 1989   | Julio 1992     |
| 8. - Profr. Olac Fuentes Molinar      | Julio 1992     | Diciembre 1992 |
| 9. - Profra. Magdalena Gómez Rivera   | Enero 1993     | Diciembre 1993 |
| 10. - Profr. Eduardo Maliachi Velasco | Diciembre 1993 | Junio 1996     |
| 11. - Profr. Jesús Liceaga Angeles    | Junio 1996     | Junio 1999     |
| 12. - Dra. Sylvia Ortega Salazar      | Julio 1999     | Diciembre 2000 |
| 13 Mtra Marcela Santillan Nieto       | Diciembre 2000 | Enero 2007     |
| 14 Dra. Sylvia Ortega Salazar         | Febrero 2007   | A la fecha     |

**Fuente:** El Perfil sociológico del trabajador universitario p. 95; actualizado por el sustentante de la tesis.

El control ejercido sobre la UPN, de parte de la SEP, ha sido un obstáculo que ha impedido la creación de un reglamento integral de la universidad, como es el caso de

la Ley Orgánica o bien de la definición exacta de sus políticas generales a largo plazo.

Después de diversas presiones del SNTE, la SEP acepta el proyecto sindical, el cual es negociado por ambos actores entre noviembre de 1978 y marzo de 1979, originándose así un proyecto en común, el cual es plasmado en la concepción de dos tipos de universidades en una misma institución.

La primera concepción del proyecto estaba a cargo de la SEP; se orienta a la creación de una sede central (Ajusco) con un sistema escolarizado.

La segunda concibió a la universidad con una representación de la UPN esparcida en todo el territorio nacional con 64 unidades (véase cuadro 2) posteriormente en 74 centros, con un sistema abierto exclusivo para maestros en servicio, que inició sus labores en noviembre de 1979.

## Cuadro No. 2

### Localización de las 74 Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional

| No. | Ubicación             | No. | Ubicación                            | No. | Ubicación               |
|-----|-----------------------|-----|--------------------------------------|-----|-------------------------|
| 011 | Aguascalientes, Ags.  | 113 | León, Gto.                           | 213 | Tehuacan, Pue.          |
| 021 | Mexicali, B.C. Norte  | 121 | Chilpancingo, Gro.                   | 221 | Querétaro, Qro.         |
| 022 | Tijuana B. C. Norte   | 122 | Acapulco, Gro.                       | 231 | Chetumal, Q. Roo.       |
| 031 | La Paz, B. C. Sur.    | 123 | Iguala Gro.                          | 241 | San Luis Potosí, S.L.P. |
| 041 | Campeche, Camp.       | 131 | Pachuca, Hgo.                        | 242 | Cd. Valles, S. L. P.    |
| 042 | Cd. del Carmen, Camp. | 141 | Guadalajara, Jal.                    | 251 | Culiacán, Sin.          |
| 051 | Saltillo, Coah.       | 142 | Tlaquepaque, Jal.                    | 252 | Mazatlán, Sin.          |
| 052 | Torreón, Coah.        | 143 | Autlán, Jal.                         | 253 | Los Mochis, Sin.        |
| 053 | Piedras Negras, Coah. | 144 | Cd. Guzmán, Jal.                     | 261 | Hermosillo, Son.        |
| 054 | Monclova, Coah.       | 145 | Zapopan, Jal.                        | 262 | Navojoa, Son.           |
| 061 | Colima, Coah.         | 151 | Toluca, Edo. de México               | 263 | Nogales, Son.           |
| 071 | Tuxtla Gtz., Chis.    | 152 | Atizapan de Zaragoza Edo. de México. | 271 | Villahermosa, Tab.      |
| 072 | Tapachula, Chis.      | 153 | Sn. Cristóbal, Ecatepec              | 281 | Cd. Victoria, Tamps.    |
| 081 | Chihuahua, Chih.      | 161 | Morelia, Mich.                       | 282 | Tampico, Tamps.         |
| 082 | Cd. Juárez, Chih.     | 162 | Zamora, Mich.                        | 283 | Matamoros, Tamps.       |
| 083 | Parral, Chih.         | 163 | Uruapan, Mich.                       | 284 | Nuevo Laredo, Tamps.    |
| 094 | D. F. Centro          | 171 | Cuernavaca, Mor.                     | 291 | Tlaxcala, Tlax.         |
| 095 | D. F. Azcapotzalco    | 181 | Tepic, Nay.                          | 301 | Jalapa, Ver.            |
| 096 | D. F. Norte           | 191 | Monterrey, N. L.                     | 302 | Veracruz, Ver.          |
| 097 | D. F. Sur             | 192 | Guadalajara Jal.                     | 303 | Poza Rica, Ver.         |
| 098 | D. F. Oriente         | 201 | Oaxaca, Oax.                         | 304 | Orizaba, Ver.           |
| 099 | D. F. Pte.            | 202 | Tuxtepec, Oax.                       | 305 | Coatzacoalcos, Ver.     |
| 101 | Durango, Dgo.         | 203 | Ixtepec, Oax.                        | 311 | Mérida, Yuc.            |
| 111 | Guanajuato, Gto.      | 211 | Puebla Pue.                          | 321 | Zacatecas, Zac.         |
| 112 | Celaya, Gto.          | 212 | Teziutlán, Pue.                      |     |                         |

Fuente: Estructura Orgánica académica de la UPN



A través del transcurso del tiempo se han ido gestando tres actores en la Universidad: los estudiantes, docentes y personal administrativo de ambos sistemas. Una vez constituida la UPN de carácter nacional y en plena operación en noviembre de 1979 a noviembre de 1982; se constituyeron los actores internos, los cuales se organizaron de la siguiente forma: en comités estudiantiles y organizaciones sindicales, comenzando a actuar en proyectos alternativos. Siendo así como se crea la Delegación D-111-47, la cual representa los intereses de los trabajadores administrativos del D. F. (7 de octubre de 1980) La D-11-UP-3 representante del personal académico de la Unidad Ajusco (febrero de 1982), la Sección Nacional de Trabajadores de la UPN (16 de febrero de 1982) tiene el propósito de concentrar a todo el personal administrativo y académico a nivel nacional, siendo así cómo diversas delegaciones sindicales son controladas por “Vanguardia Revolucionaria”, conservando solamente la sección nacional su independencia.

De acuerdo al decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional de 1978, establece en su capítulo III, artículo noveno que la organización se regirá de la siguiente forma:

**Son órganos de la Universidad Pedagógica Nacional.**

El Rector; (Cuyas funciones figuran en los artículos que van de 10 al 13 del Decreto respectivo)

El Consejo Académico, (Cuyas funciones y atribuciones aparecen en los artículos 14 y 15 del citado Decreto)

El Secretario Académico (cuyas funciones y atribuciones figuran en el artículo 16

del Decreto de Creación de la UPN )

El Secretario Administrativo (cuyas funciones y atribuciones se encuentran en el artículo 17 del citado Decreto)

El Consejo Técnico (sus funciones y atribuciones se encuentran en los artículos 17 y 18 del Decreto de Creación.)

Los Jefes de Área Académica (sus funciones y atribuciones de éstos se localizan en los artículos 20- 22)

Como se puede observar, esta forma de organización se caracteriza por combinar órganos unipersonales, así como colegiados para el funcionamiento y el logro de los objetivos de la universidad.

Al estar regida la Universidad Pedagógica Nacional como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y, por consiguiente subordinada de la SEP, el Secretario de Educación Pública es quien tiene la facultad de nombrar y remover al Rector de la UPN, así como proponer al Ejecutivo Federal la creación de otras instituciones similares a la UPN en congruencia con la Ley de Planeación Nacional, según lo contempla el mismo Decreto de Creación de la UPN; la Ley Federal de Educación y, la Ley Orgánica de la Administración Pública, quedando sujeta la UPN a los vaivenes políticos propiciando el lento desarrollo de la institución, pues lo anterior se puede verificar revisando la trayectoria de la UPN, así como los proyectos que han quedado en buenas intenciones tratando de hacer cumplir el funcionamiento del Proyecto UPN por no haber una continuidad y seguimiento de lo planeado y ejecutado.

Aunque en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992, se reconocía la importancia de la descentralización en la educación para elevar la calidad de la educación básica, sin embargo no se ha reflexionado en la necesidad de la descentralización para la UPN, no obstante el fracaso al tratar de proponer los proyectos de funcionamiento del Proyecto UPN.

Pese a haber sido afectada la UPN con el ANMEB al transferir la administración de 68 Unidades UPN al gobierno de las Entidades Federativas, ante esta situación, la universidad reestructuró su proceso administrativo central, firmando con los gobiernos de las Entidades Federativas convenios en los que se estipula que la normatividad académica seguirá siendo dictada por la SEP, a través de la Rectoría nacional con sede en Ajusco.

Los apoyos que ofrecerán los estados federativos serían en lo referente a lo financiero, de tal forma que las Unidades UPN prestaran su servicio de forma actualizada, brindando capacitación profesional a los maestros, es decir a los profesores de educación básica, una vez más, es importante mencionar la imperiosa necesidad de la descentralización administrativa para la UPN que permita efficientar el "Proyecto UPN"; en lo referente al servicio público que brinda en materia de educación superior pedagógica, la cual deberá ser de calidad congruente a su misión y a las necesidades del país, lo cual sólo será posible a través de la descentralización para abrir mayores espacios de participación de la comunidad universitaria y contribuir a direccionar y posesionar a la UPN con una mayor certidumbre, así como una prospectiva que permita a nuestro país avanzar en los

ámbitos económico, político y social para finalmente superar el paradigma de la desconcentración.

La descentralización administrativa es un elemento indisoluble de la educación superior, por consiguiente ésta contribuirá en la UPN al desarrollo y crecimiento del país en materia de educación.

### **3.7 Desequilibrios de la Universidad Pedagógica Nacional (1982-1989)**

Para el mes de febrero de 1982, la UPN vive una etapa de su vida, en la cual se da un movimiento nacional democrático, en el cual interviene la Sección Nacional (con una representación de 30 Unidades UPN, aproximadamente), la D-111-47 y la D-11-UP-3. Este movimiento confrontó a la SEP y al SNTE: Esto originó un paro nacional del 1 al 23 de junio de 1983

Este hecho fructificó con logros importantes para los demandantes en los siguientes rubros: lo económico, laboral y académico.

En el rubro económico se demandaba la homologación salarial con relación a otras instituciones de educación superior como el IPN, la UNAM y la UAM,

También se pedía una estabilidad laboral para el personal

En lo académico: una reforma universitaria democrática. Al mismo tiempo se amplió el sector magisterial disidente que impulsó el movimiento de la Universidad.

El hecho de que el movimiento universitario de la UPN se una a participar en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), la puso frente a “Vanguardia Revolucionaria”. De tal forma que los líderes del SNTE en la UPN se debilitaron.

“...En el mes de febrero de 1987 producto de la diferencia de ideas se divide el movimiento cancelándose la asamblea intersectorial que fungía desde 1983, en virtud de que los trabajadores administrativos se inclinaban por la huelga, mientras que los académicos decían que no había condiciones para ello. Aunque finalmente los académicos se solidarizaron con ellos, adhiriéndose a la huelga que inició el 27

de febrero de 1987 y finalizó el 17 de marzo del mismo año.

En el año de 1988 y 1989 el sector que se moviliza es el de la D-111-47 demandando un incremento salarial, pero principalmente pretendían preservar el espacio ganado en los movimientos anteriores, ante la ofensiva de las autoridades universitarias y del grupo vanguardista, los cuales tratan de recuperar el control de la Delegación Sindical.

Como resultado del paro magisterial de abril mayo de 1989 se inicia una nueva etapa para la Universidad, ya que el profesor Carlos Jonguitud es destituido de la dirigencia nacional del SNTE, con lo que la pretensión de controlar la UPN se termina...”( Jiménez Yuri. (1978-1993) El perfil sociológico del trabajador universitario: El caso de los trabajadores administrativos de la UPN Tesina p. 97-102) Es notorio la problemática suscitada con la UPN en cuanto a su forma de organización desconcentrada por las limitaciones que esta forma le marca, lo cual genera una serie de obstáculos para su proyección, así como para su adecuado funcionamiento equiparado con otro tipo de instituciones de educación superior en su margen de acción para crear un ambiente laboral favorable para el desempeño del docente y que pueda coadyuvar a lograr la misión de la Institución como se ha podido apreciar durante el desarrollo de esta investigación en los fenómenos y hechos antes citados y que no se vuelvan a suscitar.

### **3.8 La relación entre la Universidad Pedagógica Nacional**

#### **(Ajusco) y las unidades estatales descentralizadas.**

En el mes de diciembre de 1989, los miembros de la Comisión de Evaluación hicieron entrega al Rector de esa época un documento, el cual señalaba entre una serie de cosas que "...existe un desconocimiento de la estructura orgánica de la UPN y escasa o nula comunicación entre las distintas áreas de la Unidad Ajusco y las Unidades UPN."( Universidad Pedagógica N. Reunión Nacional de la Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional (documento final prospectivo y memoria) septiembre de 1991 p. 19) El mismo documento hacía notar la falta de normatividad en cuanto a esquemas de organización para el desarrollo de actividades, así como el desconocimiento del manual operativo en varias unidades, ante esta situación se propuso lo siguiente:

.Consolidar a la UPN por medio de la creación de una Ley Orgánica que de normatividad a la Institución.

Adoptar esquemas de operación basándose en la integración de órganos colegiados.

Reestructurar los mecanismos de la Comisión Académica Dictaminadora. Vale la pena resaltar que también se tocó el tema de la necesidad de la descentralización para nuestra Casa de Estudios y, como ya se mencionó en esta investigación, el ANMEB generó la inquietud de la inercia por la necesidad de la descentralización de la educación en nuestra universidad,

Desde el enfoque de las condiciones académico-administrativas, cada una de las unidades plantearon entre otros puntos:

Que las unidades conservaran su carácter nacional.

Establecer el presupuesto en cada unidad

Diseñar y fortalecer los programas de investigación y difusión que realice cada Unidad UPN

Que la UPN conserve la producción, organización, control y evaluación de los aspectos académicos de la descentralización, y

Al concluir la misma, programar reuniones locales, regionales, estatales y nacionales de acuerdo con las escuelas normales y módulos de capacitación para analizar las propuestas que se han obtenido en cada una de las instituciones.

De los documentos analizados se encuentra el realizado por el personal académico de la Dirección de Docencia, con relación a los programas y procesos académicos de las unidades, cuyo título es "...Condiciones y posibilidades para la descentralización de las unidades UPN en el que se presenta un debate sobre el carácter jurídico administrativo de la UPN como aspecto fundamental para definir las condiciones y posibilidades de la descentralización. Se reconoce la importancia de definir los conceptos de descentralización y centralización.

Enuncian que las condiciones técnico administrativas de las unidades y el diseño de los programas necesitan ser reestructurados, dado que se consideran de primera condición para concluir con la evaluación de los programas para ser adecuados a las condiciones locales y regionales.

En el año de 1982, la UPN se ve afectada por la caída del gasto al sector educativo producto de la crisis, siendo impactada en las condiciones de trabajo, organización y



su funcionamiento administrativo.

En el discurso oficial del gobierno del sexenio de 1988-1994, dice que la modernización requería acelerar cambios que implicaban una nueva relación entre la sociedad civil, política y el Estado. Además sugería una mayor participación de la sociedad civil y política, bajo una organización fincada en la democracia y la soberanía.

Desde los primeros discursos del presidente Carlos Salinas de Gortari, el centralismo y burocratismo del sistema educativo fueron concebidos como obstáculos para el logro de estos objetivos.

Los procesos de evaluación y reestructuración de la UPN realizados en 1983 para el proyecto académico en la Trinidad Tlaxcala, destacan la participación de la comunidad universitaria, dichos procesos han sido constantes, sin embargo han tenido diversos grados de concreción, que se han traducido desde las evaluaciones globales hasta las restricciones curriculares, efectuándose diversas reuniones regionales para debatir los temas específicos, aunado a la labor permanente de evaluación.

En febrero de 1989 tuvieron lugar los trabajos del Foro para la Modernización de la UPN. En este evento, se previó la conformación del PME, debatiéndose el papel que jugaba la Institución en el Sistema Educativo Nacional (SEN) y en particular en el subsistema de formación y actualización de docentes.

En las distintas áreas de la sede central se plantearon la necesidad de efectuar una evaluación profunda para reestructurar los programas de docencia, investigación y

difusión para articular coherentemente los proyectos.

Con este antecedente, el entonces rector José Ángel Pescador Osuna promovió un proceso de evaluación institucional que dio origen al documento denominado “evaluación- diagnóstico de todos los ámbitos de la universidad”. Dicho documento sirvió de base para futuras propuestas de reestructuración.

A principios de 1990, se inicia una nueva etapa de reestructuración, al mismo tiempo se dio un cambio de rector que propicio una inmovilidad aparente, pues por parte de las autoridades escolares no hubo una invitación para continuar dicho proceso, las diversas áreas y unidades siguieron con el análisis del tema.

En las ponencias, tanto la comunidad universitaria de la UPN Ajusco como la de las Unidades UPN, coincidieron en lo siguiente:

El Decreto de Creación, el Proyecto Académico, el Propuesta para la Modernización de la Educación (PME), el Documento de Evaluación y Diagnóstico. Se enfatizó en la problemática presentada en la Unidades, áreas e instancias de la UPN...”(Universidad Pedagógica Nacional. Documento base para la reunión nacional de reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional. México 16 de julio de 1990. pp. 6-8) De las ponencias anteriores surgieron 13 propuestas entorno a las funciones sustantivas de la universidad, haciendo referencia a los temas de difusión y extensión universitaria, investigación y docencia, problematizando sobre la desarticulación y desequilibrio en el cumplimiento de las funciones de la universidad. Al efectuar el análisis sobre las propuestas del proyecto académico y las funciones sustantivas de la Universidad, surgieron de modo común los siguientes temas:

Incumplimiento de las funciones sustantivas señaladas en el decreto de creación.

Desarrollo diferencial de las funciones sustantivas indicadas en el Decreto de Creación.

Revalorización de las funciones de investigación, docencia, difusión y extensión universitaria recuperando el concepto de universidad, de tal forma que se den las condiciones adecuadas para el desarrollo armónico y articulado.

Conservar el proyecto académico nacional que ha impulsado la universidad, cumpliendo con las tres funciones sustantivas de toda universidad.

También producto de la imperiosa necesidad de cambio se nombró una comisión SEP-SNTE, la que diseñó un documento con los temas más relevantes con relación a la realidad de la UPN. La necesidad de buscar respuestas motivó a la comisión a examinar diligentemente tanto las funciones de la universidad que se consignan en su estatuto Jurídico, como las derivadas por el nuevo concepto de modernización plasmado en el PME.

Las incógnitas hacían referencia a: ¿Cumple la UPN con las funciones para las que fue creada? ¿Qué grado de influencia tiene la UPN en la superación académica del magisterio nacional?, ¿Por qué los conflictos de orden laboral parecen en ocasiones dominar la vida de la institución y ensombrecen su porvenir?, entre otras.

La Comisión concluyendo que la UPN fue afectada desde sus inicios por hallarse en espacios ya ocupados y comprometidos con la superación profesional del magisterio, conjugándose la misma naturaleza jurídica de ser un organismo desconcentrado, lo cual la restringe en sus funciones por la relación de dependencia con la SEP e

indudablemente han afectado su desarrollo y, por otras razones "...estrechando su futuro por la elevación del grado académico, la licenciatura otorgada por las escuelas normales, ahora también instituciones de enseñanza superior, interesados eventualmente en su propia integración. Especialmente, porque los estudiantes y los egresados de la Institución a poco andar se decepcionan por ingresar a un mercado de trabajo incierto y en pocos casos prácticamente inexistente..."( Comisión SEP-SNTE de la UPN Documento elaborado por la Comisión SEP. SNTE para atender los Asuntos de la UPN 9 de septiembre de 1991. pp. 1-2) La trayectoria de la UPN como se puede leer ha estado tornada de una serie de obstáculos para su evolución y proyección como se ha enfatizado, ya que esto se puede apreciar al no poder lograr esa versatilidad para dar respuesta a la problemática presentada en materia de educación del país, tan fue así que la comisión consideró que su labor posibilitaría una orientación de la universidad en el aspecto técnico, en la organización y sobre todo en la administración escolar del país.

Todo lo anterior tendría la encomienda de comprometerse con la creación de nuevos cuadros profesionales, con la formación de nuevas especialidades en los sistemas de administración escolar, en la tecnología de la educación en los sistemas de información, en la inspección escolar, en la administración de las escuelas unitarias, en el mantenimiento de edificios de centros educativos, en el uso de sistemas de computación orientados a fines educativos y en otros campos de destrezas que contribuyan a la modernización administrativa del gasto público para elevar la calidad de la educación en el ámbito nacional.

Considerando los antecedentes mencionados de la universidad, la Comisión elaboró una serie de recomendaciones con el propósito de acercar a la institución con sus problemas reales para elevar la calidad de la educación y, a la problemática que inmediata que planteaba la modernización educativa, los cuales fueron:

“...1 Invitar a la comunidad académica de la Universidad a participar de forma activa en el proceso de la modernización educativa.

2 Conformar y autorizar a un grupo de trabajo a determinar las características posibles para establecer un convenio de colaboración académica entre la SEP y la UPN con el fin de preparar el personal adecuado que necesite la Secretaría de Educación Pública para elevar la calidad académica y administrativa de la tarea educativa a nivel nacional.

3 Encomendar a este grupo de trabajo el examen urgente de las características que podría adoptar dicho compromiso en sus aspectos laborales, especialmente en el contexto del mercado de trabajo profesional competitivo.

4 Invitar a la comunidad universitaria a preparar un programa especial de difusión y extensión académica.

5 Propiciar un programa institucional de investigación.” (Comisión SEP-SNTE de la UPN. Documento Elaborado por la Comisión SEP-SNTE para atender los Asuntos de la UPN. 9)

Aunque los esfuerzos por reorientar el proyecto UPN han sido constantes, éstos no han logrado obtener el éxito esperado, pues como ya se ha referido, el marco normativo administrativo no favorece los buenos propósitos de ahí la razón de

nuestra propuesta, la cual permitirá dar un mayor margen de acción en el desempeño de la misma para lograr esa versatilidad que vayan exigiendo los constantes cambios de la globalización.

### **3.9 Reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco (1990)**

Se expondrá de una manera resumida los grandes resolutiveos en los que se concluyó en esta Reunión Nacional. Dicho documento concentra los acuerdos a que llegó la comunidad universitaria de la UPN referente a la reestructuración de la Unidad Ajusco, los cuales quedaron asentados en los relatos de las mesas de trabajo y, ratificados posteriormente en las plenarios de la citada reunión nacional.

La Reunión Nacional para la Reestructuración de la Unidad Ajusco (documento propositivo y memoria), realizada del 6 al 10 de agosto de 1990 en Oaxtepec, Morelos, se integró en seis mesas de trabajo y sesiones plenarios donde se abordaron los siguientes temas:

“...Tema A: UPN proyecto académico y funciones sustantivas.

Subtema 1: Principios generales

Subtema 2: Vinculación entre funciones

Subtema 3. Normatividad

Tema B: La UPN y el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994

Subtema 4: Vinculación UPN con otras instituciones

Subtema 5: Proceso de desconcentración.

Tema C: Reestructuración Académica Administrativa de la Unidad Ajusco

Subtema 6: Reestructuración académica.

Subtema 7: Relación Unidad Ajusco-Unidades UPN

Subtema 8: Apoyo administrativo a las funciones académicas.

Para abordar el análisis y discusión de cada tema, el conjunto de los representantes se distribuyeron en seis mesas de trabajo, en cada mesa se analizaron diversos temas Mesa 1: proyecto académico y funciones sustantivas .”( Universidad Pedagógica Nacional. Reunión Nacional para la reestructuración de la Unidad Ajusco (documento propositivo y memoria) México D. F. 1990 Biblioteca UPN p. 22)

“...Subtema 1: principios generales

En las propuestas resaltaba:

Mesa 2. Rescatar a la Unidad Ajusco y a las unidades como una sola entidad: La Universidad Pedagógica Nacional con carácter nacional y

Mesa 3 Con la misma asignación de funciones, las cuales habrán de irse desarrollando en las Unidades, en la medida en que sus condiciones diferenciales lo permitan.

Mesa 4: 7 Se demanda sostener el proyecto UPN con carácter de universidad y de nacional, manteniendo el desempeño de sus funciones sustantivas y no sólo como capacitadores de docentes.

Mesa 5: 10: Vigilar la relación UPN e instancias educativas locales, regionales y nacionales, de tal manera que no pierdan las funciones y objetivos de la propia universidad.

Subtema 2: Vinculación entre funciones



Mesa 6 11. El vínculo entre las tres funciones sustantivas (investigación, docencia y difusión), es indisoluble dado que entre ellas existe un mutuo enriquecimiento y complementariedad para conseguir más ampliamente sus propios objetivos; además debe superarse el vacío que existe en la relación de éstas funciones, desde el proyecto académico de 1985, a parte de valorar en cuáles niveles y hacia a dónde se resolvieron dichos servicios.

Mesa 7. 12. El proceso de reestructuración de la UPN deberá llevar a una desconcentración académica- administrativa que favorezca a las Unidades UPN y que permita el desarrollo de las funciones sustantivas, así como de sus distintos proyectos, para que al participar con las otras instituciones formadoras de docentes no pierda su identidad de universidad nacional al ser rebasada por estas, cabe agregar que no se llevó acabo dicha desconcentración hasta el 18 de mayo de 1992, por fin se descentralizó la educación por decreto del presidente en turno.

Mesa 1. 8. Normatividad 31 Se propone la creación de órganos colegiados y representativos así como una estructura que permita la continuidad de los proyectos e impulse el logro de las funciones sustantivas...”( UPN Reunión Nacional para la reestructuración de la Unidad Ajusco (Documento propositivo y memoria) México D.F.1990 Biblioteca UPN pp. 23-27)

Tema B: La UPN y el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994

Subtema 4: Vinculación UPN con otras instituciones con el subsistema Mesa

1. En esta consideración la UPN no puede quedar fuera de la vinculación entre las

instituciones del subsistema y actualización de docentes, aunque no esta en condiciones óptimas para hacerlo, pues:

2. Debe primero reestructurarse para quedar en condiciones de asumir sus funciones sustantivas, así como lograr sus proyectos en el ámbito nacional.

3. Reforzar la vinculación en el ámbito interno (Ajusco y sus Unidades), de tal forma que nuestra Universidad esté en condiciones equitativas ante las demás instituciones de educación superior, sobre todo en infraestructura y, con el carácter de organismo descentralizado la institución logrará ser más competitiva.

Como se ha analizado es fundamental la descentralización de la educación, tal como fue reconocido en el ANMEB (pues a sus 20 años de creada) se advierte la necesidad de implementar reformas de la institución en su estructura funcional y administrativa con la participación de la comunidad, tal como lo manifestó en su discurso la nueva Rectora de nuestra universidad la Dra. Sylvia Ortega Salazar, el jueves 3 de junio de 1999 al ser presentada por el Maestro. Olac Fuentes Molinar Subsecretario de Educación Básica y Normal, ante la comunidad universitaria previo acuerdo con el presidente Ernesto Zedillo y el Secretario de Educación Pública Lic. Miguel Limón Rojas, para el nombramiento de la misma, la rectora además en la breve ceremonia de la toma de posesión en su cargo "...exhortó a la comunidad universitaria a constituirse como la protagonista de la transformación, por lo que invitó a participar en la elaboración de un programa de trabajo con metas, objetivos y fechas..."( UPN. "Asumió la Rectoría de la UPN, la doctora Sylvia Ortega Salazar" Gaceta p. 1) para que realmente se de una participación de la comunidad

universitaria en el funcionamiento y desarrollo de la universidad y no quede únicamente en el tintero como ha sucedido con anteriores administraciones de la institución debido a la inestabilidad administrativa, por lo que se requiere la descentralización con autonomía para lograr esa continuidad de las mismas y gozar de las bondades que ella implica así como la necesidad de la federalización de la educación.

### 3.10 Diagnóstico de la Universidad Pedagógica Nacional.

#### 1) De las licenciaturas escolarizadas

| Síntoma                               | Causa  | Problema   | Prescripción   | Prognosis  |
|---------------------------------------|--|--|--|--|
| Egresados con preparación deficiente. | <p>La falta de actualización de los planes y programas de estudio acorde a las necesidades cambiantes del mercado laboral.</p> <p>La nula vinculación con el campo laboral (prácticas profesionales)</p> | Dificultad, por parte de los egresados para colocarse en su campo profesional. | <p>“ Elevar el nivel académico de las licenciaturas</p> <p>Actualización de los perfiles profesionales.</p> <p>. Revisión de propuesta escolares</p> <p>Generación de materiales didácticos</p> <p>Incrementar los servicios de apoyo a estudiantes</p> <p>.Laboratorios</p> <p>. Infraestructura designadas</p> <p>. Servicios de información</p> <p>Mejorar las condiciones de estudio</p> <p>. Biblioteca</p> <p>. Becas</p> <p>. Información integral</p> <p>. Aulas</p> <p>. Tutorías</p> | Generar egresados de alto nivel, competitivos y de vanguardia, capaces de promover mejoras en el Sistema Educativo Nacional. |

### 3.10 Diagnóstico de la Universidad Pedagógica Nacional.

#### 2) De la ampliación y diversificación de la oferta post-Licenciatura en Unidades

| Síntoma   | Causa                             | Problema   | Prescripción   | Prognosis  |
|---|-----------------------------------|--|--|--|
| Ausencia de diversificación de posgrados en unidades UPN. D. F. | La falta de opciones de posgrado. | Falta de opciones de posgrado y especialidad de acuerdo a las necesidades del maestro en servicio y las nuevas iniciativas del sector educativo. | Garantizar la disponibilidad y el acceso a recursos bibliográficos.<br><br>Mejorar la productividad en la docencia sobre todo en desarrollo, intervención e investigación. | Contar con una planta docente de calidad (Postgrado=Maestría). |

### 3.10 Diagnóstico de la Universidad Pedagógica Nacional.

#### 3) De Organización

| Síntoma  | Causa  | Problema  | Prescripción   | Prognosis  |
|--|--|---|--|--|
| .Perdida del carácter Nacional de la Universidad Pedagógica Nacional                 | Necesidades privatización de la Educación del Estado Mexicano. | Implementación de Política neoliberal dictada desde la Secretaría de Educación Pública                    | Congreso Universitario Nacional (Unidad Ajusco)  | Cambio de figura jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional con base en las necesidades de fortalecer el carácter nacional y la gratuidad con rumbo a la Reforma y Autonomía universitaria consultada desde la base.                               |
| Perdida del carácter de gratuidad en la Universidad Pedagógica Nacional.             | Necesidades privatización de la Educación del Estado Mexicano. | A pesar de estar en los estatutos se queda en el papel y no en los hechos.                                | Congreso resolutivo Nacional y de la Unidad Ajusco para debatir y dialogar el rumbo histórico de la Universidad Pedagógica Nacional    | Frenar el proceso de privatización de la Universidad Pedagógica disfrazadas de cuotas de recuperación.   |
| Se pretende imponer un proceso de descentralización de Rectoría y Consejo Académico. | Necesidades privatización de la Educación del Estado Mexicano  | Se intenta legitimar desde el Consejo Académico una vida democrática desde la lógica del Estado Nacional. | Congreso Amplio que resuelva problemas, que formule propuesta de la Normatividad Universidad Pedagógica Nacional a pliegue a Rectoría. | La Reforma y autonomía universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional como un proceso de la comunidad de construcción normativa y legitimo de carácter nacional, que cambie el proyecto que se pretende imponer desde la Sep a través de Rectoría |

Fuente: Entrevista a la Dra. Sandra Cantoral Uriza, académico de la UPN, Mayo 2007

En el transcurso de los últimos años, las licenciaturas que se imparten en la UPN han presentado una demanda creciente y, en especial las del sistema escolarizado de ahí que la administración de la Doctora Ortega considera la necesidad de estabilizar y fortalecer a las mismas por lo que propone lo siguiente:

a) Incrementar la difusión de la oferta de nivel licenciatura con el fin de captar a egresados del bachillerato con mayor nivel

.

### **1) Del personal Académico**

El personal académico, entendiendo a sus niveles de escolaridad, no presenta desviaciones importantes respecto a la media nacional.

La mayor parte del personal es de tiempo completo definitivo y, al paso del tiempo logran la máxima categoría y nivel.

Por lo que es conveniente buscar fórmulas que permitan recompensar.

El desempeño sobresaliente y la calidad

Agrupar de manera urgente a los profesores-investigadores, de acuerdo con los intereses temático/disciplinarios que comparten; y avanzar hacia un esquema matricial que facilite el óptimo aprovechamiento de la capacidad humana instalada

### **2) Mejorar sensiblemente la producción del conocimiento básico y aplicado**

Integrar, consolidar y expandir los cuerpos académicos en torno a líneas temático/disciplinarias.

Fomentar y apreciar por igual a la investigación básica y la intervención/desarrollo.

Enfatizar la orientación de la investigación y el desarrollo hacia la formación de profesores en servicio y la propuesta de modelos educativos innovadores.

Activar la difusión del conocimiento en sentido amplio, aprovechando específicamente la capacidad en el uso de medios audiovisuales y electrónicos

### **3. Infraestructura**

Atender de manera urgente, el rezago y deterioro que acusa la infraestructura física y el equipamiento.

Resulta prioritario la atención a la Biblioteca Gregorio Torres Quintero...”( Dra. Sylvia Ortega (febrero del 2000) “Propuesta y Líneas de Gestión” Gaceta UPN vol. VII edición especial)

Como puede leerse el diagnóstico muestra parte del estado en que se encuentra la institución, lo que legitima nuestra propuesta contribuyendo con ello al buen funcionamiento de la UPN.



### **3.11 Objetivos prioritarios y tareas en proceso del rectorado de la Doctora Sylvia Ortega Salazar 1999.**

#### **1 Propiciar un reordenamiento del trabajo académico en Ajusco, Unidades D. F. Unidades de la Red UPN.**

“...A través de la integración de cuerpos académicos y el avance hacia un esquema matricial que optimice la atención a las licenciaturas, especializaciones y a los posgrados. A su vez, esta forma de organización habrá de facilitar que los académicos de tiempo completo se dediquen equilibradamente a la docencia, investigación, desarrollo, intervención.

1 a) Promover una discusión a partir de los cuerpos académicos y los Consejos Técnicos de Investigación y Docencia a fin de que éstos determinen sus necesidades de formación; sus programas de trabajo; sus necesidades de ampliación /reemplazo y sus perspectivas de vinculación.

#### **AVANCES**

Propuesta de reorganización en la Dirección de Investigación.

Discusión en la Dirección de Docencia.

Reuniones PROMEP-FOMES para adhesión, ANUIES y CONACYT

Establecimiento de una Comisión del Consejo Académico para desarrollar la Red de Unidades UPN.

1b) Se ha propuesto que las tareas alrededor de las cuales se integran los cuerpos sean aquellas que se han trabajado con calidad y resultados visibles y que incluyen a la gran mayoría de los académicos

Estos temas son especialmente importantes para el avance del sector educativo nacional.

-Educación matemática y científica

-Educación intercultural

-Educación ciudadana (valores, género, sexualidad, derechos humanos)

-Enseñanza del español

-Política Educativa y Planeación Educativa

-Formación de formadores

-Tecnología educativa.

## **AVANCES**

Reuniones con el personal de la Dirección de Investigación.

Clasificación y sistematización de la información sobre intereses y áreas de especialidad de los profesores.

Reuniones con Directores de las Unidades UPN en el D. F.

## **2-Mejorar la calidad de la oferta educativa en las licenciaturas escolarizadas**

2 a) Redefinir los perfiles profesionales de las licenciaturas.

2 b) Renovar y ampliar la infraestructura de laboratorios, aulas y talleres acudiendo a

los fondos concursales FOMES/PROMEP y al financiamiento no gubernamental.

2 c) Volver a enfatizar el servicio social como medio de vinculación con las dependencias del sector educativo federal, estatal y municipal, aprovechando las becas de SEDESOL.

2 d) Promover la actualización de profesores, especialmente en Unidades, vía la interacción con PARES y el trabajo en redes.

2 e) Asegurar el acceso de los estudiantes, especialmente en Unidades, al material didáctico básico y complementario, a través de la revitalización de la línea editorial para la docencia, la dotación de materiales en biblioteca y el uso de la tecnología informática y de telecomunicaciones.

## **AVANCES**

Presentación de proyectos a SEDESOL; inicio de debates en Docencia; creación de instancia de Fomento Editorial; convenios de coedición; apoyo a la participación de investigadores en congresos y eventos nacionales de alto nivel

## **3 Orientar al personal a la persecución de metas ambiciosas, de alto impacto y calidad**

3a) Transformar el sistema de estímulos en un recurso que reconozca el esfuerzo sobresaliente individual y de grupo

3b) Acudir al programa PROMEP para mejorar las condiciones del trabajo académico y para promover la realización de estudios de posgrado en aquellos programas y

disciplinas de interés institucional.

3c) Apoyar activamente la concurrencia a los concursos para la obtención de fondos para la investigación y el desarrollo educativo

## **AVANCES**

Establecimiento de la Comisión de Revisión del Sistema de Becas y Estímulos.

Reuniones con la Subsecretaría de Educación Básica y Normal; Reuniones con Directores de Unidades, Rectores y Autoridades Educativas Estatales.

4. Reforzar el vínculo con los profesores en servicio y con la Secretaría de Educación Pública.

A través de la oferta educativa, en particular las especialidades que puedan desarrollarse e impartirse en conjunto con las Normales; los Centros de Maestros; las Universidades de los Estados y el ILCE.

## **AVANCES**

Reuniones con:

La Subsecretaría de Educación Básica y Normal

La Subsecretaría de Servicios Coordinados

Convenio Amplio de colaboración con el ILCE

Adhesión al CUDI

## **5. Prioridad a la inversión en biblioteca y telecomunicaciones**

5a) Abatir el rezago en infraestructura designada y telecomunicaciones a través de las propuestas entregadas a FOMES/PROMEP

5b) Modernizar los servicios de biblioteca e información y sumarnos a la iniciativa de biblioteca digital universitaria de la zona metropolitana.

### **AVANCES**

Diseño de programas específicos de desarrollo e inversión.

Propuesta de capacitación.

## **6. - Promover activamente la internacionalización de la Universidad**

6a) Propiciar la creación de la red de Universidades especializadas en la formación de formadores en el mundo de habla hispana

6b) Mantener la conexión con UNESCO y OEA

6c) Expandir las relaciones de intercambio y cooperación con universidades y centros de España, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Alemania y Japón

6d) Iniciar un programa de intercambio de estudiantes en la región de América del Norte.

6e) Fortalecer los servicios internos de enseñanza del inglés y el francés.

### **AVANCES**

Presentación de iniciativas a la OEA; participación en iniciativas de ANUIES sobre la

materia; reuniones de trabajo con representaciones diplomáticas y grupos de académicos de los países de mayor interés; acuerdo con el CELE de la UNAM.

## **7. Revitalizar la vida colegiada; mejorar las condiciones de estudio y la relación entre los miembros de la comunidad**

7a) Dar especial atención a las discusiones de los consejos técnicos de docencia e investigación.

7b) Desahogar la visión integral de la legislación universitaria de acuerdo al orden de prelación acordado por el Consejo Académico.

7c) Ofrecer oportunidades de acceso a expresiones culturales de alta calidad a toda la comunidad a través del intenso programa de difusión que se ha diseñado.

## **AVANCES**

Aprobación en el Consejo Académico del Propuesta de Desarrollo de la Normatividad Interna; instalación de los Consejos Internos de Investigación y Posgrado; rediseños de la estructura en la Dirección de Docencia.

## **8- Mejorar sustancialmente la gestión universitaria**

8a) Enfatizar los procesos de planeación y evaluación con base en la recolección sistemática de información y el seguimiento del comportamiento de los indicadores aprobados en la Comisión Interna de Administración.

8b) Proponer procesos y sistemas de acuerdo al programa respectivo.

8c) Procurar una asignación óptima del financiamiento ordinario y de la capacitación adicional.

## **AVANCES**

Generación de bases estadísticas; desahogo de observaciones de Contraloría y Contaduría Mayor de Hacienda; regularización de procedimientos; diseño de sistemas de nómina, contabilidad y control presupuestal...”( Dra. Sylvia Ortega (febrero del 2000) “Propuesta y Líneas de Gestión” Gaceta UPN vol. VII edición especial p 12)

Es importante destacar que el resultado del diagnóstico realizado por la Dra. Ortega, le permitió diseñar las líneas de acción para refuncionalizar el proyecto UPN como lo estipulan sus líneas de acción citadas, cabe mencionar que aunque éstas son muy ambiciosas, se requiere además de la buena intención de las administraciones de hacer partícipe a la comunidad en este propuesta, esto se logrará a través de una verdadera descentralización de nuestra institución, pues de otra forma todo quedará en buenos propósitos como se ha demostrado con los antecesores de esta administración, producto de la tan reiterada inestabilidad administrativa de la misma, pues entre más se enfatice la descentralización se logrará dar una mayor (autonomía), con lo cual se tendrá un amplio rango de acción a la UPN para convertirla en una universidad de excelencia en materia de educación superior pedagógica, con proyección internacional no sólo en licenciaturas sino también en postgrado (especializaciones, maestrías y doctorados).

### **3.12 El rectorado de la Mtra. Marcela Santillán Nieto (2001- 2007)**

Muy acorde con la tradición UPN de remover continuamente y en breve lapso de tiempo a los equipos directivos, Sylvia Ortega Salazar sale de la rectoría para ocupar el cargo de Subsecretaría de Educación para el D. F.

En su reemplazo es designada Marcela Santillán Nieto, quien fungía como Secretaria Académica, hasta la fecha de su nuevo nombramiento en abril del 2001.

En la Sala de Consejo académico, la maestra Marcela Santillán Nieto dio a conocer a la comunidad universitaria a quienes la acompañarán durante su gestión al frente de la Rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional. Todos ellos destacan por su trayectoria y desempeño académico en nuestra institución.

En breve ceremonia, la Rectora Marcela Santillán Nieto presentó a los nuevos titulares de:

Secretaria Académica, Dr. Tenoch Cedillo Avalos. Ha sido profesor de Educación Primaria y secundaria, cuenta con doctorado en Ciencias por el departamento de Matemáticas, Estadística y Computación del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 21 años, en la UPN, ha coordinado la Academia de Matemáticas, la Especialización en Educación Matemática, y desde 1994 era coordinador del Centro de Informática y Educación.

Dirección de Investigación, Dra. Aurora Elizondo Huerta. Psicóloga de formación, con doctorado en Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona, es miembro de



Sistema Nacional de Investigadores. Con más de 20 años en la UPN, coordinaba el Doctorado en Educación, primero en su tipo en nuestra institución.

Dirección de Difusión Cultural y Extensión Universitaria, Mtra. Valentina Cantón Arjona. Es psicóloga, maestra en Enseñanza y candidata a doctora en Pedagogía. Docente-investigadora de tiempo completo de la UPN, en la que se venía desempeñando como directora de Fomento Editorial.

Director de Unidades UPN, Adalberto Rangel Ruiz de la Peña. Estudió la licenciatura en Filosofía en la Universidad Autónoma de Chihuahua, cuenta con la Maestría en Educación por la UPN. En 20 años en la UPN, entre otras actividades ha estado en el equipo de diseñadores de la licenciatura en educación plan 94 y 85, así como en la maestría en educación.

De la misma manera fueron ratificados en la Dirección de Biblioteca y Apoyo Académico, Mtro. Fernando Velázquez Merlo; Dirección de docencia, Mtra. Elsa Mendiola Sanz; Dirección de Planeación, Mtro. Abraham Sánchez Contreras; Dirección de Servicios Jurídicos, Lic. Juan Acuña Guzmán; y Secretaría Administrativa, Lic. Arturo García Guerra.

Durante la administración de la Mtra Marcela Santillán se a logrado la certificación con ISO 9000 2000 de los procesos de Tramites de Mostrador, Autenticación de Documentos, Admisión y control, Titulación, Becas de la Subdirección de Servicios Escolares. Es importante destacar lo relevante sin embargo es importante destacar se debe certificar todas las áreas administrativas en ISO 9000 2000, con el propósito de encaminar a la Universidad por la senda de la Calidad.

### **3.13 Panorama Global de la UPN a 29 años de su Creación.**

Sin cambios en su marco legal, la UPN continúa siendo una IES pública con carácter de organismo desconcentrado de la SEP. Sus objetivos continúan siendo contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, sin entrar al espinoso tema de en que consiste tal calidad.

Continúa con el objetivo de constituirse en institución de excelencia para la formación de maestros, pese a que el grueso de su estudiantado en la Unidad Central del Ajusco, hace mucho que dejó de estar formado por alumnos normalistas y hoy son alumnos bachilleres

#### **Docencia**

La UPN tiene 76 unidades y 218 subsedes a lo largo del territorio nacional. De ellas 6 Unidades están en el D.F. (sin contar con la Unidad Central), en las cuales se imparte la Licenciatura en Educación, Plan 1994 y a partir del 2006 también se empieza a impartir Psicología Educativa, Administración Educativa y Pedagogía, en cuatro de ellas se imparte la Maestría en Educación, en tanto en 3 de ellas se imparten 4 especializaciones.

La Licenciatura en Educación Plan 94 se ofrece en las 76 unidades del país con las siguientes Líneas e especialización: Primaria, Preescolar, Gestión e Integración Educativa. En tanto la Licenciatura en Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena se ofrece en 35 unidades ubicadas en 22 estados.

La UPN imparte 14 especializaciones en 14 estados. La Maestría en Educación se imparte en 43 unidades ubicadas en 24 estados y la Maestría en Desarrollo Educativo (Vía Medios) se ofrece desde la Unidad Ajusco, en 22 sedes ubicadas en 11 estados. En la Unidad Ajusco se ofrece la maestría en Desarrollo de la Educación en forma escolarizada y un Doctorado en Educación.

Según reporte del Censo de la Dirección de docencia del semestre 2000/1, en docencia existen 23 proyectos: 8 licenciaturas, el proyecto de especializaciones que integra 7 programas de especialización y 14 proyectos más entre diplomados y proyectos de características distintas, tanto cuantitativa como cualitativamente.

| Nombre del Proyecto   | Número de Docentes |
|---|--------------------|
| Lic.. en Pedagogía  | 40                 |
| Lic.. en Psicología Educativa   | 27                 |
| Lic.. en Administración Educativa   | 21                 |
| Lic.. en Sociología de la Educación   | 11                 |
| Lic.. en Educación Indígena   | 6                  |
| Lic.. en Educación de Adultos   | 10                 |
| Lic.. en Enseñanza del Francés  | 5                  |
| Transformación de la educación Básica desde la Escuela (TEBES)  | 11                 |
| Prácticas Curriculares e la formación y actualización de Docentes   | 6                  |
| Licenciatura en educación Plan '94  | 8                  |
| Estudios sobre los procesos implicados en la enseñanza de las matemáticas en México   | 4                  |
| Diseño, evaluación y seguimiento de las Licenciaturas en educación Preescolar y Primaria para el medio indígena (LEP y LEP MI 90) | 6                  |
| Epistemología y Pedagogía   | 5                  |
| Estudios sobre la pertinencia de la oferta educativa de la UPN y la detección de nuevas necesidades                               | 6                  |
| Docencia de la socio-histórico  | 14                 |
| Centro de Investigación en Informática y Educación  | 10                 |
| Elaboración de Propuestas pedagógicas, un conocimiento para la formación profesional autónoma, vía                                | 5                  |
| Educación matemática  | 3                  |
| Fortalecimiento de la modalidad a distancia en la UPN   | 6                  |
| Centro Psicopedagógico de Atención a la Educación Básica (CEPAEB)   | 3                  |
| Programa estratégico de titulación  | 2                  |
| La profesionalización del docente de secundaria   | 11                 |
| Procesos de Enseñanza-Aprendizaje en la Educación Básica (Especializaciones)  | 22                 |
| Profesores sin proyecto   | 13                 |

Fuente: Censo de la dirección de Docencia. Semestre 2000/1 UPN

Las especializaciones que se ofrecen la Unidad Ajusco Son:

- Computación y educación
- Educación ambiental
- Enseñanza de la lengua y la literatura
- Educación y derechos humanos

- Formación de educadores de adultos
- Estrategias de la enseñanza-aprendizaje en la historia de la educación básica
- Estudios de género en educación
- Evaluación académica
- Orientación educativa
- Proyecto curricular en la formación docente

La matrícula en el semestre 2000-1 se conformó con un 89% de alumnos para la licenciatura, un 3% para las especializaciones, un 7% para la maestría y un 1% para el doctorado.

### **La Investigación**

Se integra de acuerdo al siguiente esquema organizativo de instancias académicas:

Programa de Desarrollo Curricular y Práctica Educativa.

Orientación

- Análisis y desarrollo de contenidos curriculares
- Innovación de la práctica pedagógica
- Evaluación del Funcionamiento del curriculum en el aula.

Cuerpos Académicos

- Centro de Informática 'y Educación
- Didáctica de la Lengua
- Educación en Ciencias Experimentales

- Educación Matemática
- Historia, Cultura y educación
- Informática y Educación
- Lengua y Literatura.

#### Programa de Educación, y Procesos Interculturales Orientación

- Género y educación
- Derechos Humanos
- Cívica y Ética
- Diversidad Socio-cultural y lingüística

#### Cuerpos Académicos

- Desarrollo Integral de Estrategias para Optimizar el Logro

#### Académico

- Diversidad Sociocultural y Lingüística e el Desarrollo de la Educación

#### Intercultural

- Educación y Comunicación
- Educación y Procesos Socioculturales
- Educación, Prácticas Institucionales y Ciudadanía
- Estudios de Género en Educación

#### Programa de Educación y Sociedad Orientación

- Sociedad del Conocimiento

- Innovación Tecnológica.

#### Cuerpos Académicos

- Globalización y Necesidades Educativas Básicas en el Siglo XXI

- Globalización, Educación y Desarrollo

- Hermenéutica y Educación Multicultural.

- Alternativas de la Educación Mexicana ante el TLC

- Historia de la Educación

- Investigación Educativa, Implicaciones Epistémico/Metodológicas

y Condiciones de trabajo de los Docentes en el Contexto de la Globalización-

Mundialización

#### Programa de Política Educativa, Formación y Actualización Docente Orientación

- Política Educativa

- Gestión

- Formación de Recursos Humanos

- Análisis de la Práctica Docente

#### Cuerpos Académicos

- Contexto, Diversidad y Prácticas, los Profesores en Educación

Básica

- Formación y Actualización de Orientadores Educativos

- Innovaciones en docencia

- Políticas Educativas y Procesos Culturales

- Práctica Docente en Educación Media Superior

La investigación se desarrolla a partir de la integración de Cuerpos Académicos Agrupados en los Programas de:

- Desarrollo Curricular y Práctica Educativa
- 

Educación y Procesos Interculturales

- Educación y Sociedad
- Política Educativa, Formación y Actualización de Profesores.

En cada uno de estos programas se comparten objetivos y temáticas afines que permiten tratamientos metodológicos y teóricos diversos, favoreciendo a su vez un análisis multidisciplinario de los problemas educativos que se investigan.

### 6.3 Los Estudiantes

La tasa de la matrícula estudiantil de la UPN a nivel de todo el país cayó de 75,364 alumnos en 1994 a 52,932 en 1999; aunque se ha caracterizado por fluctuaciones a lo largo de su historia.

La composición estudiantil es radicalmente diferente en la Unidad Central del Ajusco, donde el 100% de los alumnos de licenciatura son egresados de alguna modalidad del bachillerato, pero en especializaciones, maestría y doctorado, la mayoría son docentes o directivos en escuelas de diversos niveles y modalidades. En cambio en las Unidades UPN -salvo excepciones- los alumnos de licenciatura son profesores de educación básica por lo regular.

El ambiente estudiantil en la Unidad Central se orienta centralmente hacia cuatro



actividades: asistencia a clases y biblioteca, formulación de prácticas y trabajos escolares, consumo de actividades culturales a cargo de la dirección de Difusión Cultural y fiestas estudiantiles llevadas a cabo al interior de la institución o fuera de ella.

Hay un sector estudiantil inquieto políticamente que participa en representación estudiantil ante el Consejo Académico y también trascendiendo los muros universitarios en diversas actividades políticas ligadas al acontecer nacional.

La figura de Cuauhtémoc Cárdenas (en su momento) gozó de amplia popularidad entre el estudiantado de la UPN; así como desde 1994 hasta la fecha, la sigue gozando el EZLN y el Subcomandante Insurgente "Marcos". En términos de Partidos Políticos, hay una preferencia hacia el PRD, mientras que el PRI está altamente desprestigiado y el PAN les es indiferente a la comunidad estudiantil.

La música que predomina en las fiestas de los estudiantes es la popular en su vertiente tropical (salsa, afroantillana, merengue, ballenato, cumbia), seguida por la ranchera (José Alfredo Jiménez y el mariachi), la norteña (como Los Tigres del Norte, Tucanes de Tijuana) y la grupera (por ejemplo, Límite y los desaparecidos Bronco). El rock, blues, reggae, soul, jazz, heavy metal, hip hop y la tecno-music se concentran en un sector muy pequeño de los estudiantes anticonvencionales e inquietos culturalmente hablando. Pero la música clásica y barroca tiene aún menos seguidores.

Las tasas de titulación están muy por debajo del egreso, por ejemplo en 1992, hubo 755 egresados y 151 titulados; en 1999 hubo 352 egresados y 119 titulados de

licenciatura en la Unidad Ajusco. Solo se invirtieron los términos en 1996, cuando hubo un egreso de 377 y 1274 titulados, esto se debió a la gran cantidad de titulados que hubo correspondientes a egresados de otras generaciones, para los cuales se implemento un programa especial de titulación consistente en reflexionar y sistematizar en un documento su experiencia de trabajo.

La relación egreso-titulación en las especializaciones de la Unidad Ajusco son por el estilo. Por ejemplo en 1997, de 125 egresados se titularon 9 y en 1999 de 67 se titularon 5. En Maestría egresaron 23 y se titularon 11 alumnos de Maestría ()

### **Distribución del Presupuesto**

Durante sus 28 años de existencia son excepcionales las veces que la institución da a conocer su presupuesto y distribución. Este presupuesto corresponde al año de 1999.

### **PRESUPUESTO 1999 POR CAPÍTULO (MILES DE PESOS)**

|                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| Servicios Personales     | 198,117,701              |
| Servicios Generales      | 44,973,179               |
| Materiales y Suministros | 16,563,166               |
| Inversión                | 2,377,195                |
| Becas                    | 543.50                   |
| <b><u>Total</u></b>      | <b><u>262,031,78</u></b> |
|                          | <b><u>5</u></b>          |

### **3.14 Reglamentación y Marco Legal**

La UPN no cuenta con una Ley Orgánica, sino que su marco jurídico-legal depende de un Decreto de Creación ya comentado al inicio de este texto y que data de agosto de 1978. Después se han venido realizando otras reglamentaciones como las siguientes:

- Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de la UPN. 1983
- Reglamento de la Comisión Académica Dictaminadora. 1983
- Reglamento Transitorio para la Titulación Profesional de la Licenciatura en Educación Plan 94 de la UPN
- Reglamento e Investigación. 2000
- Lineamientos y Criterios de Desarrollo, Seguimiento, Evaluación y Fortalecimiento de la Investigación en la UPN
- Reglamento de Postgrado. 1998
- Lineamientos para el Otorgamiento de la Beca para estudios de Postgrado. 1996
- Reglamento para la Titulación de Licenciatura. 1998
- Reglamento para el Otorgamiento al Estímulo del Desempeño Académico- Docente. 1996.

Cabe destacar que es necesario actualizar los reglamentos antes citados, pues con frecuencia se dan una serie de cuestionamientos por parte de los docentes.

## **Intercambio Académico**

### **Objetivo**

A partir de la conexión con instituciones de educación superior, centros de investigación educativa nacionales e internacionales y organismos no gubernamentales, la Universidad fomenta la movilidad de sus estudiantes de pre y posgrado, la participación de sus académicos en redes de investigación educativa e intervención de la difusión de su producción intelectual.

La Dirección de Intercambio Académico y Relaciones Internacionales promueve el desarrollo institucional a través del establecimiento de acuerdos de cooperación y la formalización de las iniciativas de su comunidad.

### Organización

DIRECCIÓN Intercambio Académico      Relaciones Internacionales      Vinculación  
Celex

### **CELEX**

### **PROPÓSITO**

El Centro de Lenguas Extranjeras es responsable de impartir cursos de inglés y francés, con objeto de que los alumnos adquieran las cuatro habilidades para el dominio de estos idiomas: comprensión de lectura, comprensión oral, escrita y auditiva

Los cursos se componen de siete semestres, en los cuales se emplean técnicas de

audio y de video.

### **Mediateca**

La mediateca del Celex es un salón de autoaprendizaje de lenguas extranjeras con la infraestructura más actualizada de audio, video e informática además de personal técnico capacitado, que permitirá a los alumnos desarrollar las cuatro habilidades referidas, a partir de horarios individualizados.

Este sistema de autoaprendizaje está debidamente supervisado y asesorado por los profesores del Centro.

### **Fomento Editorial**

#### **Objetivo**

La tarea principal de esta dependencia es propiciar que lo mejor de la producción intelectual de los profesores-investigadores de la Universidad encuentre una salida editorial idónea.

A través de nuestras colecciones cumplimos el objetivo de difundir los resultados de la investigación educativa; damos cuenta de la reflexión en proceso y alentamos el flujo de ideas novedosas en nuestro campo

colecciones

archivos

biblioteca

cenzontle

cuadernos de actualización

de educación

diálogos

educación

textos

variaciones

sin colección

publicaciones periódicas

coediciones

## **Difusión**

### **Objetivo**

Promover, preservar y difundir la cultura en sus más variadas manifestaciones. Asimismo, dar una respuesta adecuada a las necesidades formativas no curriculares, propiciando la creación de una atmósfera cultural que influya en la formación estética y humanista de los integrantes e la comunidad universitaria, mediante actividades que permitan la interacción, acercamiento y sensibilización.

actividades relevantes

Difundir las actividades culturales que se realizan en la dirección, así como en otras áreas internas y externas.

Promover actividades artístico-culturales que coadyuven a la labor de acción, fomento y difusión de la cultura, así como a la formación estética del espectador.

Hacer extensivos los bienes y servicios culturales a las unidades UPN en el distrito Federal, en las entidades federativas y a la sociedad en general.

Desarrollar la capacidad de expresión creativa y la participación de la comunidad universitaria en las manifestaciones culturales más relevantes que genera nuestra sociedad.

Promover entre los estudiantes actividades deportivas que coadyuven al desarrollo físico y fomentar la recreación.

## **Biblioteca**

### **Propósito**

Lograr la satisfacción de los usuarios en la búsqueda, localización y obtención de la información de manera eficiente y oportuna, contando con instalaciones, acervos, herramientas tecnológicas, servicios y equipos adecuados que apoyen de manera directa las funciones sustantivas de la universidad para así cumplir con la filosofía de toda unidad de información

Misión

Apoyar las actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura a través de un servicio efectivo y dinámico.

### **Visión**

Agilizar y facilitar el acceso a la información con el apoyo de las nuevas herramientas tecnológicas existentes, basados en una mayor preparación del personal de las bibliotecas y tomando como eje principal al usuario

## **Objetivo**

Optimizar los recursos existentes con el fin de brindar de manera oportuna cada uno de los servicios en forma eficiente.

La UPN tendrá una mayor relevancia en el sistema educativo y en la formación y superación académica del magisterio, en la medida en que los sectores de la institución tengan una mayor capacidad de incidencia en el proyecto, para lo cual será necesario contar con una serie de elementos jurídicos como la autonomía y la elaboración de la Ley Orgánica que reemplace al obsoleto Decreto de Creación, elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo para su personal y de otros reglamentos operativos para la institución. Una apertura de las áreas y academias hacia su propia transformación sería también un factor interno de peso en la nueva proyección de la universidad.

Dentro de los factores externos señalaremos dos importantes: el económico y el político. En el primero será determinante el problema del financiamiento al proyecto, pues en la época del "boom" petrolero la UPN operó con un alto presupuesto en relación a las otras universidades del país, mismo que fue decayendo hasta situarse en 1985 por debajo de la mitad del presupuesto original, dada la alta tasa de inflación de la economía mexicana.

Y aunque en 1986 se operó un ligero incremento presupuestal, ello no se realizó debido a la persistencia de la inflación y a las dificultades del Estado para allegarse



de nuevos recursos financieros al continuar la caída de los ingresos petroleros y la restricción del crédito extremo. Situación repetida en 1997-1998.

Dentro de los factores políticos, la atenuación de la pugna SEP-SNTE ayudará a consolidar el nuevo proyecto, máximo que los trabajadores de la UPN ya conforman una fuerza importante capaz de imprimirle sello propio al proceso político de la UPN y su proyecto educativo de la reforma universitaria para lograr su autonomía y diversificar su oferta educativa, pues aparte de las 9 licenciaturas existentes que son: Sociología de la Educación, Administración Educativa, Pedagogía, Psicología Educativa, Educación Indígena, Educación de Adultos, Educación Básica, Educación Física, Educación Preescolar y Primaria Plan 1985; se propondrá la creación de otras nuevas licenciaturas como son Economía de la Educación y Educación Rural.

Sin embargo se insistirá en la necesidad de autonomía y la creación de una Ley Orgánica para la UPN, por lo que es necesario elaborar alguna iniciativa de Ley y hacerla llegar al Poder Ejecutivo Federal para que éste a su vez envíe a las Cámaras de Diputados y Senadores, pues es bien conocido dentro de la comunidad universitaria la necesidad de una nueva definición jurídica que sustituya al rebasado modelo desconcentrado y el Decreto de Creación, lo cual se lograra a través de una reforma:

### **3.15 Concepto de Reforma Universitaria**

Con relación al termino reforma no consideramos conveniente acudir a las

definiciones etimológicas, pues consideramos que la definición correcta es la que se apega a las reglas de la lógica, pero en este caso al abordar el tema de la Reforma Universitaria y ante tan diversas interpretaciones que se han dado, de acuerdo con las distintas épocas o situaciones políticas en la que han surgido no conformaremos con citar simplemente la definición que sobre reforma tiene el Diccionario de sinónimos, Ideas Afines y Contrarios, de la Editorial Teide, México Barcelona, Bogota, que dice: “**reforma**” Cambiar modificar, perfeccionar, corregir rehacer, renovar, reparar, restaurar, mejorar, arreglar, reestablecer, apañar, quitar, enmendar, rectificar etc, y reformar. Reformación, restauración, reestablecimiento, modificación, mejoramiento, mejora, perfección, perfeccionamiento, progreso, reparación, renovación, innovación, revisión, cambio, corrección , enmienda; y el diccionario de la lengua española correspondiente a la Real Academia Española, al respecto dice: **Reforma:** Acción y efecto de reformarse. Lo que se propone , se proyecta a ejecutar como una innovación o mejora en alguna cosa.

Las múltiples y diversas acepciones del verbo reformar y del sustantivo reformar, permiten utilizar esta palabra con los significados que en diferentes épocas se les ha dado, sin alterar en nada o en poco su contenido como quedara expuesto en los siguientes apartados.

Diversos usos se le ha dado al multicitado termino reforma, pues en diversas ocasiones, estas han sido manifestaciones de los gobernantes productos de la influencia de sus consejeros por alguna postura ideológica del partido o grupo que lo llevo al poder y, muchas de las ocasiones los gobernantes lo hacen de buena fe

pensando que con estos cambios solucionarían los errores de sus antecesores implementando cambios en la administración pública, sin embargo en cuanto a la reforma de la Administración Pública, caso la UPN, esta bien entendida y con sustento científico tendera a la mejora y cumplimiento de la misión para lo que fue creada.

El siguiente capítulo lo dedicamos a la reflexión propositiva, donde se hace la consolidación de una propuesta de reforma universitaria para alcanzar autonomía universitaria de la UPN, sustentada en una fundamentación teórica de la administración pública y la función del Estado para con su pueblo.



#### **Capítulo IV. Concepto y principios de administración pública**

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro objeto de estudio, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado. Tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta noción de administración pública ha extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la **actividad organizadora del Estado** y Lorenz von Stein a la actividad del Estado; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el **gobierno en acción**, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al **Estado como constructor**.

"La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior sirve a Lorenz von Stein para explicar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo

que se llama administración del Estado".

Stein, Lorenzo. Movimientos Sociales y Monarquía. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33.

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que hace. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptualizar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada. Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar y desarrollar a la sociedad.

Con base en las argumentaciones precedentes, podemos afirmar que la **administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen**, por medio de políticas públicas para cumplir su función como es el objeto de estudio que nos ocupa.

Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para producir su perpetuación y estimular su prosperidad. De hecho, como lo adelantamos, la administración pública existe solamente en función de la sociedad, de modo que es conveniente que atendamos la siguiente exposición:

"¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos".

El **Estado** es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica. Tomás Hobbes alagaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada. Sin embargo, el

ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar.

Hobbes también había advertido que el establecimiento del Estado obedeció al carácter del hombre como animal político, pero más todavía al amor de los hombres a sí mismos. Como el Estado se constituyó principalmente por la autoestima, no tanto por el amor que se tiene por los semejantes, fue la utilidad el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política. El grado de perpetuación de los estados ha obedecido más al temor entre los hombres, que al amor que se inspiran; sin embargo, la unión política no solamente se traba gracias a la coacción, sino también debido a la persuasión que requiere estimular la ayuda mutua.

La **administración pública** esencialmente consiste en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta:

En sentido lato, **administración pública** es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.



En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.

"La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".

Dimock, Marshall. "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. The Frontiers of Public Administration. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.

Efectivamente: los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y brindar **educación principalmente de alto nivel a través de universidades autónomas** a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

## **EL ESTADO**

Hemos definido a la administración pública como la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Ahora debemos definir al Estado.

El Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado.

El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, como un Estado nacional o como un Estado de Derecho. Este último, el Estado de Derecho, no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar. En muchos estados han regido y rigen las leyes, pero la índole de

la ley en el Estado de Derecho tiene un carácter distintivo. El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del el individuo.

El Estado de Derecho se formó a partir de que el despotismo ilustrado incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos. Este fue un hecho extraordinariamente significativo, porque "Roma supo dar a la cultura el elemento jurídico gracias al cual han podido enlazarse las tradiciones e instrumentos políticos heredados de Grecia", además de que "quedó montado el adjetivo de 'publicus' como calificador de aquel sistema".

“Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la Administración Pública y la Administración Judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia, en Italia, Leipzig, en Alemania y Salamanca, en España. Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principio del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los Consejos, las Cancillerías y las Secretarías.

Así como el Derecho Romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios: el contrato, que inspirado en la noción contractual de arrendamiento de servicios romano, significó una forma nueva de relación jurídico-privada. El contrato estableció a los derechos y obligaciones de los funcionarios, por un lado; y la percepción de un salario determinado, por el otro, toda vez que se estipuló el tiempo delimitable de los servicios.

En paralelo, se racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra, y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros

años de los regímenes republicanos.

La Constitución política está identificada con la idea de constitución del individualismo, de modo que Estado de Derecho y Estado constitucional suelen identificarse. Tal individualismo refleja un mundo de libertades: personal, privada, de contratación, de trabajo e industria, de comercio y otras más. La esencia del orden constitucional así diseñado, es que la esfera de libertad individual es por principio ilimitada, en tanto que la facultad del Estado para invadirla es limitada por principio. Junto a la promoción de tales derechos, el desarrollo y extensión de las constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado moderno, cuyo saldo fueron las constituciones políticas que adoptaron el principio de la división de poderes.

Las constituciones modernas cuidan meticulosamente de acotar las competencias de la administración pública, partiendo de lo que Karl Schmitt definió como la mesurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado, en la cual descansan el control y la contabilidad de los actos del Poder Ejecutivo, además de la competencia y el papel del Poder Judicial. Estado de Derecho es aquél que interviene en la esfera individual, mediante permiso legal; Estado de Derecho es aquél que establece la independencia judicial: "El Estado burgués de Derecho se basa en el 'imperio de la ley'. Es un Estado legalitario". Por consecuencia, el

concepto de ley no es igual al prevaleciente en cualquier organización de dominación que se rigió por leyes. Aquí, no consiste en un mandato de los gobernantes, porque sería igual a la voluntad del mandante, sino en el sometimiento a la ley a partir del legislador mismo.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. México, Editora Nacional. 1961. pp. 152-153.

El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado liberal de Derecho ha ido dando paso al Estado social de Derecho. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales. Bajo esta noción, el Estado social de Derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la co-administración de lo público, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de Derecho, en contraste a su liberal ancestro, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la Policy social en los estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra a finales del siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales. El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las fuertes críticas a que se ha sometido al Estado social de Derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social es considerado como muy elevado. Inclusive, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo de aquellos otros estados cuya vestustez está reflejada por la prominencia de tareas primigenias, tales como la hacienda o la defensa.

### **Actividades funcionales y actividades institucionales**

Hemos adelantado que la administración pública es la actividad del Estado. A grandes rasgos, dicha actividad puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales.

Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización

del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.

Las actividades funcionales entrañan un territorio de infinitas variedades, un abanico de actos estatales de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia. Max Weber había advertido acerca de que difícilmente habría una tarea que no hubiera tenido alguna relación con el Estado, pero que al mismo tiempo se le considerara perpetuamente de su monopolio. Esto es cierto, pero desde el siglo XVIII es evidente que el Estado ha monopolizado actividades funcionales que le son inherentes, tales como las relaciones exteriores, defensa, hacienda, justicia e interior.

Las **actividades institucionales**, por su parte, son aquellas que están involucradas en Policías específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad, la **educación** y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas, enunciadas en la misión institucional de la Universidad Pedagógica Nacional, la profesionalización y actualización del magisterio acorde a las necesidades del país, vinculadas al plan nacional de



desarrollo.

El alcance de la administración pública, por consiguiente, llega al límite donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo demanda. No hay, pues, más límites que esas necesidades.

"La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".

Dimock, "The Study of Administration". Los Estados Unidos, The American Political Science Review. 1947. p. 31.

## **LO ADMINISTRATIVO**

En administración pública todo está preñado de estatalidad, pero no todo lo estatal es administrativo. De hecho, lo administrativo es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental.

Tal como es observable, la voz administración pública está integrada por dos palabras: administración y pública.

En su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernamentales tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativa, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecidas en 1621 para la "resolución de consultas y el manejo de papeles". Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestor.

### **Raíces etimológicas de la voz administración**

La voz Administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del igual modo, en los países donde se hablan estas lenguas ha tenido su mayor desarrollo la Ciencia de la administración Pública (incluyendo a Alemania). Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptualizado, lo que puede

observarse evocando su raíces: administración derivada de la voz latina *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra *administratio* la ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* ("el que sirve o ayuda"). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo "menor", como contraste de *magis*: lo "mayor". Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *ministrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.

López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Edit. Porrúa. 1956. pp. 22-23.

La precoz emergencia de ese tipo de instituciones, precedió el ímpetu reformista que inundó a Europa e incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, que hacia el siglo XVIII se plasmó en el concepto de *Policía*. Esta categoría sintetizó la esencia de la idea de administración, entrañado de suyo su carácter público.

En Alemania, Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz *Policía* (*Policey*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que

miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Con respecto al segundo, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos" **Justi, Johann Heinrich Gottlob von. (1784). p. 9..**

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y del tal modo se comenzó a desarrollar la materia administrativa dentro de los asuntos gubernamentales. Tal como lo explicó un pensador:

"administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales".

La materia administrativa ha consistido de antaño un campo del Estado, cuyo referente definitorio esencial es su naturaleza pública.

## **LO PÚBLICO**

Los asuntos administrativos del Estado entrañan una índole inherentemente pública, por la naturaleza social de las funciones que realiza. La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está, por así decirlo, preñada de naturaleza social.

"La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad". (...) "Definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas  
Bonnin, C. J. B. (1834). p. 14 y 37.

Tal es el caso de nuestro objeto de estudio que nos ocupa para cambiar de paradigma de tal forma que la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece a su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.

Con base en estas ideas, **Carlos Juan Bonnín** estableció desde principios del siglo XIX, los principios de la administración pública:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) que la conservación de ésta es el principio de la administración
- 3) que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

En sus cometidos, la administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades. A ella corresponde atender las necesidades públicas, tiene una índole propiamente pública.

La voz pública, igual que el vocablo política, tienen la misma raíz etimológica a histórica: ambas palabras derivan de la raíz pul (multiplicidad, amplitud); de ella derivó en el griego la palabra polis (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, populus (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz pul. El sustantivo populus se adjetivó en puplicus y luego en publicus, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, comunitario, conjunto. Es muy significativo que entre los griegos y los romanos se identificara el Estado por su carácter comprensivo y colectivo: Polis y República.

Es la palabra pública la que marca, con precisión inequívoca, el campo de

problemas y responsabilidades de la administración pública.

"Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública" Dimock, Marshall. Gaus, John et al. 1967 (1937). p. 1 Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es la que forja los rudimentos de la administración pública. Esta no es un fin en si mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad. "La administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, educación obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental".

### **La teoría de la administración pública**

La Teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ella le atañen los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública consiste en los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente.

La diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de policía, propició que

desde 1756 se sentaron las bases para el estudio científico de la administración pública como una disciplina independiente. Lo administrativo fue diferenciado de lo político, lo financiero y lo económico, dentro del fenómeno estatal en su conjunto. Se trató de una precisión de funciones que se especializaban entre sí, pero que permanecían estrechamente relacionadas dentro de la unidad brindada por el Estado.

Por consiguiente, el Estado es la unidad fenoménica y la unidad teórica que vincula a la Ciencia de la Administración Pública, con otras ciencias políticas que también tienen al Estado como objeto de estudio.

El momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, es fácilmente perceptible en el primer libro escrito sobre Ciencia de la Administración Pública. Nos referimos a la obra titulada Principios de Ciencia de la Policía (Grundzätze der Polizey-Wissenschaft) de Juan Enrique von Justi, publicada en 1756. En aquél entonces, policía significaba lo que hoy en día entendemos por administración pública. Von Justi afirmaba lo siguiente:

"La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido



sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política Galindo Camacho Miguel ( 1985) p39 [Staatskunst, "arte del Estado"]. Nosotros tenemos infinidad de libros de política, en los cuales los principios de esta ciencia se hallan perfectamente bien establecidos, pero por haber mezclado en ellos cantidad de cosas relativas a la policía, no se ha tratado una ni otra de estas ciencias como debía hacerse. En efecto, cada una de ellas tiene sus extensiones y sus limitantes. La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado.

"Muchos autores que han escrito sobre la policía, han confundido sus principios

con los de hacienda, dejando muy mal cumplidas sus empresas. Nosotros convenimos en que estas dos ciencias tienen mucha relación entre sí. La policía es el fundamento y la base de la Ciencia de Hacienda [Camerawissenschaft o Finanzwissenschaft;] y a ella le toca ver hasta que punto pueda aumentarla sin vejación del público; más no impide esto, que estas dos ciencias tengan cada una sus límites. La policía trabaja a conservar y a aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la hacienda se ocupa de descubrir medios para emplearlas del modo más ventajoso, para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer.

"Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a M. Zinke, Consejero del Tribunal de Hacienda. El que estableció en el principio de su obra algunos principios fundamentales de la economía, de los cuales deduce los de la policía, después examina algunas circunstancias particulares de la primera, luego relativamente a la policía; de manera que independientemente de infinidad de repeticiones en que cae, no trata de policía conforme debía hacerlo, porque esta ciencia se extiende más que la economía, sin contar que omite una gran cantidad de artículos de policía importantísimos, de los que no trata sino muy de paso".

La diversidad de materias representadas por la policía, la política, la economía y la

hacienda, conservaban su vinculación a partir de la unidad estatal. El Estado era, y es, la unidad que delinea el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

La administración pública, en contraste a otras disciplinas tales como la Sociología o la Economía, no cuenta con la posibilidad idiomática de ligar su sustantivo con una adjetivación referente al conocimiento. Por ejemplo, Sociología está compuesta por Socios -referente a la sociedad- y logos -conocimiento-, en tanto que Economía está integrada por Eco -Oikos- y nomía -nomos, conocimiento-. Es usual, por consiguiente, referirse a Ciencia de la Administración.

Sin embargo, ese término no es universalmente utilizado, aunque así se emplea en España y Alemania: Ciencia de la Administración, atendiendo que esta disciplina se refiere a la administración por antonomasia: la administración pública. -Dicho sea de paso, habida cuenta que aún no nacía la administración privada como una disciplina independiente, lo que ocurre en 1916 con la obra de Henri Fayol, antes de esta fecha no existía confusión alguna al respecto-. En Italia se agrega "pública", de modo que allí se llama Ciencia de la Administración Pública. En Francia se refieren a Ciencia Administrativa.

Como derivado de las culturas administrativas de esos países, en otras naciones se utilizan indistintamente y de manera intercambiable las nociones referidas. Hay que hacer la salvedad de los Estados Unidos, donde los profesantes de la disciplina se

refieren al Estudio de la Administración Pública.

En México se está usando más frecuentemente el término Ciencia de la Administración Pública, aunque se utilizan también alternativamente las otras categorizaciones.

La Teoría de la Administración Pública se refiere a la Ciencia de la Administración Pública, y pone el acento en los principios que sustentan el conocimiento administrativo, el conocimiento en sí y el uso social que tiene.

Por consiguiente, debemos desechar toda interpretación de la Ciencia de la Administración como una disciplina solamente destinada a tratar temas instrumentales y de escasa monta, tales como la racionalización de ingresos o los procesos administrativos inherentes al manejo de los expedientes, tal como lo hacen quienes se ciñen a las actividades institucionales antes referidas. Del mismo modo, tampoco es conveniente restringir el estudio de la administración pública a las aportaciones teóricas del un sólo país, por más atracción o admiración que inspire. Tal como lo ha explicado el catedrático español Mariano Baena del Alcázar, "a pesar de que existen meritorios estudios aislados, el pensamiento organizativo norteamericano apenas ha despertado entre nosotros mayor eco, ni simpatía".

Antiguamente, la Ciencia de la Administración Pública estaba asimilada a nociones

diferentes a su especificidad y con frecuencia se le consideraba poli, multi, pan o trans-diciplinaria. Vista de tal modo, la administración pública aparecía como un campo de estudio residual de otras disciplinas, y por lo tanto, secundario y accesorio. Hace mucho tiempo que se liberó del vasallaje a que la obligó el derecho durante la primera mitad del siglo XX, especialmente el derecho constitucional y el administrativo.

Una de las características sobresalientes de la Ciencia de la Administración Pública, ha consistido en un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga pugna por conservar su identidad y definición. Pocas ciencias sociales han estado tan ocupadas por esta labor continua de construcción perenne de su saber, y no resulta siempre explicable para otros colegas porqué estamos empeñados en rescatar y resaltar continuamente nuestro pasado. "Por todo ello parece relativamente arriesgado y difícil emprender un intento científico próximo a las corrientes europeas, que, dando un salto cronológico de casi siglo y medio, enlace con la tradición de los iniciadores de los estudios administrativos en España. Estos, salvo excepciones que no se encuentran entre las más meritorias, no escribieron estudios jurídicos, sino meditaciones sobre la construcción del Estado". Es el Estado, pues, el centro de gravitación a partir del cual se desarrolla la Teoría de la Administración Pública.

Se trata de retomar el hilo que se rompió hace más ciento cincuenta años y

continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para conservar a la Ciencia de la Administración donde debe de estar: estudiando al Estado. Es recuperar aquel capítulo extraviado de las ciencias sociales, el Cameralismo, y evitar que se nos pierda del todo el de la Ciencia de la Administración del siglo XIX.

"El Cameralismo es virtualmente el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales " Small, Albion.. (1909). p. 7.. La Ciencia de la Administración no entraña una disciplina en el sentido convencional del término, principalmente porque en su seno no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, que es característico a las demás ciencias. Incluso, con mucha frecuencia se invocan los instrumentos epistemológicos tan grandemente desarrollados por disciplinas hermanas como la Sociología o la Ciencia Política. Sólo más recientemente, las Ciencias de Policy están contribuyendo más estrechamente con la Ciencia de la Administración al desarrollo de metodologías especializadas, principalmente en materia de implementación y evaluación.

El cultivo teórico de la administración pública ha estado más ocupado en la edificación constante de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología: "el fin perseguido por esta llamada Ciencia de la Administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad".

En nuestra disciplina se ha renunciado a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional, pues en nuestro caso existe un predominio del objeto sobre el método: "es el objeto el que dota de unidad científica a la materia": el Estado. Esto no quiere decir, sin embargo, que la peculiaridad de la Ciencia de la Administración soslaye los asuntos de la alta teoría, sino que hace más necesario precisar las condiciones de conocimiento a partir del objeto, no del método.

La Ciencia de la Administración, principalmente desde la perspectiva europea continental, encuadra a las administraciones públicas dentro su contexto histórico, político y social, y está lejos de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, "ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas". En Gran Bretaña y los Estados Unidos, empero, de antiguo y ahora, existen tendencias orientadas a privilegiar ese tipo de contextuaciones y asimilarse de una manera más estrecha y comprometida con las apreciaciones transatlánticas.

La Ciencia de la Administración, tanto en lo referente a la organización como a los medios de acción de la administración pública, está integrada con principios de naturaleza universal, tales como los que constituyen y sustentan a la sociedad. Desde el siglo XIX, Carlos Juan Bonnín había advertido que por cuanto a la índole de la sociedad, no se debe perder de vista que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, solamente procede con base en las leyes de

creación y conservación sociales. De aquí se deduce que los métodos de organización administrativa que no proceden de las leyes de la naturaleza política, constituyen un mal.

"La Ciencia de la Administración es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social" Bonnin, C. J. B. (1834). pp. 35-36. La Ciencia de la Administración, como ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objeto de investigación es la administración pública.

### **Alrededor de la polis**

El siglo XX se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la diversificación de los estudios en temas políticos. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, la Ciencia Política había alcanzado plenamente su estatuto como disciplina científica, pero no comprendía en su campo de estudio a la totalidad de los problemas políticos, e inclusive, en su seno existía un nutrido debate sobre su objeto. Algunos politólogos centraban su estudio en el Estado, otros en el gobierno, unos más en el poder, en tanto que ciertos pensadores desarrollaron estudios sobre la no-decisión.

Paralelamente, la Sociología había contribuido notoriamente a la comprensión de



los temas políticos, además de la existencia de las viejas aportaciones del Derecho Público y la Economía Política.

Gradualmente la **Ciencia Política** se ha transformado en una disciplina especializada y, por lo tanto, no cubre la totalidad del temario político. Esta tarea está a cargo de la mayoría de las ciencias sociales, con diversas cuotas de conocimiento.

Como los fenómenos políticos reclaman la convergencia de una variedad de disciplinas, es patente que las contribuciones individuales de cada una de ellas tiene un efecto complementario. A mayor número de colaboraciones individuales de las ciencias sociales para estudiar los fenómenos políticos, más carácter de convergencia multidisciplinaria adquiere la agenda del temario político.

La idea de Lorenzo von Stein, en el sentido de que la actividad del Estado integra un Sistema Positivo de Ciencias Políticas, es muy útil para comprender un prospecto multidisciplinario para abordar a los fenómenos políticos. El Sistema precedió el concepto de Ciencias del Estado, que formuló Holtzendorff a finales del siglo XIX, y que comprendían la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Internacional, la Economía Política, la Hacienda y la Ciencia de la Policía.

En esta lección abordaremos las relaciones de tres disciplinas que tienen una injerencia fundamental en la exploración de los temas políticos, así como las

relaciones estrechas que tienen entre ellas. Nos referimos a la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración Pública y las Ciencias de Policy.

### **Política y administración pública**

Uno de los temas más abundantemente trabajado, sobre todo por especialistas en Ciencia de la Administración, es el relativo a la separación conceptual entre la política y la administración. Esta separación ha sido uno de los productos de la diversificación de las ciencias políticas y al mismo tiempo, uno de los resultados más infructuosos del debate científico. Mucho tuvo que ver en su gestación, al mismo tiempo, el imperativo de legitimar al servicio civil en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX, bajo criterios que confundieron el apartidismo con la apolítica, e incorporaron rasgos de la administración de negocios privados al temario de la administración pública.

Sin embargo, la distinción entre política y administración constituye una de las metodologías más socorridas entre los estudiosos de la administración pública, en una diversidad de países. Quizá el más representativo de ellos sea Gaspar Bluntschli, quien afirmaba que "la administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los

funcionarios técnicos". El gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Sin embargo, Bluntschli hizo una aclaración inmediata: "esta oposición es naturalmente muy elástica". La política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración, en realidad, "muchos actos administrativos toman un carácter político, por su importancia general". Así, los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

La dicotomía política-administración constituye una variante a la distinción de esferas de poder y acción entre el gobierno y la administración, ampliamente desarrollada por varios cultivadores de la Ciencia de la Administración en Francia, España e Iberoamérica, a lo largo del siglo XIX.

El afán de definir los campos relativos a la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, efectuada por comunidades científicas cada vez más especializadas y diferenciadas, fortificó un espíritu de cuerpo que demandaba un campo del saber privativo. En paralelo, se constituyeron asociaciones especializadas en cada ámbito de estudio, con sus propios agremiados, cuya actividad se realiza a través publicaciones igualmente especializadas, ya se trate de revistas, libros o antologías. Se establecieron carreras universitarias distintas, con profesores y estudiantes diferentes, y por lo tanto, se crearon profesiones diversas. Este proceso ocurrió por igual en Europa y los Estados Unidos, así como en algunos países iberoamericanos.

En suma: desde muchos aspectos, la separación entre la política y la administración obedeció, y obedece, más al trabajo diverso de comunidades científicas especializadas, en búsqueda y cultivo de un campo del saber propio, que a realidades concretas que identifiquen problemas para planten soluciones como es el objeto de estudio que nos ocupa.

Otro factor que ha contribuido a confundir las relaciones entre la política y la administración, es la división de poderes, principalmente en los regímenes presidenciales dominados por tendencias congresionales; es decir, en regímenes en los cuales hay un desequilibrio favorable al Legislativo, que propende a reducir al Ejecutivo a tareas subordinadas, generalmente concebidas como "administrativas", conservando el Legislativo las propiamente "políticas".

En los Estados Unidos, la división de poderes formulada por Montesquieu no sólo significó una separación del trabajo del gobierno, sino también un principio de segmentación del trabajo académico de los estudiosos norteamericanos. Tanto lo primero como lo segundo, han sido el origen de problemas y deficiencias de interpretación del gobierno como totalidad. Por cuanto al gobierno, las líneas generales y los principios de la división de poderes se han esforzado es hacerse realidad, a veces de manera arbitraria y artificial. Por cuanto a lo segundo, dicha división ha determinado que la mente de los catedráticos no divida sus objetos de

investigación con arreglo a principios científicos, sino en concordancia con instituciones establecidas. "La división del trabajo entre los pensadores se convirtió en una clase de separación de poderes".

En realidad, cada campo académico al divorciarse de los demás, se distancia de la realidad como totalidad, y cada luz de conocimiento especializado y parcial que es producido contrasta con las sombras dejadas por la especialización. Esas sombras son las engendradoras de muchas de las incomprensiones que existen en las relaciones entre la política y la administración, así como entre esta y la Policy.

La realidad es otra: la política y la administración integran un único proceso. Los parlamentos modernos son centros activos de vida política, al tiempo que en su seno se determina la organización, competencias y funciones de la administración pública. Paralelamente, los ejecutivos modernos legislan sobre las grandes cuestiones nacionales y conducen a la administración pública, de los cuales son depositarios.

Las relaciones entre la política y la administración pública son tan íntimas y tan complejas, que aquí no hay suficiente espacio para comprenderlas globalmente, de modo que nos ceñiremos a sus vínculos a partir de la elevación de ambas materias al rango de disciplinas científicas. La "antesala" de este hecho trascendental podemos encontrarlo en la obra de los consejeros de príncipes, a cuya cabeza se encuentra Nicolás Maquiavelo, con la brillante cauda de pensadores que por dos

siglos desarrollaron a la teoría de Razón de Estado. Destacaron también Juan Botero y Arnold Clapmar, cuyos trabajos contribuyeron al desarrollo del arte del gobierno. Estos consejeros de estadistas y políticos fueron tecnólogos del poder, pero sentaron las bases de lo que llegaría a ser la Ciencia del Estado.

El paso siguiente ocurrió con la instauración del despotismo ilustrado y sus programas sociales, que lo identificaron como la fase inicial del Estado de bienestar. Este paso, conocido como el tránsito del arte del gobierno a la Ciencia del Estado, consistió en la introducción de la enseñanza de la política y la administración pública en las universidades, proceso en el cual los alemanes fueron pioneros al instituir cátedras de estas materias en sus instituciones de educación superior.

Los monarcas alemanes juzgaron que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente para alcanzar los nuevos objetivos estatales. El Estado había asumido la rectoría económica y su responsabilidad social, ensanchando sus finalidades y sus campos de acción, de modo que desde entonces fomentó el desarrollo de las fuerzas productivas e intervino en la formación de nuevas relaciones de producción; innovó sus técnicas hacendarias, contables y presupuestales, y desarrolló a la policía concebida como la actividad estatal encaminada a asegurar la felicidad del Estado y aumentar su poderío. En torno a esta categoría se fundó el cultivo de la Ciencia de la Policía, cuyo profesor más notable, Juan Enrique von Justi, sintetizó magistralmente en sus Principios de

Ciencia de la Policía, publicados en 1756.

La Profesión en Economía, Policía y Cameralística, consistió en el primer esquema científico de colaboración en ciencias sociales, y fue el vehículo por el cual se enseñaron las Ciencias Camerales como las disciplinas referentes al Estado. El desenvolvimiento de estas disciplinas fue el resultado final y fructífero del Cameralismo, un movimiento político organizado y puesto en acción por una élite de administradores públicos alemanes que colaboraban con los príncipes germánicos. La Economía de Estado entrañaba su intervención en los diversos órdenes de la vida productiva y la Cameralística implicaba las diversas técnicas de la tributación y el gasto razonables de los dineros del erario para estimular el desarrollo. La materia principal era la Policía, puesto que en ella se encerraba el sentido pleno que el concepto moderno de administración pública se estaba fraguando.

Esa Profesión entrañó un plan de estudios constituido alrededor de los problemas del Estado: era una profesión de Estado, por y para el Estado. Las disciplinas profesadas eran ciencias de Estado, en el doble sentido de referirse a él y estar a su servicio. El núcleo del plan de estudios -las Ciencias Camerales- era un conjunto de disciplinas referentes a la política y formaba profesionalmente para ejercer la administración pública. No había separación o especialización opcional de la política o la administración pública, pues estaban conjuntadas en la unidad de los fines del Estado e integradas en las Ciencias Camerales como ciencias referentes a los

asuntos políticos.

Los cameralistas identificaron y definieron dos grandes funciones del Estado: la política y la policía, dando a cada cual su respectivo sentido semántico: la primera defendía al Estado de sus enemigos internos y externos, y prevenía de acechanzas y movimientos subversivos; la segunda se encaminaba a acrecentar el poder del Estado hasta el máximo y desarrollar sus fuerzas interiores, al tiempo que se orientaba a proveer de bienestar a los súbditos.

Una vez que el Estado absolutista fue suprimido, la cuestión varió sensiblemente, en especial ahí donde su abolición dio comienzo de manera violenta: Francia. Aquí la tradición cameral fue inexistente, pero no la policía, aunque nunca se profesó en las universidades. Pronto fue satanizado todo aquello que se asociaba al antiguo régimen y tal fue el destino de la policía, materia que repugnaba al padre de la moderna Ciencia de la Administración, Carlos Juan Bonnin, quien la sustituyó a partir de 1808 con la categoría: administración pública. Aunque esta noción conservó asombrosas analogías con la policía, con la obra Principios de Administración Pública se sustituyeron a los Principios de Ciencia de la Policía de von Justi, que habían sido vertidos al francés en 1769.

Este reemplazo prohió un vigoroso desarrollo autónomo de la Ciencia de la Administración por toda Europa y América Latina, y forjó las categorías por medio



de las cuales se sigue cultivando hoy en día. Pero, al mismo tiempo, modificó el esquema de vinculación imperante en las Ciencias Camerales como ciencias del Estado, produciendo un modelo académico de relación diverso.

A partir del siglo XIX, debido a la independencia disciplinaria de las ciencias que estudiaban al Estado, el nuevo esquema de vinculación sentó bases en la colaboración multidisciplinaria. Por consiguiente, la especialización de campos entre la política y la administración pública no impidió que ambas materias fueran profesadas y desarrolladas por las mismas comunidades científicas. Por ejemplo, la Escuela de Administración de Madrid, fundada en 1842, se sustentaba cátedra para los funcionarios públicos sobre bases políticas, de manera similar a como se hizo en la Escuela de Administración de París en 1848. Tanto en España como en Francia, se desarrolló una Ciencia de la Administración autónoma con un profundo sentido político.

En el mundo germánico, las Ciencias Camerales fueron acogidas como una herencia y reformadas en torno a la categoría de Ciencias Políticas Positivas, cuyo centro de gravedad era el Estado. Su guía fue el notable catedrático de la Universidad de Viena, Lorenzo von Stein, profesor de Economía, Teoría del Estado y Ciencia de la Administración. Von Stein argumentó que esas ciencias tenían un carácter aplicado y que eran puestas en práctica por medio de formas específicas de administración, encarnadas las siguientes manifestaciones: administración del

servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración de la justicia y administración interior. El catedrático alemán criticaba a Bonnin por referirse sólo a la última y prefería conservar la tradicional visión de Ciencias de Estado, de Ciencias Políticas Positivas según su entender.

En la actualidad, ha tendido a prevalecer la visión de von Stein y el Estado se conserva como el foco de unidad disciplinaria de la Ciencia de la Administración, en conjunción con las disciplinas políticas que le son afines.

## **POLÍTICA Y POLICY**

Hoy en día la gran novedad en el temario político, la constituyen las Ciencias de Policy (Policy Sciences). Se trata de un conjunto de disciplinas que tienden a universalizarse, pero que principalmente se desarrollan en los Estados Unidos. Estas disciplinas tiene como materia a la Policy, que debe ser distinguida conceptual y semánticamente de la Politics, que es el objeto de la Ciencia Política. Como es observable, los problemas inherentes a las relaciones entre la Ciencia Política y las Ciencias de Policy, comienzan con la definición y traducción de Policy a idiomas distintos al inglés.

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz Policy, cuando es traducida en español por "Política", han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Inclusive, hay problemas referentes al término mismo, como lo hace

constar William Dunn, cuando explica que la voz Policy deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre Politics y Police, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y Política y las Ciencias de la Policy, por el otro, pues las primeras estudian a la Política y las segundas a la Policy. Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz Politika se refiere tanto a "Política", como a Policy.

Yehezkel Dror ha externado también su preocupación, haciendo ver que "la falta de una diferencia entre 'Politics' y 'Policy' en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del Análisis de Políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala realidades y percepciones descuidadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés".

Estos problemas conceptuales y semánticos son patentes en el español, como lo hace constar Joan Subirats, quien juzga que la traducción de Policy por "Política" significa el empleo de un término equívoco y polivalente. Sin embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de cualquier otro término y continúa usando el de "Política" para referirse a Policy.

Ante una situación semántica y conceptual como la narrada, en otros trabajos he propuesto el empleo de la voz Policy, tal como se hace en inglés. Además de

conservar sus raíces greco-latinas, ya está en uso desde varios años atrás.

Tanto la Ciencia Política, como las Ciencias de Policy, cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privados. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, y alumnos y catedráticos diversos. Por su lado, la Ciencia Política se ha abocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; por el suyo, las Ciencias de Policy se centraban originalmente en el estudio del Gobierno, pero cada vez más se extienden al estudio del público y de los públicos particulares en los que incide la Policy.

Como en el caso anterior, son las comunidades científicas las que han ahondado las diferencias entre Politics y Policy, más que los fenómenos en sí

## **POLICY Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la Revolución francesa, la policía abrazaba todo aquello que hoy conocemos como administración pública, era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de esta Revolución, Policía fue sustituida bruscamente en Francia por voz administración

pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos. En contraste, entre los alemanes, la sustitución fue más lenta pero inexorable, y sólo en los países anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, y además de Policy se usaba el vocablo Police.

En Gran Bretaña, Policy se conservó para referir el arte del gobierno; Police para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después, la conservación de la paz y el orden. Por su parte, Administración representó el conjunto de los ministerios. En los Estados Unidos se heredó esta tradición con algunas variantes, pero en contraste con Gran Bretaña, la administración pública ha sido cultivada vigorosamente desde principios de siglo y posteriormente allí fueron creadas las Ciencias de la Policy.

Tal como lo adelantamos en la lección precedente, Adam Smith profesaba una cátedra sobre Police, junto con otras materias, y se apoyaba en el Diccionario de Johnson publicado en 1755. Decía que Johnson definía a la "Police" como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que "Policy" emanaba de Politeia. Definía a la "Police" como "la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes"; y a "Policy" como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos".

También existen fuertes diferencias de campos de conocimiento debidos a la

actividad de las comunidades académicas, que están activas en la administración pública y las Ciencias de Policy. El resultado ha sido una diferenciación de ámbitos mediante construcción conceptual, los cuales sin embargo están traslapados, pues entre ellos existen fronteras extraordinariamente tenues y se ha desarrollado una concurrencia de trabajos académicos sobre el mismo punto.

La Ciencia de la Administración fue uno de los terrenos primigenios más fértiles, para el cultivo de los estudios de Policy en los Estados Unidos. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la Policy figuraba dentro de las categorías centrales, tan centrales como que de ella partían definiciones de administración pública.

La primera proposición conceptual de Policy como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor es Leonard White, la sugirió en el primer libro de texto de la materia en los Estados Unidos: Introducción al Estudio de la Administración Pública. Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado a mediados de los años 30, Marshall Dimock se refirió a que "el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar las Políticas y propósitos del Gobierno". John Pffifner y Robert Presthus, por su parte, definieron a la administración pública como un "proceso relacionado con la ejecución de las Políticas Públicas, abarcando innumerables

habilidades y usando técnicas que ordenan los esfuerzos de muchos miembros del pueblo".

El desarrollo de la administración pública como disciplina científica en los Estados Unidos, estuvo fuertemente influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido al fuerte prestigio alemán, principalmente a través de Gaspar Bluntschli, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque Bluntschli distinguía a la administración con respecto al derecho público, la administración privada y la política, fue esta última distinción la que llamó poderosamente la atención en los Estados Unidos.

A partir de los trabajos de Woodrow Wilson y Frank Goodnow, proliferaron una gran cantidad de contribuciones cuya definición de la administración pública se basaba en su extrañación con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años 50. Sin embargo, como lo adelantamos, desde la década de los 20, se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor mutuo a la Policy. Esta tendencia, a la que identifiqué como el Enfoque de la Política Pública en una obra anterior, concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que concurrían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la "Política Pública".

Leonard White se refería a la administración pública como las "operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política pública". En el mismo sentido, Marshall Dimock la definía como la "coordinación de esfuerzos colectivos para realizar la política pública".

La noción de "Política Pública" se restringía a un significado procesal, era concebida como un procedimiento de intercambio entre una variedad de protagonistas de la política, en tanto que esta era entendida como la acción del gobierno en el sentido de determinar a la "Política Pública". Sin embargo, en la medida en que la administración pública era entendida en términos del "qué" y el "cómo" del gobierno, daba por resultado una confusión conceptual con la política.

De tal modo, si la dicotomía política-administración pecaba de defecto, este "Enfoque" pecaba de exceso, y aunque hoy en día aún hay pensadores que están inscritos en su línea teórica, lo cierto es que gradualmente se fue estrechando en su desarrollo.

En 1937 se introdujo el estudio de Policy en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy) de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1948.



Posiblemente la contribución más relevante de esa Escuela, sea una antología preparada por Carl Friedrich y Edward Mason en 1940. Esta contribución, que desde la época en que se formuló podría ser comparada con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de las Ciencias de Policy, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de aquella disciplina. Hay que enfatizar que Friedrich era un autor reconocido, se había formado en Alemania, su país de origen, donde abrevó en la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban.

El objeto de la antología fue publicar expresamente una obra de Policy, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica. El temario de los once artículos que integran a la obra, presentados por igual número de autores, están dedicados a una variedad de campos de acción de la Policy, tales como el empleo, mercado, control industrial, precios, presupuestos, moneda y regulación económica, entre otros.

Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de las Políticas cuyo importancia, debido principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. Finalmente, muchos de los progresos más significativos de las ciencias sociales estaban entonces, y lo estuvieron de antiguo, determinados por problemas de Policy cuya presión

reclamaba soluciones. En todo caso, estas mismas disciplinas requerían del análisis de las condiciones que determinaban el éxito o el fracaso de aquello que los gobiernos modernos emprendían.

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de Policy, si no es que jamás, se habían tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos, la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las Políticas consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos.

Esta interpretación, sustancialmente distinta al "Enfoque de la Política Pública", precedió y anunció el nacimiento de las Ciencias de Policy propuesto por Lasswell diez años después. Se trataba, en suma, de una sugerencia multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

Este concepto de Policy estaba lejos de ofrecer una panacea o decir al público o al gobierno lo que debían hacer. Su objeto era mostrar como el trabajo de los académicos y los practicantes de la administración pública, puede atraer en una estrecha y fructuosa colaboración; toda vez que la Escuela de Administración

Pública de la Universidad de Harvard se proponía presentar anualmente algunos de los resultados de esta colaboración.

La contribución más importante, con la que comienza la antología, es obra de la pluma de Friedrich. Como está destinada al tema de las relaciones entre la Policy y la responsabilidad administrativa, buena parte de su objeto se dedica a definir a la primera. El punto de arranque es su polémica contra la distinción entre la política y la administración formulada por Frank Goodnow, de la que explica que las concibe como cajas aisladas mutuamente excluyentes, cuando ambas juegan un papel continuo en la hechura y ejecución de la Policy, aunque como lo aclara, haya más de política en la formulación y más de administración en la ejecución. El punto de enlace está la Policy como un continuo de hechura y ejecución, como un proceso inseparable.

Cuando los individuos o los grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, deriva en la definición de Policy como "el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas". Las funciones legislativas constituyen decisiones de Policy, de modo que la hechura de Policy se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero una parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

Esta añeja interpretación de Friedrich y sus colegas, ratificada por Lasswell diez años después, no debemos desoírlas en beneficio de un trabajo necesariamente pluridisciplinario de los temas políticos.

Otra opción fructuosa al "Enfoque de la Política Pública" fue ofrecida por Paul Appleby, en su obra *Policy y Administración (Policy and Administration)*, publicada en 1949. Aquí encontramos también el énfasis de los vínculos existentes entre la Policy y la administración pública.

Appleby se ciñe al estudio del gobierno en los Estados Unidos, que fue dividido en atención a la separación constitucional de poderes. Uno de los efectos negativo fue que a mediados del siglo XX, la Ciencia Política se había convertido en una disciplina individualizada: buena parte de su literatura aceptaba tácitamente la división de poderes y había excluido a la administración pública de los procesos de hechura de Policy. Del mismo modo, dicha separación sirvió de sustento para la aceptación y justificación de del servicio civil.

Inclusive, el Presidente de los Estados Unidos fue reconocido como una excepción a esa idea, pero esto ocurrió más en términos personales que en el orden institucional. Su condición de hacedor de Policy se concibió más en su carácter de individuo, que de jefe del Poder Ejecutivo.

La situación real, sin embargo, es diversa: efectivamente el Congreso y las legislaturas locales hacen Policy para el futuro, pero no monopolizan esta función. De manera similar, el Poder Judicial determina lo que es la ley, pero no tiene su monopolio, pues constantemente la administración pública expide las reglamentaciones para el futuro y está continuamente determinando lo que es la ley y lo que significa en términos de acción. Del mismo modo, los cuerpos legislativos conservan buena parte de poder sobre la administración pública.

"Los administradores públicos participan en la hechura de Policy para el futuro, de otro modo: ellos formulan recomendaciones para la legislación, y esta es una función de la hechura de Policy". En tanto los cuerpos legislativos hacen la Policy en general, toca a los administradores públicos hacer la Policy a través de una aplicación gradualmente menos abstracta. "La hechura de Policy en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción" Appleby, Paul. Policy (1949). pp. 1-25.

La función de hechura de Policy no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de Policy. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de Policy por cuanto a ella corresponde su ejecución.

Ella es un proceso de entremetimiento entre la hechura de Policy y la dirección (management) por debajo de las determinación emanadas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes populares-electorales.

Existe, pues, una relación genética entre Policy y administración pública que conviene conservar, y aún desarrollar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de Estado.

## **Capítulo V Caracterización del Estado Mexicano**

### **La teoría del Estado y de la separación de Poderes.**

La palabra Estado proviene del latín “status”, que por sí misma significa “esta en pie”, pero cuando se le agrega un contenido político o jurídico se relaciona con los gobiernos y la organización jerárquica de las sociedades.

Sociológicamente el Estado no es una superestructura o un aparato, sino una colectividad humana orientada por un poder.

Considerado objetivamente, y con base en sus elementos esenciales (población, territorio y poder político), el Estado se encuentra en una relación de interacción con la sociedad, ya que el poder del Estado no existe más que en el seno de una sociedad, y la sociedad organizada en Estado no existe ni subsiste, más que por el poder político. Atacar la relación entre sociedad y poder, es atacar al Estado en su equilibrio esencial. (Prelot, Marcel y Boulouis, Jean. (1984-1994) p 5)

Por ello las concepciones marxistas, que proponían la desaparición del Estado como violencia organizada de la burguesía sobre el pueblo, como correctivo de la brecha entre clases, han quedado en el pasado, porque atentaban contra la esencia política y social del Estado mismo. No es posible pretender la abolición del Estado, eso sería ir contra las leyes que rigen el desarrollo de lo social.

El Estado es la forma definida, calificada y perfeccionada, que tiene la

colectividad política para la creación de la voluntad y la razón humanas, que aplica sus esfuerzos y sus reflexiones a los problemas de la organización del poder, pero ante todo, crear y asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del ser humano.

El Estado Moderno se define como el poder político jurídicamente organizado, cuya función es la organización y actuación autónoma de la cooperación social, dirigida a alcanzar el interés general, en un determinado territorio.

Esta definición contiene los siguientes elementos. 1) Población: la colectividad humana en la institución estatal es un elemento tanto activo como constitutivo, le da carácter corporativo; 2) Territorio: es el espacio donde las poblaciones se integran, delimita la extensión del poder público, y el tipo de servicios que deben brindarse de acuerdo a las necesidades e intereses de los habitantes; y 3) Cohesión política: los fines que justifican la existencia del Estado son cambiantes, y surgen del hecho mismo de la convivencia y de la cooperación de un pueblo en un determinado territorio. Esta definición contiene los siguientes elementos. 1) Población: la colectividad humana en la institución estatal es un elemento tanto activo como constitutivo, le da carácter corporativo; 2) Territorio: es el espacio donde las poblaciones se integran, delimita la extensión del poder público, y el tipo de servicios que deben brindarse de acuerdo a las necesidades e intereses de los habitantes; y 3) Cohesión política: los fines que justifican la existencia del Estado son



cambiantes, y surgen del hecho mismo de la convivencia y de la cooperación de un pueblo en un determinado territorio.

Tenemos, entonces, que el poder político es un factor importante para la formación del Estado, ya que es el elemento que permite la cohesión de la sociedad política, éste poder debe acompañarse de varias autoridades, lo contrario (el poder en manos de solo una autoridad) deviene en un Estado Totalitario.

Pero existe un cuarto elemento de gran importancia: la soberanía, que consiste en que la existencia, organización y actividad del Estado no se encuentran subordinadas a límites, controles o normas de otra institución superior.

La **soberanía** del Estado implica que sobre su territorio no existe otra autoridad estatal, pero sí, varias autoridades que ejercen un mismo poder estatal institucionalizado en un largo proceso histórico.

La soberanía dentro del Estado la ejercen las autoridades gubernamentales por delegación del pueblo, el cual constituye la fuente político-jurídica del poder estatal, y la Constitución Política se encarga de establecer los límites jurídicos a la soberanía, dentro de los cuales se debe ejercitar aquella por el pueblo.

Por consiguiente, la soberanía del Estado implica necesariamente la supremacía de la potestad de imperio respecto de los demás ordenamientos y sujetos existentes en su territorio.

Ahora bien, el Estado es una unidad de acción y de poder, y ese poder es ejercido por varias autoridades de forma conjunta y articulada. Pero si cada autoridad fuere un organismo aislado con amplia libertad de decisión, el poder estatal se dividiría; por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto, el poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean variadas lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales.

El Estado es sujeto de derecho, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, y su personalidad jurídica nace con la Constitución, se dice entonces, que el Estado es persona jurídica por imperativo constitucional. La personalidad jurídica del Estado es única y siempre pública, aún cuando actúe en gestión de servicios públicos o en forma de empresa pública, a pesar de que su actividad puede estar regulada por el derecho público o el derecho privado.(Dromí, Roberto. (1986-1994). p 12)

El poder del Estado debe verse exteriorizado por medio de órganos a los

cuales se les asigna una función estatal, además deben exteriorizar la voluntad pública pues el Estado como tal carece de voluntad propia, y serán los hombres quienes accionen el poder y la organización política, a través de actos que se le imputen al Estado como persona jurídica.

### **El estado a la luz de la constitución política mexicana.**

En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos ver los elementos del Estado Mexicano, el artículo dice: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De ahí desprendemos los elementos que son:

- Soberanía
- Pueblo
- Poder Público
- Derecho a alterar y modificar
- La forma de gobierno.

El **artículo 49** de nuestra Constitución Política contiene la teoría de la separación de Poderes, tradicionalmente interpretada como la necesidad de

que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros, si bien dentro de esta perspectiva no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes.

Ésta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo, el Estado debe cumplir ciertas funciones y éstas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente.

El poder del Estado es único, pero las funciones estatales son variadas, por eso la importancia de los logros alcanzados en la Constitución Política al establecer la estructura.

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ejercen las potestades públicas soberanas del Estado o “potestades de imperio”.

La descentralización opera en términos del artículo 90 Constitucional en el ámbito de la Administración Pública, cuyo titular es el Presidente de la República en lo Federal

Los gobiernos en las entidades federales se ajustaran al Mandato Federal para crear organismos desconcentrados y entes descentralizados (instituciones).

La Institución el interés a perseguir es el interés del Estado. El gobierno y la

administración de la institución lo desarrolla un órgano, generalmente colegiado, que es nombrado por el Estado, y se encuentra sujeto al control y directrices de éste. El Estado puede suprimir la institución y hasta intervenir en su administración, puede remover a los miembros del órgano de gobierno de la institución. El jerarca de la institución actúa guiado por el criterio del Estado. Es el caso de las Instituciones Autónomas como la Universidad Pedagógica Nacional, que pueden configurarse como entes instrumentales al servicio del Estado, para la consecución de fines como es: proporcionar una educación superior pedagógica de buena calidad.

## **5.1 El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones.**

En este apartado nos proponemos abordar la discusión que en estos últimos años se viene dando en la ciencia política alrededor del neoinstitucionalismo como una de las perspectivas que hoy en día, aparte de retomar y revalorizar el estudio y el papel de las instituciones, está produciendo importantes planteamientos en sus diversas aproximaciones (neoinstitucionalismo económico, sociológico y politológico) que vinculan actitudes, racionalidad, actores y motivaciones con estructuras sociales, políticas y económicas, partiendo de que las instituciones son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política es a partir del análisis neoinstitucional como pueden incorporarse dinámicamente otras variables con lo cual podamos explicar las dinámicas tanto de estabilidad como de cambio institucional de nuestro objeto de estudio.

“En la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales - entre ellas la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos hasta el Estado pasando por las instituciones económicas como la empresa, las instituciones religiosas como la iglesia, instituciones sociales como los sindicatos o clubes, hasta llegar a instituciones diversas algunas recientes como las ONG- han ocupado un papel central en mayor o menor medida; al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas.

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera

especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Partiendo de esta premisa o análisis inicial, nos introducimos a establecer y desarrollar qué interés y tratamiento han recibido las diversas instituciones por parte de los diversos enfoques y principalmente de parte del institucionalismo y del neoinstitucionalismo, respectivamente, como perspectivas que dentro de la ciencia política han dedicado su reflexión y madurez a analizar la temática institucional.

No podemos desconocer, de acuerdo con March y Olsen, que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación políticas públicas, elección racional y élites políticas<sup>12</sup> ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en nuestro contexto latinoamericano.

Además, el relanzamiento de los estudios de las instituciones por parte del moderno neoinstitucionalismo no es privativo de la ciencia política: otras disciplinas muy cercanas, aparte de mostrar su interés, han hecho su contribución, entre ellas el derecho, la economía y la sociología, principalmente<sup>13</sup>. Lo cierto del caso es que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias

<sup>12</sup> Véase la introducción de su libro *El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política*. FCE. 1997. Pp. 9–40. Además, José Antonio Rivas Leonel 2002.

<sup>13</sup> Véanse los trabajos de James March y Johan Olsen, 1997; Douglass North, 1993; Peter Hall y Rosemary Taylor, 1996; Colin Hay, 1997; Ira Cohen, 1996; T. A. Koeble, 1995, entre los más destacados.<sup>3</sup> Así lo recoge Jorge Javier Romero en el estudio introductorio del reciente trabajo *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE. de Walter Powell y Paul DiMaggio, 1999. Pp. 8-32.

sociales. No podemos desconocer que se observa a partir de los años noventa un regreso o vuelta en cuanto a los estudios del pensamiento institucional, de los procesos sociales y políticos, y naturalmente de las instituciones por parte de las más diversas disciplinas, estableciendo corrientes de pensamiento.

Ciertamente, “la cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social. El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigaciones en política y economía comparadas”<sup>14</sup> El neoinstitucionalismo, a nuestro entender, conformaría la expresión más directa de la ruptura disciplinar tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente “transdisciplinario” que en estos últimos años está produciendo riquísimos aportes para el debate y la producción de investigaciones de diversa índole.

De acuerdo con María Luz Morán, tendríamos que posterior a la Revolución Conductista y en particular en estos últimos años “estamos asistiendo a un retorno importante de la categoría [institución] como variable significativa en el análisis político... En este sentido, el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales”( Morán 1998, pp. 22-23).

<sup>14</sup> Así lo recoge Jorge Javier Romero en el estudio introductorio del reciente trabajo El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, FCE. de Walter Powell y Paul DiMaggio, 1999. Pp. 8-32.



La tradición institucionalista (formal y legalista) en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político. De manera que paralelo al estudio del Estado como estructura de dominación y poder político institucionalizado, se producen algunos estudios y propuestas a nivel de parlamento, partidos, iglesia, etc. Algo salta a la vista en las primeras formulaciones y es el hecho de que la mayoría de las propuestas tienen un marcado carácter normativo, descriptivo y terminan perfilándose como meras yuxtaposiciones, a diferencia de las propuesta neoinstitucionalistas en las que se producen explicaciones más sistemáticas alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y naturalmente los fines.

Del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo

No hay que olvidar que dentro del institucionalismo y posteriormente el neoinstitucionalismo no sólo se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen, 1996).

El institucionalismo clásico o tradicional fue un enfoque formal y legal, lo hemos dicho en forma excesiva, en buena medida por la influencia del derecho y de la propia filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los

regímenes políticos y de las constituciones. Se observa por la influencia positivista e idealista un cierto “deber ser” con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad. Buena parte del desarrollo del institucionalismo tuvo sus máximos exponentes en la ciencia política británica.

Para David Apter, “el institucionalismo fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada, hasta, y también bastante después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía; las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos” (Apter, 2001, p. 538 - 539). María Luz Morán señala que “el institucionalismo ha surgido como una orientación vigorosa en el análisis político” (Morán, 1998, p. 22).

Por oposición, el nuevo institucionalismo rompe con esa tradición idealista y se plantea propuestas más reales. R. A. W. Rhodes llega a señalar de manera acertada que el nuevo institucionalismo “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones ... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes, 1997).

Además, el nuevo institucionalismo lleva implícito una metodología institucional-descriptiva, que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. De allí que buena parte de los trabajos producidos tienden a establecer “necesaria e implícitamente” comparaciones ya sea a nivel de gobiernos,

partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros<sup>15</sup> El neoinstitucionalismo según Marchy Olsen “debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil” (March y Olsen, 1993, p. 36).

El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. No perdamos de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente.

Cabe señalar que dentro del neoinstitucionalismo una cuestión que ha demandado atención está referida al “cambio institucional” partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para

<sup>15</sup> Dentro de los principales trabajos que nos indican el desarrollo de investigaciones comparativas están Jean Blondel, 1972 y 1981; César Cansino, 1997; Alfredo Ramos Jiménez, 1995 y 2001; Juan Linz y Arturo Valenzuela, 1998; Scott Mainwaring, 1995; Dieter Nohlen, 1994; Dieter Nohlen y Mario Fernández, 1992; Manuel Alcántara Sáez, 1999

entender el cambio histórico. Además, dentro del proceso de cambio institucional, según Paul DiMaggio”<sup>16</sup> tendríamoso incluiríamos a cuatro momentos o etapas a saber: a) La formación institucional; b) El desarrollo institucional; c) La desinstitucionalización; y d) La reinstitucionalización.

Peter Berger concibe dentro de un enfoque neoinstitucional que “las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes”(Berger,2000). En ese mismo orden de ideas, Douglas North señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993,p. 13).

Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es “innegable que afectan el desempeño de la economía (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993, p.14).

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.

El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política,

<sup>16</sup> Véase su propuesta ampliamente desarrollada en “Interest and Agency in Institutional Theory”, 1988, en L. Zucker (Comp). Institutional Patterns and organizations, 1988, Ballinger, Cambridge Mass. Pp.2–22. Además, el reciente trabajo de Ronald Jepperson, 1999, “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Walter Powelly Paul J. DiMaggio (Comp.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 193–215.

el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente.

Tsebelis considera y analiza a las instituciones “como resultado de la actividad política consciente de los individuos(...)Las instituciones son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no sólo estructuran el juego mismos inoqueen repetidas oportunidades son objeto del mismo (...) Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción” (Tsebelis, 1990, p. 92-98).

El neoinstitucionalismo destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar, el neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales (Medna y Barroetaveña, 1996, p. 156).

El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. El que una institución sea estable no implica que acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional es de gran importancia para el análisis institucional.

Asimismo, no hay que olvidar que el resurgir del interés por estudiar las instituciones

obedece y es la consecuencia de los diversos cambios y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad, en el funcionamiento del Estado (cada vez más complejo y diferenciado). Además, la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas y demás que, ciertamente, tienen un papel dominante en la vida contemporánea y en la propia constitución de la sociedad. Las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones, etc.

La metodología institucionalista tiene un carácter institucional-descriptivo; formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, del sociólogo e intenta explicar la relación que se establecen entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad. R. W. Rhodes señala que “la ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad” (Rhodes, 1997, p. 53-67).

### **El neoinstitucionalismo sociológico**

Conforma dentro del moderno enfoque institucional una perspectiva que parte, al igual que las otras (neoinstitucionalismo económico-normativo-politológico) en destacar la centralidad y el papel de las instituciones en la conformación de la vida

política, laproducción y reproducción de la sociedad, y demás. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en los proceso de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia.

Tendríamos que la acción y el desempeño de los individuos no sería otro que el conformado por el entorno cultural y social, y la propia acción de las instituciones principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales para en neoinstitucionalismo sociológico.

Señala de manera oportuna André-Noel Roth que “la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones” (Roth, 2002, p. 41).

March y Olsen insisten en que en el nuevo institucionalismo sociológico se destacan los elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones, por ende, como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos. Dentro de esta corriente sociológica del neoinstitucionalismo no habría cabida para ningún ejercicio racional; las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997, p. 23-24).

En esta corriente, aparte de concebir y tener a las instituciones como grandes marcos de referencia cultural, conciben a un actor que no sólo se mueve en función sólo de racionalidad, que desde esta perspectiva es limitada, sino principalmente a través patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia.

Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de ellas (socialización-deliberación-participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no sólo servir de soporte social, sino además imponen roles, conductas, usos, costumbres, sancionan y premian, incentivan y castigan tanto al ciudadano como a los grupos respectivamente y, en fin, moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas, culturales, etc.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Dentro de los planteamientos recientes que se destacan alrededor del neoinstitucionalismo sociológico, la producción de la



Alrededor del planteamiento neoinstitucionalista sociológico, Paul DiMaggio y Walter Powell señalan categóricamente que “esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaletentes” (DiMaggio y Powell, 1999, p. 45-46).

Siendo así, el neoinstitucionalismo sociológico dará mucha importancia al estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan, teniendo así relaciones muy cercanas y estrechas entre los individuos (ciudadanos) y las agencias (organizaciones) dentro de un determinado sistema social y político.

### **El neoinstitucionalismo económico**

Se presenta como una perspectiva dentro del neoinstitucionalismo. Se parte de la premisa según la cual se concibe a las instituciones “como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser

sociedad y la dualidad de la estructura, véanse los trabajos de Anthony Giddens, 1996; además, Ira Cohen, 1996; también las

descubiertos y sancionados” (March y Olsen, 1997, p. 23).

Dentro del neoinstitucionalismo económico, la estabilidad es el resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio pero de manera incremental. En general, el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares.

De manera tal que las instituciones dentro de esta vertiente del neoinstitucionalismo económico, no serían otra cosa que los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Siendo así, la racionalidad guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional.

El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos.

Parafraseando a North <sup>18</sup> tendríamos que el neoinstitucionalismo económico fija su atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. De allí que las

consideraciones de Walter Powell y Paul J. DiMaggio, 1999.

rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias.

Es decir, las instituciones son importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos.

Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas. La existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. Son organizaciones las empresas que pretenden alcanzar la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, el Congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, etc. (Romero, 1999, p. 22-23).

No hay que olvidar que dentro del neoinstitucionalismo económico la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones es fundamental. Estos mismos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

<sup>18</sup> Véase North, 1993; Marsh y Olsen, 1997; Ayala, 1999; Powell y DiMaggio, 1999

## **El neoinstitucionalismo politológico**

Corresponde a la vertiente del enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional de (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones.

Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc.

Luis Madueño, en una perspectiva construida alrededor de la propuesta de Anthony Giddens, señala que “este nuevo institucionalismo considera a la cultura como la generadora de las instituciones, pues supone que éstas conforman el conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales” (Madueño, 1999, p. 23).

Dicha perspectiva toma muy en cuenta la cuestión del cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces no ocurra y se consiga dicho fin. El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados.

El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupo se económicos ONG y el parlamento como integradoras del orden y estabilidad de los sistema políticos.

Uno de los cambios importantes registrados hace poco es precisamente la exigencia de incorporar al análisis del comportamiento individual el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas (Moran, 1998, p. 22-23).

Las diversas instituciones antes señaladas en el neoinstitucionalismo politológico son relevantes dado que aportan, como señala Marchy Olsen, elementos de orden. Tendríamos que dentro de las diversas instituciones“algunas de estas son agregativas e integrativas, las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos. Las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos” (March y Olsen, 1997, p. 25).

Las funciones de agregación e integración son fundamentales en todo sistema político. Apoyándonos en March y Olsen (1997, p. 31) asumiríamos que “un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Por oposición tendríamos que un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos”.

Desde la perspectiva agregativa ,la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos. Tendríamos que la actividad política es equivalente del mercado y la función de las instituciones políticas es facilitar los intercambios... En contraste asumiríamos, por otra parte ,que para la perspectiva integrativa la actividad política es sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad (March y Olsen, 1997, p. 31).

Lo cierto del caso es que el ejercicio moderno de la democracia supone (dentro de la propuesta del neoinstitucionalismo politológico) de procesos de agregación de intereses y preferencias. Asimismo, requerimos procesos integrativos para crear cierta unidad, orden y confianza en las instituciones, procesos, organizaciones y demás partes integrantes del sistema como tal.

En concreto

El pensamiento institucional destaca el papel desempeñado por las estructuras institucionales en la imposición, lo hemos señalado, de elementos ordenadores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado, respectivamente.

El neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones importan y subrayan en mayor o menor medida un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.

Encontramos que las diversas propuestas y trabajos se resumen o agrupan en dos principales modelos polares: en un primer modelo, las instituciones son exteriores al actor estableciéndose una marcada distancia entre ellos. El actor tiene conocimiento de esa distancia o separación, por lo que puede conscientemente operar sobre las instituciones con el objeto o con el fin de cambiarlas o en su defecto mantenerlas y así poder asegurar resultados políticos o de política pública favorables a sus intereses. Dentro de este modelo encontramos los trabajos de Georges Tsebelis y Douglass North. En un segundo modelo, opuesto al anterior, las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor a través de prácticas, procedimientos, rutinas, etc. Por ello, el actor no puede distanciarse fácilmente de las instituciones, ni puede en la mayor parte de los casos originar cambios institucionales conscientes. Dentro de este otro modelo encuadran las propuestas de James March y Johan Olsen, Anthony Giddens e Ira Cohen, en la medida en que, como las instituciones

moldean tanto las estrategias como las preferencias del actor, este último no puede separarse totalmente de aquellas, ni establecer una distancia que le permita plantear cambios conscientes necesarios para nuestro objeto de estudio.

Con el estudio de las instituciones se abre un espacio analítico muy rico, capaz de vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas. En este sentido, el estudio de los fenómenos políticos encontrará en la incorporación de las instituciones a su análisis, un componente de mucha utilidad y capacidad explicativa para dar cuenta y aprehender resultados en cuanto a interacción política, y en cuanto a formulación y aplicación cambios en los modos de hacer política y en de políticas. el tejido social. Estamos convencidos de que el planteamiento de reforma para nuestro objeto de estudio.

Las instituciones, asimismo, son una planteamiento y la perspectiva neoinstitucional variable y, además, una forma de penetrar es sumamente rica para adentrarnos en en la explicación política, un eje o estrategia el estudio de nuestros sistemas políticos, interrogativa. No son la explicación política. los cambios que adquiere el Estado en su análisis institucional pueden arquitectura y fisonomía, la cuestión de la incorporarse dinámicamente otras variables, gobernabilidad, el desempeño institucional en busca de una explicación más integradora. y gubernamental. De manera que bien pudiésemos señalar que el neoinstitucionalismo noventa e iniciando el tercer milenio se observa constituye una de la expresiones más acabadas una tendencia a revalorizar a las instituciones de la transdisciplinariedad y, naturalmente, como



actores fundamentales de las diversas de los avances de la economía y la ciencia dinámicas experimentadas, incluyendo la política.



## **Capitulo VI Estudio general de la descentralización con autonomía.**

### **6. 1 Origen de la autonomía como atributo para los organismos públicos de educación superior.**

#### **6.1.1. Retrospectiva.**

El concepto autonomía ha tenido en México una connotación histórica de atributo especial de reconocimiento, confianza, libertad, credibilidad, responsabilidad y respeto. Por ello se le ha considerado en la organización política del sistema federal o estatal de gobierno como concepto incentivador de los principios del municipio libre y de la soberanía (nacional o estatal), y en la organización académica como el principio que orienta a su capacidad de autogestión.

La retrospectiva de la autonomía se ubica en la época prehispánica, donde permitió la coexistencia de la diversidad étnica y cultural en el seno de un “reino”. Es decir, población, territorio, poder, autoridad, usos y costumbres de cada calpulli (ahora municipios) fueron respetados y reconocidos por los poderes intermedios (región o entidad), y el poder del reino (Chavero1982 pp. 459, 509 y 512)

En los usos y costumbres del pasado mexicano se ubican: las acciones de creación y respeto de las reglas particulares de convivencia, el nombramiento de las autoridades comunitarias; las bases del sustento económico; las creencias religiosas; el dialecto; los lazos de sangre; los valores morales, culturales y sociales; las formas

y los medios de producción y distribución; y los hábitos de consumo; entre otros.

La organización política y social prehispánica fue aprovechada por el conquistador español para consumir su dominación. Se destaca que la “autonomía” prehispánica y la religión católica, fueron instrumentos de sublimación y sensibilización para asegurar la centralización del poder político y la fundación del colonialismo español.

El sentido de la autonomía indígena fue respetado por la independencia para transformar la dependencia externa en una centralización interna del poder político, social y económico criollo. Asimismo, permitió el nacimiento y la operación de grupos poseedores de fórmulas para asumir el poder ya como masones, (yorkinos o escoceses), o bien como liberales y conservadores. Durante estos procesos la organización territorial permaneció estable bajo la simbiosis indígena y española.

Las controversias de conservadores y liberales acerca del centralismo y federalismo, abrieron nuevamente el camino para que la autonomía, reapareciera como concepto orientador de la organización política del país. El federalismo no hubiese sido posible si el poder que promovió hubiese dejado de respetar las libertades inmersas en la autonomía comunitaria. Sólo el mutuo reconocimiento dimensionado de los poderes lo hizo posible.

El atributo quedó involucrado en las figuras del municipio libre y la soberanía limitada de las entidades federadas. Desde luego, fue desligado del aspecto religioso, pero se le unió al **laicismo** del Estado, de la educación y al conjunto de las libertades individuales. Esta situación se formalizó en la Constitución de 1857, poco observada en los últimos 30 años del siglo XIX y los primeros 20 años del siglo XX.

El constituyente de 1917 consideró implícita la autonomía política en el artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados **libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.( Artículo 40 Constitucional)

Asimismo, estableció en el artículo 115 constitucional, las **libertades** a la célula primaria de la organización política federal de las entidades federativas “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, **el municipio libre...**”( Artículo 115 Constitucional)

El constituyente no cubrió todas las expectativas de libertad de la soberanía y el Municipio Libre. Subyacían desde 1870, las demandas no atendidas de Justo Sierra Méndez sobre la apertura de la universidad, la integración y el libre funcionamiento de los esquemas para la educación superior.

Para estos mismos efectos y ante la necesidad de impulsar la educación superior, la ciencia, la cultura y la tecnología el 9 de junio de 1980, es decir 90 años después, fueron modificadas las fracciones V, VII y VIII de la Ley Suprema del país, con el fin de formalizar Constitucionalmente, el otorgamiento, ejercicio y dimensión de la **autonomía** a “las universidades y demás instituciones de educación superior”.

La autonomía en su aplicación para la organización de la educación superior, la ciencia, la cultura y la tecnología, ha sido un atributo, no generalizado, otorgado por el Congreso de la Unión para agilizar y motivar a la inteligencia, al talento y a la creatividad, y mejorar la productividad y el bienestar socioeconómico de la nación. En igual sentido se ha usado por las entidades estatales.

Finalmente, se considera que este atributo otorgado a los organismos públicos de educación superior, ha estado permeado informalmente por una añeja cultura centralista, el financiamiento público y el ejercicio de los derechos políticos y sociales, factores que han pretendido condicionar su ejercicio y alentar su supresión.

Desde luego, no puede pasar inadvertido que a partir de las peripecias para lograr su otorgamiento y ejercicio, el concepto atrajo algunas características y posiciones controversiales de temor, negación o aceptación, cuyo origen puede ubicarse en el desconocimiento de su contenido, el alcance o la limitación para su ejercicio y,

porqué no decirlo, en la encomienda de los intereses particulares o de grupo, o bien en la incapacidad o enajenación de éstos ante el poder y los efectos de la educación, el conocimiento, el talento, la cultura o la creatividad.

Asimismo, dentro y fuera de estos organismos académicos, ha generado actitudes favorables unas o problemáticas otras, ocasionadas por la deficiente distribución de la riqueza y la escasa democratización de la vida política, social, económica o cultural y de la “ubicación del poder”( Turman.1983. p. 200)

Por lo expuesto, lo cierto es que la educación superior, la investigación, la ciencia, la cultura y la tecnología sólo pueden **ser y trascender** con libertad, reconocimiento, confianza, credibilidad y respeto. Este es el motivo por el cual el atributo tiene que ser otorgado y garantizado por el Estado.

### **6.1.2. Por qué la Autonomía o la Autogestión son un Atributo Especial para las Instituciones Públicas de Educación Superior.**

La autonomía es considerada en este planteamiento como un atributo especial, porque la fuerza e intensidad que conlleva, dimana del pueblo y sólo puede ser otorgada por su representante que es el Estado, a través del Poder Legislativo. “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía (...)”(Fracción VII del Artículo 3º. Constitucional) disfrutan por confianza social de una organización descentralizada, personalidad jurídica y patrimonio propios con sustento en una disposición Constitucional.

En este sentido y de acuerdo con Efraín López Rosado la institución académica autónoma “(...) no podrá reclamar para sí el nacer a la vida sin una norma originaria (Ley Suprema), que conforme a esa misma vida”( Brito 1993. p. 136) La autonomía se otorga en el marco constitucional, mediante ley que faculta a los organismos públicos de educación superior a “dictarse así mismas las normas que rijan su organización y vida interna sin la intervención del Estado”.( Mazal. 1974. p. 7) y agregó, ni de ninguna dependencia de los poderes del Estado, en particular.

En consecuencia, la autonomía no puede ni debe ser confundida con otros conceptos sinónimos o principios como el de la libertad de cátedra y de investigación, ya que para ésta representa al primer motor que impulsa y cualifica su ejercicio.



Desde el ángulo de la organización de estas instituciones, es un atributo especial porque define, orienta y compromete su **responsabilidad pública y social**. “La autonomía, más que un privilegio, entraña una responsabilidad para todos los miembros de la comunidad... cumplir... nuestros deberes y hacer honor a la Institución recordando que la autoridad y el orden, en nuestra casa no se funda en el poder coercitivo, sino en una **fuerza moral e intelectual**, que sólo depende de la conciencia y la capacidad de cada uno de nosotros”( Barros 1996. p. 276)

Según la naturaleza y los fines que impulsa y privilegia, la autonomía adquiere un carácter del más alto interés estratégico y prioritario para el país.( Artículos 25 y 26 Constitucionales) Planteado con la finalidad de contribuir con la construcción de una civilización sólida y dinámica sustentada en la educación (superior en especial), la ciencia, la cultura y la tecnología.

Es por esto que su ejercicio se deposita no en un individuo, grupo o secta, sino en instituciones públicas expreso, aceptadas socialmente por la nación misma. “... se trata de un cuerpo autónomo dentro del campo científico, pero que es al mismo tiempo..., un órgano del Estado, creado para la adquisición de los altos conocimientos con la garantía de que serán respetadas en ella (la institución) todas las libertades que le puedan dar(...)”.(Barros 1966. p. 48)

Ante estas consideraciones la dimensión de la autonomía es concebida como

atributo especial diferente a la mera concepción jurídica, administrativa y sociopolítica. En este planteamiento se considera que, a diferencia de las instituciones públicas despolitizadas de educación superior anglosajonas, su aplicación y ejercicio en los organismos y las instituciones nacionales deberá orientarse para que fomenten el talento, sean fuentes del pensamiento, generadoras de conocimientos científicos, culturales y tecnológicos, y entes propositivos de ideas, bases, fórmulas y criterios viables y factibles de bienestar, trascendencia y equidad social.

Estos organismos sólo podrán cumplir su cometido de carácter público y social, con la autonomía y el patrocinio del Estado. Consecuentemente, no puede haber temor, suspicacia o animadversión al término, sino a la intromisión externa y a la incapacidad interna de conducirse libre y responsablemente en el camino hacia el logro de sus fines encomendados por la nación.

“La esencia de la autonomía no es un capricho. En su forma más alta de libertad de investigación y de crítica, resulta impuesta por su naturaleza misma... No implica aislamiento... no vivirá distante de las necesidades y de los anhelos de los hombres, ni al margen de sus valores y de sus esperanzas. Estará en medio de la vida social, sensible como ningún otro instituto, no sólo a las grandes fuerzas visibles que agitan a todos los hombres y a todas las mujeres, sino también a la creación, al descubrimiento y a la crítica individuales que han de tomarse en fuerzas de

colectividad.”( Gómez 1973. P. 242)

La distinción de la autonomía o autogestión como atributos especiales otorgados a los organismos públicos de educación superior, respecto a la autonomía política implícita en los principios de soberanía nacional o limitada de los estados y del municipio libre, queda explicada en este apartado. El uso por analogía de este concepto facilita la explicación y comprensión de su relación y alcance al aplicarse en la organización académica, científica y cultural autónoma.

Aspecto importante dentro de este apartado, es que si bien por semántica autonomía significa “otorgar capacidad para darse y ejercer sus propias normas.<sup>19</sup> El sentido con el que aquí se aplica, es el de un **atributo especial** otorgado a instituciones públicas expreso, para que presten los servicios inherentes en los tipos, niveles y las modalidades que se le encomienden, según los términos filosóficos del artículo 3º Constitucional, y permitan el acceso de los individuos y de la sociedad a los campos de la educación superior, la ciencia y la cultura con el fin de que descubran, discernan, aporten, innoven y generalicen el conocimiento científico y los valores bajo las más amplias condiciones de libertad, igualdad y equidad.

Finalmente, dada la naturaleza de su cometido, resulta explicable su otorgamiento por razones de reconocimiento, confianza, credibilidad, libertad, responsabilidad y

<sup>19</sup> Del Griego Auto= por sí mismo y nomo= ley o regla.

respeto. No podía ser de otro modo la manifestación del valor que el Estado otorga a la fuerza y energía de la autonomía, y a las instituciones académicas que tienen el privilegio de ostentarla y ejercerla en su exacta dimensión, con impacto directo en la productividad y la calidad de vida de la población.

### **6.1.3. Características del Concepto Académico de la Autonomía.**

En México es otorgada a un organismo o una institución pública de educación superior, mediante una ley sustentada en una disposición Constitucional, para cumplir una misión estratégica y prioritaria del más alto interés nacional relacionada con la construcción de un modelo de nación y un sistema de vida.

Como atribución constitucional, guía y fortalece la capacidad del organismo público de educación superior para definir, crear, actualizar o suprimir sus normas internas de organización y funcionamiento, de modo congruente con un conjunto de libertades propias de su naturaleza y fines.

La autonomía como se ha explicado, es por naturaleza y contenido un concepto de amplitud suficiente que permea y cualifica las libertades para que la educación superior, la ciencia y la cultura no se confundan con las fronteras, los vicios, las reglas rígidas o morales, la investigación superficial excluyente, los resultados mecánicos y deterministas, el conocimiento cortesano y el empirismo pseudo científico, anecdótico y místico. Sus características definen por sí a su naturaleza y fines, a la vez que la diferencian de otros conceptos, como se explica enseguida.

En este sentido tenemos que la autonomía:

Sólo la norma de su creación es excluyente de esta atribución, toda vez que es la única restricción que tiene por derecho, pero que, sin embargo, le permite manifestar

su carácter de institución pública, nacional y corporativa del Estado mismo.

En la dimensión de su marco de actuación y de acuerdo con José Pinto Mazal, un organismo público de educación superior, ejerce básicamente atribuciones en tres líneas:

a. **Académica, científica, cultural y tecnológica.** En esta línea se incluyen la previsión de la demanda, la conformación y prestación de la oferta, según los tipos, niveles y modalidades encomendadas; la investigación e integración de la estructura curricular con planes y programas de estudio y de investigación; los métodos y técnicas psicopedagógicas; los materiales didácticos, medios tecnológicos y espacios para la enseñanza, el aprendizaje, la experimentación y el desarrollo de conocimientos y aplicaciones; la organización académica; la supervisión, acreditación y certificación de estudios; la expedición de la documentación comprobatoria, títulos y grados académicos; la capacitación, actualización y desarrollo de los docentes e investigadores; y el intercambio académico, entre otros.

b. **De gobierno.** En esta línea se definen, establecen, actualizan las bases del modelo, sistema y programa de gobierno de la institución pública; el nombramiento democráticos de las autoridades por criterios incluyentes para toda la comunidad educativa de la institución; la integración orgánico-funcional de las estructuras académica, operativa y administrativa; entre otras.

c. **Administración** del patrimonio de la institución. En esta línea se

determinan la integración, aplicación, gestión y administración del patrimonio institucional, como sea más apropiado para el logro de sus fines.

Es aquí donde inciden más las relaciones con el marco legal externo, del cual no es excluyente la institución. Corresponde al sistema financiero ser uno de los puntos débiles para el ejercicio llano de la autonomía, en tanto que es la base de la intervención que tiene el Poder Ejecutivo para influir en la organización y el funcionamiento de la institución. No obstante, el atributo por su carácter especial, posee una gama de posibilidades de ejercerse con tacto, talento y sensibilidad para superar estos obstáculos no siempre gratos a la libertad académica.

Resulta de sumo interés puntualizar que es la importancia estratégica y prioritaria que tengan los organismos públicos de educación superior, para dimensionar el otorgamiento o no de la autonomía, puesto que si carece de estas categorías, sólo bastaría dotarlos de una organización descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propios. Seguramente se obtendrían resultados afines a las necesidades inmediatas de demanda y productivas, pero no siempre ligadas a los requerimientos del modelo de nación y del sistema de vida que se delinean en el artículo 3°. Constitucional. Ciertamente el otorgamiento de la autonomía es un problema de valoración de categorías.

Ciertamente cuando sólo se trata de modernizar la organización de una institución pública de educación superior no necesariamente se requiere de la autonomía, sino

sólo de delegación de facultades y si acaso de algunas medidas de descentralización. En caso de dilemas, por un lado, se ubicarían las opiniones y decisiones de justificación, por el otro, quedarían las medidas y tolerancias que considerarían su inclusión como una **estrategia de la calidad** académica, científica y cultural. En este caso se haría hincapié en distinguir claramente los aspectos que son familiares a la autonomía de aquellos que no lo son.

#### **6.1.4. Otros Atributos Implícitos en la Autonomía.**

La autonomía para un ente público de educación superior, además de lo descrito en el punto que antecede, contempla implícitamente los aspectos siguientes:

El ejercicio de un derecho que se otorga por ley, con sustento en la fracción VII del Artículo 3º. Constitucional, instituido para normar, guiar y fomentar el ejercicio de las libertades requeridas para atender la demanda de educación superior e investigación científica con la finalidad de resolver problemas, atender necesidades y canalizar las ideas y expectativas de vida de la población.

A un atributo especial de vitalidad, puesto que, al otorgarse potencia la capacidad, calidad, oportunidad y suficiencia de su respuesta ante la demanda social de sus servicios.

A un concepto fomentador de la libertad, la equidad y la responsabilidad pública y social de estos organismos, para que privilegien al talento, la inteligencia y la creatividad en beneficio de la sociedad y, desde luego, de la educación, ciencia,



cultura y tecnología.

A una fuerza ética e intelectual invisible que crea y mantiene el clima de confianza y seguridad para que los entes públicos de educación superior, ejerzan sus atribuciones y funciones con responsabilidad y sin usar el poder coercitivo, puesto que no lo tienen asignado ni lo requieren.

A una magnífica capacidad emprendedora para educar, investigar, crear, difundir y socializar conocimientos y valores educativos, científicos, culturales y tecnológicos que son la base de la productividad, el bienestar y la trascendencia social.

El ejercicio de libertades, la obtención de credibilidad y respeto y la asunción de responsabilidad ética y social para que las tareas educativas, científicas y tecnológicas, no se contaminen y se realicen en los términos de sus objetivos. En cambio, conmina a las instituciones públicas de educación superior para que favorezcan a la meditación, tolerancia y firmeza de las convicciones, emanadas de un proceso que educa para vivir, aprender, emprender, crear, ser y saber ser.

#### **6.1.5. Aspectos que no Implican Autonomía.**

La autonomía académica, científica, cultural y tecnológica de una institución pública de educación superior **no es sinónimo** de:

- Libertad municipal ni de soberanía (nacional o estatal), tampoco de independencia o extraterritorialidad, puesto que es otorgada por el Estado, del cual es una institución, que se integró para prestar un servicio público. La

autonomía para un ente público de educación superior es más restringida que la soberanía.

- Personalidad jurídica, es el otorgamiento y reconocimiento de que la institución tiene capacidad para asumir derechos, obligaciones y responsabilidades públicas, sociales y privadas, conforme al artículo 2254 del Código Civil Federal Código Civil Federal, (Artículo 2554). En tanto que la autonomía es un atributo otorgado para crear, actualizar y cumplir normas de orden interno, autogobierno y de autogestión. Diremos que se complementan.
- Descentralización, porque que esta es una forma de organización y funcionamiento, para ejercer atribuciones, facultades, funciones y aplicar recursos hacia fines concretos. Mientras que la autonomía es un concepto de orden cualitativo. Desde luego no se puede otorgar autonomía si no existe descentralización, por eso son conceptos convergentes.
- Franquicia, puesto que este concepto sólo se aplica a una empresa privada que persigue la exención del pago de ciertos derechos lucrativos. Mientras que con la descentralización autónoma, se busca la exención del pago de impuestos por los ingresos para cubrir fines sociales(Anexo 1, Propuesta de Ley Orgánica de la UPN, artículo 7°).
- Fines indefinidos e indiferentes al acontecer y la situación del entorno nacional e internacional, puesto que propicia el análisis de los hechos y la

generación de conclusiones para tomar las decisiones que le sean requeridas al ente autónomo.

- Ejercicio del poder público bajo ninguna forma, tampoco de fueros ni de desacato o propiciador de la ingobernabilidad y desobediencia civil o de espacio de impunidad de infracciones sociales. Sin embargo, la autonomía de estos entes cualifica al sistema de gobierno a través del cual se eligen sus autoridades y delimitan la conducción estratégica de su organización, operación y funcionamiento y la coordinación externa con la sociedad y el Estado, conforme a un esquema de autogobierno y autogestión.
- Un concepto abierto, puesto que está limitado por la autoridad general del Estado. La relación, no es de dependencia.
- Espacio para que la autoridad y el orden interno se funden en el poder coercitivo, o para que los problemas internos sean resueltos por la intervención de agentes externos.
- Del ejercicio de política militante, en el espacio del ente autónomo.
- Libertad de cátedra e investigación, puesto que la autonomía es un concepto que impulsa y normaliza en su ejercicio.
- Autarquía o autosuficiencia, dado que es la interacción con el contexto social lo que le da vida, tanto al concepto autonomía como a su ejercicio.

Tampoco es sinónimo de aislamiento, dado que todos sus fines son sociales para mejorar la calidad de vida de la población.

### **6.1.6. Limitaciones de la Autonomía y la Autogestión.**

La dimensión del ejercicio de la autonomía de un organismo público de educación superior autónomo, está limitada sólo por las disposiciones constitucionales y la autoridad general del Estado. “Está sujeta al poder público, como todas las personas o instituciones que viven en el Estado; es decir, está obligada a acatar las disposiciones o resoluciones legislativas o administrativas, en todo aquello que no se refiera al orden interno, amparado por la autonomía”( Honorable Consejo Universitario. Condiciones, Noviembre de 1933)

Un organismo público de educación superior con autonomía es un campo propicio para la intromisión e intervención de agentes externos, hecho que se favorece por no ejercer ningún poder público de coerción lo que, desde luego, no es deseable porque se anularía su carácter de atributo. Su fuerza está sustentada en la capacidad, actitud y visión intelectual y moral de sus integrantes.

La dinámica de los procesos de la investigación (básica, avanzada o especializada), de la relación de la teoría con la práctica y del diagnóstico, al realizarse fuera del ámbito de estos organismos institucional, despierta las suspicacias de los grupos de poder y sus temores de concientizar a la población, y sobretodo porque es promovida por gente pensante. La respuesta es el obstáculo permanente.

Para Pedro Zorrilla Martínez es un privilegio del que se abusa y por ello crea desconfianza en la calidad de la prestación de los servicios que ampara (Zorrilla,

1972 p.20). Algunos funcionarios de la UNESCO como Jacques Torp (Valdemar Sguinssardi: p.6) o instituciones financieras como el Banco Mundial,( Valdemar Sguinssardi: p.6) no la consideran propicia para la vida académica y cultural.

“... El Banco Mundial, tratándose de autonomía, se preocupa esencialmente en desvincular al máximo las instituciones de educación superior de los órganos gubernamentales para los casos de Brasil y Chile... en el caso de México de mucho más fuerte tradición de autonomía universitaria... arremete contra los poderes de los órganos colegiados universitarios y contra los cambios de funcionarios cada cuatro años”.( Valdemar Sguinssardi: p.6)

El Banco Mundial “se sorprende de la presencia de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)... de la composición y el poder de decisión de los órganos colegiados académicos... donde están presentes los estudiantes y ausentes las autoridades del gobierno. El Banco afirma en forma lacónica que la posibilidad de que haya en el futuro una universidad eficiente depende en gran medida de que ésta deje de ser autónoma”.( Valdemar Sguinssardi: ibídem. p.6) ¿Acaso sólo bastarían potestades de autogestión?

Entre las restricciones para un organismo público de educación superior autónomo esta la de no poder participar en la política militante o de grupo, ni en asuntos religiosos. En el primer caso, los integrantes ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos fuera del campus institucional y, en el segundo, por norma la educación es laica. No obstante, en el interior de la institución y de acuerdo con los

criterios académicos, se pueden discutir libremente las ideas, doctrinas y opiniones sobre el particular, e incluso generar propuestas o proyectos susceptibles de implantarse y ejercerse en el exterior de la institución, dado que ésta es creadora, innovadora y propositiva, no operadora de sus resultados, ya que no trabaja para sí, sino para la sociedad.

El esquema financiero es el verdadero talón de Aquiles de la autonomía, e incluso de la organización descentralizada, veamos porque:

Estos organismos no son autosuficientes, tienen que ser subsidiados por el Estado, en nuestro medio los sectores privados poco contribuyen con su sostenimiento y si quieren incrementar sus ingresos propios, tendrán que enfrentarse a un muro de legalidades, disposiciones, suposiciones, permisos, disculpas, discusiones y demás obstáculos. Además, en este aspecto no se ha propiciado una cultura sobre el particular. Desde luego que la posibilidad de ser autofinanciables es viable y factible, siempre y cuando no trastoque su carácter de servicio público, laico y social, ni se conviertan en empresas privadas.

Finalmente, también son limitantes las medidas comunes de modernización de la organización que se disponen para las dependencias centrales del Ejecutivo Federal y, por consecuencia o analogía, se aplican a las organizaciones académicas cuya naturaleza y fines son diferentes. Se les da un carácter de órganos de gestoría, para racionarles o restarles el presupuesto estatal e incrementar el control sobre ellas.

#### **6.1.6.1 El perfil general de una institución pública de educación superior con autonomía.**

Particular importancia tendrá la integración de atributos, características y propiedades orgánico-funcionales que den calidad a la conformación de una propuesta, para transformar los esquemas de funcionamiento centralizados o desconcentrados, por otros descentralizados con autonomía y atribuciones de autogestión de una institución pública de educación superior

Este perfil se conforma con la conceptualización de un organismo educativo descentralizado autónomo, por las definiciones sobre centralización, desconcentración, descentralización, federalización, autonomía, así como por el planteamiento de su misión, visión y objetivo(s). Seguidamente, se establecen las políticas para su integración y funcionamientos y los lineamientos para la operación de un programa de descentralización. Finalmente, se definen las funciones básicas para la operación (normativas, de gobierno, académicas y las administrativas) del ente.

En este capítulo se excluye la descripción de las propuestas de organización y de funcionamiento del organismo, pero quedan comprendidas en el Capítulo anterior.



**QUE ES UN ORGANISMO EDUCATIVO AUTÓNOMO O CON ATRIBUCIONES DE AUTOGESTIÓN.** Es una institución corporativa del Estado Mexicano identificada, conforme a derecho público, como entidad paraestatal en su categoría de organismo descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, que se instituye para planear, organizar, operar, administrar, controlar y evaluar:

- La atención y prestación de los servicios de educación media superior y superior en sus distintos niveles y modalidades;
- La investigación educativa, científica y tecnológica;
- La creación de conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas;
- El fortalecimiento y la difusión de los valores culturales;
- La formación, actualización, profesionalización y especialización de recursos humanos, así como de docentes e investigadores; y,
- La promoción del talento, la inteligencia, creatividad

e innovación, y la sensibilidad social de la comunidad que la integra.

- Tiene el carácter de institución nacional, por ser creada para alcanzar fines perennes y trascendentes relacionadas con las necesidades, los problemas y las expectativas generales y sociales de la población, y las acciones estratégicas y, en su caso, prioritarias del Estado, que son del más alto interés del público nacional. Por ello no se relaciona con los intereses particulares o de grupo ni con la difusión o posición de una religión o ideología, sino con la educación, ciencia, cultura y tecnología.( Honorable Consejo Universitario, UNAM: Conclusiones, Sesión de Noviembre de 1933) De ahí que sea una pieza básica de la sociedad.
- Es una institución corporativa del Estado, tanto porque por su conducto se formalizan su origen y forma de vida en calidad de institución pública de servicios, como porque forma parte de su estructura, para cumplir una misión.

Estos motivos la sujetan al poder público y la obligan

a observar y dar cumplimiento a la normatividad que no se refiera a su orden interno ni afecte a su autonomía.( Honorable Consejo Universitario de la UNAM: Conclusiones, Sesión de Noviembre de 1933)

- Tiene personalidad jurídica, porque el Estado le da capacidad para ejercer derechos, asumir compromisos y tener responsabilidad legal en los ámbitos público, social y privado, con el propósito de facilitar el ejercicio de su misión.

Es un mecanismo, desde el ángulo de la organización, al cual el Estado le transfiere atribuciones, facultades, funciones y recursos para atender y prestar un servicio público altamente especializado.

- El Estado le asigna recursos y un patrimonio propio, con la finalidad de que los ejerza como lo considere conveniente para el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de sus funciones, programas y las metas aprobadas por su órgano de gobierno.

- Está dotada de autonomía, con atribuciones de autogestión con el fin de ejercer su derecho de crear, actualizar y cumplir su norma orgánica y las demás para su organización y funcionamiento interno, y prestar los servicios encomendados en los ámbitos nacional e internacional.

Es decir, la autonomía y atribuciones de autogestión para establecer y actualizar su: marco normativo interno, sin la intervención del Estado; gobierno y organización que mejor convenga a sus fines; estructura curricular con los planes y programas de estudio, académicos del posgrado, de investigación y de desarrollo de la ciencia, cultura y tecnología; marco de operación y acreditar estudios, certificar conocimientos y expedir comprobantes, títulos y grados académicos; y su esquema de organización, administración, vinculación, control e información a la comunidad interna y la población en general acerca de sus resultados y expectativas de desarrollo.

## **DEFINICIONES.**

**Centralización,** autoridad investida de poderes y decisiones con el fin de asegurar el control de las acciones, operaciones y los resultados de una organización. Es la concentración del poder y la autoridad en los altos niveles directivos de la organización.

**Descentralización,** proceso de transferencia de atribuciones, facultades, funciones y recursos que realiza un ente, en este caso el Estado Mexicano, hacia un organismo de educación superior, integrado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, o atribuciones de autogestión para que con amplio respeto y libertad; preste un servicio público; genere conocimientos y tecnologías; y promueva y fortalezca los valores culturales con pertinencia, equidad y solidaridad social (Departamento de Apoyo Técnico Administrativo, Términos sobre Organización Pública, División de Organización y Métodos de la UPN.2000.).

**Desconcentración,** proceso de delegación de

facultades, funciones y recursos que realiza un ente central hacia otro periférico, con el propósito de concretar acciones relacionadas con la prestación de un servicio o la producción de un bien en el lugar más cercano donde se requiere, bajo condiciones de oportunidad, calidad, eficiencia y productividad. A pesar de recibir tales elementos el ente desconcentrado sigue bajo el control de la norma y del mando central(Departamento de Apoyo Técnico Administrativo).

**Federalización**, proceso que, conforme a sus competencias, realizan el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, de forma directa o a través de sus respectivas dependencias u organismos, para compartir las responsabilidades en la prestación, organización y el funcionamiento de servicios o producción de bienes, y cuyas acciones y compromisos a cumplir, se consignan en un convenio de transferencia que firman ambas potestades.

Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo Federal transfiere a

cada potestad estatal atribuciones, facultades, funciones y recursos para que realice la planeación, programación, integración, administración y el control de la atención de la demanda y estructuración de la oferta de servicios educativos, dentro de su ámbito. Conserva para sí la rectoría y las atribuciones y facultades sobre definición, normatividad, planeación y evaluación general del servicio(Glosario general de términos anexo, con adecuaciones para este trabajo).

**Autonomía**, es un atributo que el Estado Mexicano otorga, a través de una ley, a una institución pública creada ex profeso para que se dicte así misma, las normas que rijan, sin la intervención del Estado o de cualquiera de sus integrantes, a su organización, funcionamiento y vida cotidiana interna, en congruencia con su naturaleza, fines y el marco constitucional del cual se desprende dicha facultad legal(Departamento de Apoyo Técnico Administrativo)

Esta acción tiene un significado profundo de confianza, respeto, libertad, compromiso y responsabilidad entre el Estado y la institución receptora, toda vez que es un incentivo para potenciar los beneficios de la libertad a favor del talento, la creatividad, la innovación y la socialización de la educación, el conocimiento científico, la ciencia, los valores culturales y la tecnología. Es sin duda un atributo destinado a cualificar el quehacer académico de una institución pública de educación superior.

#### **Misión \*.**

Atender la demanda, integrar la oferta y prestar los servicios públicos de educación media superior y superior en los niveles y las modalidades aprobadas por su órgano de gobierno; generar y transmitir conocimientos científicos y tecnológicos; difundir los valores culturales; y contribuir con la consolidación de la base científica y tecnológica nacional, desde una perspectiva ética, equitativa, pertinente y socialmente



sustentable.(Departamento de Apoyo Técnico Administrativo)

**Visión \*.**

Concebir a una comunidad académica e intelectual que: es un centro de la educación, ciencia, cultura y tecnología; enfatiza en el análisis y pensamiento crítico y constructivo, la investigación, creación y transmisión de conocimientos científicos, valores cívicos y culturales; esta constituida en una institución del más alto interés nacional; y, que es generadora de resultados favorables al bienestar y la trascendencia social de la población y el país.\*

**Objetivo(s) \*.**

Impartir educación en los tipos medio superior y superior; en los niveles de bachillerato (propedéutico, tecnológico y terminal), licenciatura, especialidad, maestría y doctorado; y en las modalidades escolar, mixta y abierta. Asimismo, organizar y desarrollar investigación (educativa, científica y tecnológica);

generar, enseñar y difundir conocimientos, valores y métodos de aplicación; impulsar el talento y la actitud creadora e innovadora; y formar, profesionalizar y especializar recursos humanos en correspondencia con los requerimientos, las estrategias y prioridades sociales y productivas de la nación.( Departamento de Apoyo Técnico Administrativo)

- Políticas de Integración y Funcionamiento \*.**
1. Es un organismo estratégico del Estado, constituido para concretar su idea del bien común de la sociedad, fundamentada en la educación, ciencia, cultura y la tecnología.
  2. Tiene naturaleza propia y los servicios que presta son de utilidad general y social para lograr los fines encomendados por la nación.
  3. Los poderes que se le otorgan tienen como fines, por una parte, darle capacidad para crear, actualizar o suprimir la normatividad que regule su organización, funcionamiento, vida interna y sus relaciones con las

instancias públicas, sociales y privadas externas. Por otra, constituirse en un atributo especial que infunde a la institución confianza, responsabilidad, respeto, libertad, credibilidad, compromiso y reconocimiento público y social al ejercicio de su quehacer natural y esfuerzo de motivar al talento, a la capacidad intelectual y al valor ético de sus resultados.

4. No ejerce en ninguna forma el poder público, ya que carece de facultades coercitivas. Sin embargo, establece y mantiene un liderazgo sustentado en la capacidad intelectual y calidad ética de sus miembros.
5. Su responsabilidad consiste en educar para: vivir, aprender, emprender, ser y saber ser; crear, transferir e intercambiar conocimientos y valores éticos, culturales y tecnológicos; y para contribuir con la consolidación de la base científica y tecnológica nacional.
6. Su sistema de gobierno y la organización interna, no

están supeditados a la autoridad particular de las partes del Estado, pero sí a su autoridad general en los términos constitucionales de su autonomía o de los poderes de autogestión otorgados.

7. No es soberana por depender del Estado; ni autárquica puesto que al no ser un organismo privado requiere del apoyo financiero público y social para lograr sus fines; y tampoco es independiente por que fue creada por la nación, conforme a términos constitucionales.
8. Supera las barreras geográficas, étnicas, religiosas o políticas para contribuir, en su calidad de centro de educación, creatividad y cultura, con la consolidación de la sociedad nacional y la construcción de la mundial.
9. Es el motor que basado en la educación media superior y superior, el conocimiento científico, la cultura y el desarrollo tecnológico, impulsa al cambio y bienestar social.

10. Su organización y el funcionamiento interno, se sustentan en un modelo, un sistema y en un plan con programas básicos y alternativos para lograr sus fines, en los términos aprobados por su órgano de gobierno.
11. La atención de la demanda y la integración de su oferta, se conforma de acuerdo con las necesidades, los problemas, las expectativas sociales y nacionales y las disponibilidades financieras.
12. Las bases y los programas de vinculación son parte importante en su operación, al permitirle la relación con sus egresados, las instituciones pares y los sectores socioeconómicos con fines de retroalimentación, creación, transferencia o intercambio de conocimientos y servicios, así como de apoyo económico complementario.
13. Su infraestructura técnica y administrativa es polivalente, inembargable y no gravable ni transferible.
14. Su organización descentralizada con autonomía, o

poderes de autogestión, permite a la vez realizar acciones de desconcentración y descentralización administrativa u operativa, dentro del marco que fije la normatividad interna y el órgano de gobierno. Este órgano no tiene poderes para otorgar autonomía.

15. La evaluación interna y los servicios de información, son revisados trimestralmente y se informa a la comunidad escolar y a la población en general de los resultados, de los programas institucionales y los estados financieros.

16. Mantiene comunicación y coordinación con las dependencias e instancias de cualquiera de los poderes del Estado, en los términos y la frecuencia que convengan y se estipulen en la normatividad correspondiente.

17. La dinámica académica, el conocimiento científico, los valores éticos y culturales, los resultados de su interacción, y las necesidades sociales, constituyen el sustento para su planeación prospectiva.

**lineamientos para la  
operación de un  
programa de  
descentralización \***

Los lineamientos iniciales para que un organismo público de educación superior opere un programa de descentralización con autonomía son:

- El marco constitucional, la disposición expresa del Estado mediante la cual se otorga la autonomía o poderes de autogestión a un organismo público de educación superior y la definición de su naturaleza, esencia y fines, serán los elementos básicos para crear, establecer o actualizar su normatividad, organización y funcionamiento internos.
- El alcance y la limitación de su personalidad jurídica, patrimonio propios y de la autonomía otorgada por el Estado a través del Poder Legislativo, quedarán definidos en el marco normativo interno.
- El conocimiento, análisis y la ponderación de las necesidades, los problemas, las expectativas sociales y productivas, más los estudios de la demanda (potencial, estimada y real), el sistema de gobierno, las fuentes de financiamiento y la disponibilidad de los recursos, constituirán la base para estructurar las respuestas y la oferta de

educación media superior y superior, así como de conocimientos científicos y desarrollos tecnológicos.

- El crecimiento y desarrollo del organismo y de su oferta tendrá como estrategias, respuestas de calidad, pertinencia y productividad social.
- La planeación será el fundamento para determinar la factibilidad y viabilidad de las ideas y los deseos, así como las posibilidades de concretarse en hechos tangibles para resolver problemas, atender necesidades y encauzar las expectativas de educación, ciencia, cultura y tecnología.
- El programa de descentralización del organismo público de educación superior, será un instrumento facilitador que estará a cargo de una coordinación general, apoyada a la vez por cada una de las áreas y unidades académicas y administrativas que correspondan, según su competencia.
- La coordinación general sólo instrumentará, propondrá, implantará y evaluará al programa general y los programas alternativos, de acuerdo con las decisiones consensuadas y la



sistematización de los procesos de la institución pública. No será una instancia operativa ni definitiva de la estructura. Al concluir sus funciones, el programa quedará a cargo del área técnica de organización.

- Las áreas con sus unidades responsables, tendrán a su cargo la previsión, operación y el desarrollo de los programas específicos de descentralización de su competencia, y participarán en las acciones generales que se les encomienden.

a coordinación general será responsable de presentar al órgano de gobierno los resultados, comentarios y las observaciones y sugerencias del Programa General y de los programas específicos de descentralización correspondiente

**Funciones \*.**

Los organismos públicos de educación superior cumplen su misión con el ejercicio de las atribuciones inherentes y el grupo de funciones de orden normativo, gobierno, académico y administrativas siguientes:

Normativas.

Expedir y actualizar el estatuto orgánico que establece las bases de la organización y el funcionamiento del organismo o de la institución, de acuerdo con la naturaleza y los fines de su creación, y evaluar su cumplimiento.

Crear, implantar y actualizar las normas, políticas y los lineamientos para la integración del gobierno, la organización y funcionamiento y la operación de las acciones académicas, científicas, culturales y tecnológicas, implantar lo aprobado por el órgano de gobierno y evaluar su cumplimiento.

Cumplir y hacer cumplir la normatividad interna y, en su caso, a la externa que incida en la organización, el funcionamiento o la coordinación y comunicación de la institución, conforme a su competencia.

De Gobierno.

Integrar, actualizar y controlar libremente el sistema de

gobierno de la institución, en los términos de la normatividad correspondiente.

Elegir a las autoridades y representantes de la institución y de sus partes, de acuerdo con las bases y lineamientos aprobados por el órgano de gobierno.

Controlar y evaluar que el ejercicio de las atribuciones, facultades, funciones y la aplicación de los recursos, se realice dentro del marco normativo aprobado por el órgano de gobierno.

Académicas.

1. Atender la demanda e integrar las bases y programas de la oferta de los servicios de educación media superior y superior en sus distintos niveles y modalidades; y para lo relativo a la creación, actualización y transferencia de conocimientos científicos, culturales y tecnológicos.

2. Establecer, actualizar o suspender planes y programas de estudio, académicos del posgrado e investigación, y los de carácter cultural y de

desarrollo tecnológico.

3. Establecer y actualizar las bases, metodologías y técnicas psicopedagógicas para desarrollar los procesos de educación, investigación y creación de conocimientos científicos y tecnológicos.
4. Implantar y actualizar las bases y los lineamientos académicos para la elaboración, uso y conservación de materiales didácticos, medios de tecnología, espacios, talleres y laboratorios, entre otros, afines a la enseñanza, investigación y experimentación educativa, científica y tecnológica, y la extensión.
5. Definir, implantar y actualizar los perfiles académicos de ingreso, estancia y egreso de alumnos, docentes, investigadores y el personal de apoyo técnico.
6. Integrar las bases y programas para formar, actualizar y desarrollar al personal académico, los investigadores y técnicos, así como al ejecutivo, directivo y administrativo de la institución.
7. Impartir educación en los tipos, niveles y las

modalidades autorizadas, realizar investigación científica y desarrollos tecnológicos, crear conocimientos con valor social, cultural y económico, conforme a las normas aprobadas.

#### Integración y Funcionamiento.

1. Proponer al órgano de gobierno las bases y políticas, los objetivos y mecanismos para la planeación, programación, presupuestación, organización, operación, administración y el control de los programas de la institución, implantar lo autorizado y evaluar su cumplimiento.
2. Integrar, implantar y actualizar el modelo, sistema, plan y programa institucionales, proponer al órgano de gobierno su autorización, y controlar su desarrollo.
3. Determinar las materias básicas para la integración y el funcionamiento de la institución, con el fin de diseñar y actualizar los modelos y sistemas específicos, y de conducir su planeación, dirección y evaluación estratégica.

4. Preparar la prestación de los servicios públicos de educación media superior y superior en los niveles y las modalidades aprobadas por el órgano de gobierno, así como generar y transmitir conocimientos científicos y tecnológicos, difundir los valores culturales, y contribuir con la consolidación de la base científica y tecnología nacional, desde una perspectiva ética, equitativa y socialmente pertinente.
5. Integrar y difundir la información cuantitativa y cualitativa de la institución, y autorizar su difusión y consulta.
6. Informar anualmente a la comunidad de la institución, a la población en general y al Congreso de la Unión de los resultados académicos, culturales y financieros alcanzados.

Administrativas.

**1. Estudiar y atender la administración y el control de los recursos humanos.**

2. Formular el programa financiero anual y coordinar su

negociación ante el Poder Legislativo Federal, para su aprobación, así como mantener la coordinación necesaria con las instancias del Poder Ejecutivo Federal para la asignación correspondiente.

3. Identificar, determinar y ampliar las fuentes de su financiamiento y concertar su contribución como lo considere pertinente, dentro del marco de la normatividad vigente.

4. Administrar y controlar la adquisición, distribución y aplicación de los recursos, así como la conservación del patrimonio de la institución, con la libertad que disponga la normatividad interna.

---

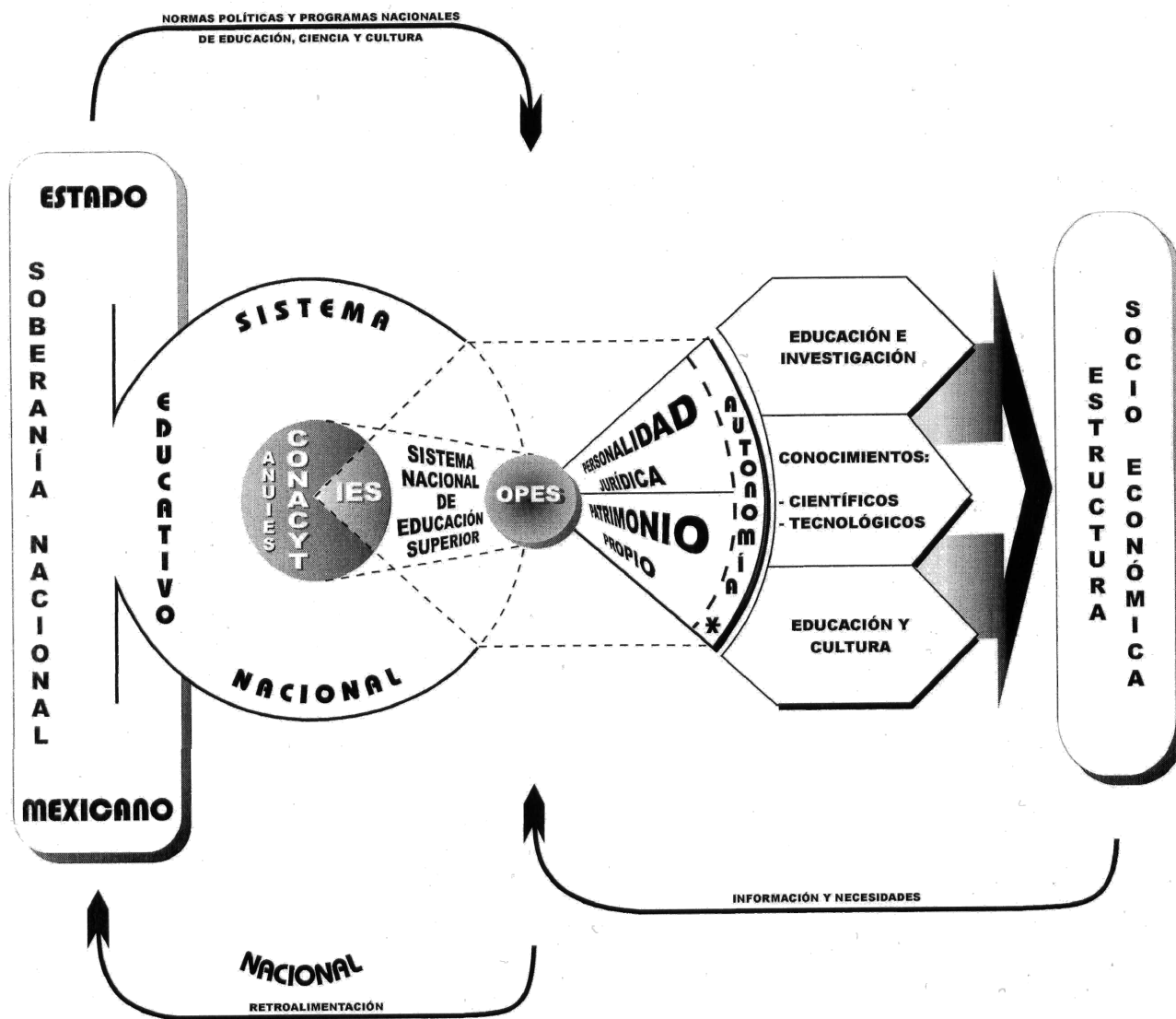
\* Propuestas del sustentante

Este modelo tiene el propósito de ser un apoyo metodológico para orientar el proceso de modernización de una institución pública de educación superior que busca transitar de un esquema centralizado o desconcentrado a otro descentralizado. Por demás esta abundar que estos pasos ayudan a dar el salto hacia la calidad, a la coordinación de las acciones y a lograr la pertinencia de los resultados con los requerimientos sociales, rasgo distintivo de la cultura de la calidad que busca tener comunidades académicas y sociales satisfechas.

Enseguida, se agrega un esquema de integración y funcionamiento descentralizado con autonomía, para visualizar cómo se prevé la concreción de lo expuesto, según la percepción del sustentante.



### 6.1.7 Esquema de integración y funcionamiento de una Institución Pública de Educación Superior Descentralizada y Autónoma.



\* O. AUTOGESTIÓN.  
 IES= INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
 ANUIES= ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
 CONACYT= CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
 OPES= ORGANISMO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

## **Descripción del esquema de integración y funcionamiento de una institución pública de educación superior descentralizada y autónoma.**

Este esquema tiene el propósito de ser un apoyo visual, para explicar la metodología de las acciones inherentes que se sugieren realizar en el marco de las políticas públicas del Ejecutivo Federal sobre modernización, calidad e innovación, a fin de transformar a un órgano desconcentrado en organismo descentralizado del Estado, con atribuciones de autogestión o autonomía, como se ha anunciado en esta propuesta guía.

Para estos efectos, se tiene que reconocer que el Estado Mexicano es el depositario de un poder general con autoridad y responsabilidades suficientes para salvaguardar, entre otros aspectos importantes, la soberanía nacional y otorgar autonomía a las instituciones públicas de educación superior, en los términos del artículo 3º Constitucional y de su fracción VII.

Aquí el otorgamiento de la autonomía tiene como fin promover y generar el bienestar común de la sociedad mexicana, a través de un mecanismo expreso de educación superior que atienda este servicio público.

También debe reconocerse la existencia del Sistema Educativo Nacional que integra los servicios educativos en los tipos básico, medio superior y superior, distribuye las

funciones educativas y de investigación científica y tecnológica. Asimismo, crea los mecanismos facilitadores como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Sistema de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), las propias instituciones y los organismos de educación superior. Estos últimos con carácter público o privado, estatal federal; centralizado, desconcentrado o descentralizado o libres, con o sin autonomía.

Asimismo, existe el Sistema Nacional de Educación Superior, dentro del cual están como miembros las universidades públicas y privadas, y el propio Politécnico.

De acuerdo con este enfoque de organización se considera que el Estado, además de otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene que conceder la autonomía para prestar los servicios de educación, investigación e impulsar el desarrollo de la cultura tecnológica y crear conocimientos susceptibles de transferirse o intercambiarse, con el fin de que contribuyan al bienestar social y económico del país.

Debe considerarse que estos procesos tendrán un impacto directo en la solución de problemas, la atención de necesidades y la canalización de las expectativas de la estructura socioeconómica basados en la educación superior e investigación científica y los criterios de calidad e innovación, para que la productividad se genere

con el valor agregado requerido para sostener el bienestar y la paz social.

El artículo 49 de la Constitución Política alude a un Estado compuesto por órganos fundamentales, al referirse a los “Poderes del Estado”; y el párrafo se dedica al Poder Ejecutivo, que es el que típica y genéricamente ejerce la administración de ese Estado a través de la Administración Pública, como se deduce de la atribuciones conferidas en el artículo 90 Constitucional

La Administración Pública tiene un régimen jurídico diferente al común, ese régimen es el Derecho Administrativo, está sujeta al principio de legalidad.

Debe entenderse por Administración Pública el conjunto total de centros de acción que desarrollan actividad jurídicamente relevante para el derecho administrativo y eventualmente para el derecho privado aplicable a esos mismos centros.

La Administración esta sujeta a los principios de anualidad, universalidad y equilibrio en materia de presupuestos, de acuerdo a la Ley de presupuesto de ingresos y egresos.

#### **6.1.8 Principios de la Administración Pública.**

La Administración Pública nunca aparece actuando como unidad total ante el público, siempre se da fraccionada en centros de acción encargados de una función o de un servicio especial, claramente definidos respecto de otras.

La Administración Pública esta integrada por el Estado persona y los demás

Entes Públicos Menores, cada uno con personalidad jurídica propia, conformándose de esa forma la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada.

Pero la clasificación de los órganos y de los entes públicos no debe quedar reducida a una de esas dos categorías: centralizada o descentralizada, por el solo aspecto de formar o no parte del Gobierno Central del país, debe verse cada caso individualmente.



## **Capítulo VII Propuesta de descentralización para la Universidad Pedagógica Nacional**

Este capítulo se dedica al estudio y argumentación de la propuesta para la descentralización en UPN sustentándose en modelos y teorías nacionales e internacionales que consideró básicos para este estudio propositivo.

## **7.1 La fundamentación teórica de la descentralización y desconcentración administrativa**

A fin de abordar este apartado se considera necesario integrar los siguientes conceptos básicos como son: centralización, delegación y su tipología.

### **7.1.1 Centralización administrativa**

El tema de la descentralización administrativa ha sido motivo de polémica por mucho tiempo. En los países donde se pone en práctica, la han adecuado a su modo de vida de ahí que por consiguiente no exista un criterio de aplicación uniforme. Sin embargo para efectos de nuestro objeto de estudio se ha seguido las ideas de diversos estudios de la Administración Pública.

En este ámbito, centralizar se define como "...reunir varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central..."( Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, p.. 290) Tomando como referencia la definición anterior podemos entender como centralización "...la concentración en un nivel o ámbito de jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes"( Jiménez 1967. p. 190)

De los conceptos citados anteriormente nos podemos percatar que existen elementos comunes tales como; el reunir en una sola persona o centro común el poder central o bien la toma de decisiones, lo cual está muy asociada a la desconcentración administrativa la cual rige a nuestro objeto de estudio, pues en la desconcentración el organismo desconcentrador no pierde el vínculo jerárquico con el organismo desconcentrado, lo cual afecta en el funcionamiento del organismo



desconcentrado, al menos así se ha podido o apreciar en la UPN.

Algunos estudiosos de la administración pública, consideran que la centralización es "...un sistema en donde todas las decisiones son de la competencia del gobierno central: decisiones en materia de policía, impartición de justicia, de defensa, diplomacia lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales..."<sup>20</sup>

Simplemente se puede hacer referencia a que "...en la centralización existe unidad funcional, es decir una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control así como de decisión..."<sup>21</sup>

La centralización se caracteriza por la aparición de un órgano central, cuyo poder le da los elementos necesarios para tomar decisiones importantes en materia de política económica, social y cultural. En la Administración Pública Nacional, el Presidente de la República es la persona con poder de decisión en los aspectos que se han mencionado. Es importante mencionar que la centralización no se da únicamente en aspectos económicos y políticos entre otros, sino además en lo administrativo, esto se refiere a la centralización administrativa, que hace referencia al poder tomar decisiones en cuestiones administrativas, a través de una persona u órgano central. De tal suerte que "...existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan, colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del

<sup>20</sup> Véase: Siwek-Pouydesseau, Jeane *Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia* en: Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. I Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, P. 18

<sup>21</sup> Véase: Chanes Nieto Programa de desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal en: desconcentración Administrativa

órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades...”(Fraga 2000. p. 165) De esta forma se localizan otros elementos que caracterizan a la centralización, a saber: La existencia de grados cuyo orden va del más alto al más bajo. En cada uno de los grados, las facultades se diferencian de tal forma que entre más alto sea el grado, las facultades serán más importantes y viceversa. Sin embargo, en este orden jerárquico que les da la unidad necesaria para funcionar. Pues como se dice “...Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiendo directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal...”( Serra 2002 p. 488) Para fines de la presente investigación, la centralización consiste en reunir en un órgano o persona los principales elementos de la acción, control y decisión en alguna materia específica.

La razón de ser de la centralización, lo constituye la existencia de una relación jerárquica que parte del nivel más alto hacia los grados inferiores. De ahí que el poder se ejerce desde el nivel más alto y se esparce a todos los órganos subordinados. En México, la relación jerárquica consiste “...en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los órganos inferiores, en cada gradado de la jerarquía, hasta el Ejecutivo Federal, quien es el jefe jerárquico de la Administración Pública Federal...”( Fraga 2001. p. 166)

Los poderes mencionados se clasifican en varias formas, tales como lo citan la mayoría de los expertos en derecho administrativo: (Gabino Fraga), existen 6 poderes:

a) Poder de nombramiento.- Facultad que posee las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos, la designación de los órganos que le están subordinados.

b) Poder de mando.- Facultad de las autoridades superiores para señalar a los órganos inferiores, los lineamientos que deben seguir en el ejercicio de las funciones que le están atribuidas.

c) Poder de vigilancia.- Consiste en exigir rendición de cuentas de todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con la cual están desempeñando sus funciones los inferiores.

d) Poder disciplinario.- Facultad que tienen las autoridades superiores para sancionar la responsabilidad de los órganos inferiores, por haber faltado al cumplimiento de sus deberes.

e) Poder de revisión.- Consiste en la aprobación, suspensión, anulación o reformas a los actos de los inferiores.

f) Poder para la resolución de conflictos de competencia. Es la autoridad que tiene el órgano jerárquico superior para resolver los conflictos que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas. Según Andrés Serra Rojas, existen cinco poderes o facultades:

g) Facultad de mando. Es la característica suprema del poder público. Las órdenes,

instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.

h) Facultad de vigilancia. Permite conocer a la autoridad administrativa los pormenores de los actos realizados por los inferiores.

i) Facultad disciplinaria. Es la represión ejercida sobre todo aquel que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado.

j) Facultad de revisión. Permite a la autoridad superior, revisar aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la Ley.

k) Facultad para resolver conflictos de competencia.

Para que el órgano central pueda cumplir debidamente con sus funciones, es necesario que delegue autoridad, la cual será tratada con el siguiente punto.

### **7.1.2. Delegación de autoridad**

Producto de la complejidad de funciones y a la dificultad que tiene para resolverlas, el órgano central se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y cumplir de la mejor manera posible los objetivos que tiene encomendados.

¿Qué es la delegación de autoridad?

Por un lado, delegar es “...dar una persona a otra jurisdicción que tiene para su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación...”( Real Academia Española.. p. 429)

La delegación siempre debe establecerse entre dos personas, pues el órgano superior es el que confiere facultades a un órgano inferior. En este sentido, la delegación puede definirse como el “...acto bilateral mediante el cual un superior jerárquicamente confiere deberes y responsabilidades a un subalterno y le da la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones...”( Jiménez 1967. p. 165

El concepto de autoridad ha tenido diversas interpretaciones por varios autores, algunos dicen que es “ tener poder “, otros, que es la “capacidad de mandar o de hacerse obedecer “

No obstante todas estas divergencias, deben considerarse como el “...crédito y fe que se ha de dar a una persona o cosa en determinada materia...”( Colección de Lectores Diccionario Enciclopédico LEXIS 22. 1976, p. 573)

Para efectos de nuestro trabajo de investigación, la delegación de autoridad es un acto mediante el cual un órgano central transfiere deberes, responsabilidades y

obligaciones a un órgano inferior, en determinada materia.

Si todas las labores o actividades fuesen concentradas en una sola persona o en un solo órgano, no podríamos hablar en términos de una buena organización, se perdería la noción de la eficiencia y eficacia. En este sentido, "...para hacer más ágil el funcionamiento del órgano administrativo, parte de la autoridad va siendo delegada de un nivel a otro, a los órganos inferiores..."( Duhallt. , p. 117 )

La autoridad que se va delegando de un nivel a otro, varía según el nivel jerárquico de los órganos a los cuales se les delega. Esto es, que entre más alto se encuentre el órgano dentro de la escala jerárquica, la autoridad será más amplia y viceversa, cuando el órgano se encuentra colocado en una escala menor, la autoridad será más específica.

En la Administración Pública Mexicana, el Presidente de la República es la autoridad máxima para cumplir con las atribuciones que le señala la Constitución, pero para el mejor despacho de sus asuntos, delega autoridad a sus más cercanos colaboradores que son los Secretarios de Estado, estos a su vez, delegan a los Subsecretarios, dándose el proceso de la delegación hasta los órganos básicamente operativos.

Los órganos o personas que delegan autoridad, lo hacen de acuerdo a las necesidades, a su conveniencia. Al respecto, encontramos varios tipos:

Los que carecen de aptitud y responsabilidad. Delegan tanto su autoridad como su responsabilidad concomitante.

Aquellos que delegan autoridad porque así lo exigen las necesidades

Los que no delegan autoridad por temor a que el trabajo se realice

satisfactoriamente.

.Wilburg Jiménez Castro cita tres factores para una buena delegación:

- 1) Tener un análisis previo de cargos y de organización para conocer las labores inherentes a cada puesto y así saber si ellas corresponden al respectivo nivel de autoridad y de funciones.
- 2) Entender que la delegación consiste en una redistribución de labores y para ello puede adquirirse a través de educación y adiestramiento sobre el análisis de cargos y de interrelación de funciones y aprender a ejercer el control.
- 3) Lograr una terapia mental para evitar o superar el temor de delegar, mediante estudios de psiquiatría y psicología para aquellos casos en que así se necesite.

De lo mencionado anteriormente, se desprenden tres elementos básicos que componen una delegación:

- a) Confianza. La esperanza y fe que se tiene en la persona a cual se delega.
- b) Responsabilidad. La obligación que tiene el delegado consigo mismo para dar cuenta de sus actos.
- c) Capacidad para dar y recibir autoridad. Que la persona a la cual se le delega, éste previamente capacitada y adiestrada para recibir autoridad y poder delegar parte de ella.

Siempre que se delega autoridad, se hace con respectiva responsabilidad. En este sentido, tal delegación engendra una doble responsabilidad; la de la persona u órgano que le delega la autoridad y la de quien la recibe. No obstante esta responsabilidad decae en el delegante, ya que es el responsable de su jefe superior

de que las funciones se ejecuten.



### **7.1.2.1. Tipos de delegación**

Siguiendo el pensamiento de Jiménez Castro, se dan cuatro tipos:

- 1) Ascendente. Cuando la propia organización como unidad, delega autoridad
- 2) Descendente. Se da cuando el órgano central delega autoridad a todos los miembros de la organización.
- 3) Inmediata. Aparece cuando la máxima autoridad nombra a
- 4) Mediata. Cuando el presidente, actuando solo o en consejo de gobierno, nombra a los directivos de algunas instituciones descentralizadas

La delegación debe considerarse en parte, como un problema derivado por la amplitud de la función administrativa, la cual requiere crear por una parte, diversas esferas de competencia y por otra, la existencia de personas físicas que manifiestan su voluntad. Dentro de este marco. "... La teoría del origen legal de la competencia sostiene que solo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración..."( Fraga 2000. p. 123) Dicha ley puede ser expedida formalmente por el Poder Legislativo y materialmente por el Poder Ejecutivo.

"...La división de la competencia se hace por lo regular siguiendo estos tres criterios: por razón de territorio, de materia y de grado.

La competencia territorial hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual puede ejercitarla.

La competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tiene la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos

son objetos de la administración.

Por último, la competencia por razón de grado tiene lugar separando los aspectos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversas propuestas.

Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros...”( Fraga 2000. p. 126) Como veremos en el siguiente punto, la delegación de autoridad da origen a dos formas de organización administrativa: la descentralización y la desconcentración.

## **7.2 Descentralización y desconcentración administrativa: diferencias**

El propósito del presente capítulo es precisar los conceptos de descentralización y desconcentración administrativa, a fin de vincularlos con la propuesta de descentralización y aplicarlos a nuestro objeto de estudio, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), destacando las ventajas de la misma.

Para hacer referencia a la descentralización administrativa, es necesario analizar el panorama contemporáneo del Estado moderno, pues después de la primera mitad del presente siglo, el mundo ha cambiado en lo económico, político y en la ciencia lo que ha traído como consecuencia una revolución en los conceptos sociales y filosóficos, por lo que el Estado se ha visto obligado a satisfacer con eficiencia la demanda de servicios que la sociedad reclama, de ahí que el Estado ha creado instituciones y entidades para dicho fin.

El Derecho Administrativo es quien da vida y señala los fines a cumplir de las entidades públicas para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Para que el poder u órgano central de la Administración Pública pueda cumplir con su responsabilidad en proporcionar bienes y servicios, lo cual lo va hacer a través de la delegación de autoridad y como consecuencia de esta delegación aparece la desconcentración y descentralización administrativa, la empresa pública etc. Las dos primeras corresponden a la organización administrativa y se presentan como competencia de la Administración Pública. Con relación al tema de descentralización y desconcentración existen diversos enfoques, por lo que hemos creído necesario hacer un análisis para distinguirlas en su forma y fondo, con lo cual lograremos

interpretar verazmente el significado de cada una de ellas.

Dentro de este marco, las definiremos en forma particular para luego establecer sus diferencias y de esta manera, poder lograr una adecuada utilización.

## La universidad como organismo descentralizado con Autonomía

| Ventajas  | Desventajas   |
|---|---|
| <p>1- Permite "... Entregar el manejo del servicio técnico a quien tenga la capacidad y preparación técnica, procurando la satisfacción de las necesidades de la colectividad, cuya atención corresponda al Estado.</p> <p>2- A través de la descentralización administrativa, el Estado descarga el poder de cumplimiento de una serie de obligaciones que contribuyen a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados intervengan en el manejo del servicio.</p> <p>3- Crear un patrimonio especial del órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio del Estado, facilita y atrae liberalidades de los particulares, ya que los mismos saben que aquellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no confundirse con la masa general de los fondos públicos.</p> <p>4-Como órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, pudiendo industrializarse, existiendo una ventaja evidente para el Estado y los contribuyentes pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener el servicio..."(FRAGA, Gabino.2000 pp. 213-214)</p> <p>5- Con la descentralización se acercan las decisiones al lugar donde se desarrollan los procesos de enseñanza- aprendizaje, logrando una mayor flexibilidad, operatividad y una mayor articulación para el logro de los objetivos propuestos ganándose así en eficiencia, posibilitando así una mayor participación de la comunidad universitaria en la toma de decisiones</p> <p>6-Promueve una mayor creatividad y capacidad de innovación.</p> <p>7-Agiliza los tramites pudiendo responder más sensibilidad y pertinencia a los problemas concretos de la realidad del medio</p> | <p>1-La descentralización constituye una oportunidad para el poder Con la descentralización se corre el riesgo de la desarticulación del sistema e integración nacional, sobretodo por las implicaciones curriculares a través de contenidos y practicas pedagógicas, que transmiten conocimientos, ideas y valores, particulares y universales, locales y nacionales, aunque si se trabaja coordinadamente y en cooperación con las unidades involucradas en el proceso dicha amenaza se puede superarse.</p> <p>2-La descentralización constituye una oportunidad del gobierno central para desentenderse de sus obligaciones en materia de educación transfiriendo los problemas a las autoridades locales</p> |

## La universidad como organismo descentralizado Autonomía

| Ventajas (Razones políticas)  | Desventajas |
|---|-------------|
| <p>8- Destaca "... La redistribución del poder político, el control de situaciones conflictivas y la democratización, el primero se refiere al hecho de que al descentralizar las responsabilidades significa reforzar el poder decisorio de los subniveles de gobierno, y al mismo tiempo debilitar la posición de algunos actores centrales, aludiendo con ello a la burocracia central sino también a otros actores, como sindicatos, por ejemplo que actúan de forma centralizada , de hecho una reforma de esta magnitud puede redistribuir el poder entre los distintos grupos sociales.</p> <p>9 El segundo aspecto de la descentralización tiene que permitir la atomización de los conflictos (sindicales) debilitando</p> <p>10 La descentralización a través de la gestión compartida de las responsabilidades permitirá, aumentar la participación ciudadana y, por lo tanto, impulsar la democratización...</p> <p><b>Razones económicas:</b></p> <p>11. Puede ayudar a reducir el déficit público, a través de la reducción del tamaño del sector público central"</p> <p>12 También destaca "ganancias en eficiencia y calidad en la provisión de los bienes vinculados al proceso de descentralización. Con respecto a la eficiencia el supuesto es que la unidad descentralizada tiene mejor acceso que la unidad central a la información sobre las preferencias locales, <b>necesidades y condiciones</b>, y que la mejor utilización de esa información debiera aumentar la eficiencia. Di Gropello, Emanuela, Cominetti Rossela 1998 p 19)</p> <p>13. Estimula la toma de decisiones y la aceptación de autoridad.</p> <p>14 Le da más libertad e independencia en la toma de decisiones a los gerentes (Rector)</p> <p>15 Promueve el establecimiento y el uso de controles amplios que puedan aumentar la motivación.</p> <p>16. Hace posible la comparación del desempeño de diferentes unidades organizacionales.</p> <p>17. Promueve el desarrollo de gerentes generales.</p> <p>18 Ayuda en la adaptación a un ambiente rápidamente cambiante.</p> |             |

## La universidad como organismo desconcentrado

| Ventajas   | Desventajas  |
|--|--|
| <p>1-La universidad como organismo desconcentrado, ofrece una administración más homogénea. , con relación a la administración central, lo cual no es posible pensarse en una administración descentralizada</p> | <p>1-“...La autoridad administrativa del órgano desconcentrado carece de autonomía de decisión, pues jerárquicamente depende del poder central, ya que este puede influir en la misma. .</p>   |
| <p>2- Otra de las ventajas que ofrece la desconcentración, es la posibilidad de concertar con la opinión pública local, lo cual será más evidente cuando no exista una administración descentralizada.</p>       | <p>2-El órgano desconcentrado al estar subordinado al poder central, trae como consecuencia que tenga menor claridad en el ámbito de su competencia que en el órgano descentralizador.</p>   |
| <p>3-La desconcentración facilitará la ejecución y cumplimiento de las decisiones (sobre todo cuando estas son diferentes) del poder central, pues la administración central no puede hacerlo todo</p>           | <p>3-La amplitud del órgano desconcentrado es muy variable, de ahí que a veces el poder central se reserve el derecho de intervenir en todo momento, encerrando así a la autoridad desconcentrada en una serie de consignas que disminuyen su poder de decisión...”( Rufian, Palma. p. 92)</p> |
|  | <p>4-Con la desconcentración, se entorpece el desarrollo de los órganos, ya que se limita su capacidad de maniobra con relación a la flexibilidad, operación y articulación de los procesos que la organización deberá tener en las diversas circunstancias.</p>                               |

### 7.2.1 Descentralización

Existen diversos enfoques sobre la descentralización, como el clásico inglés “...en la que el Estado cuenta ante todo con las colectividades locales para cumplir sus tareas administrativas. Esta modalidad reposa sobre la noción de “selfgovernment“, de auto-administración local y en ella los poderes de las autoridades locales son reales y éstas representan lo esencial del poder. Gran Bretaña no ha pensado el tema de la descentralización en términos de rivalidades entre el Estado y las colectividades descentralizadas; solamente han sido tomadas

en cuenta las condiciones de una buena gestión administrativa y no plantea problemas de unidad nacional...“( Rufián pp. 1-2)

De la concepción clásica inglesa de la descentralización, se puede rescatar para la propuesta de nuestro objeto de estudio, la descentralización para la UPN, como el medio a través del cual la universidad pueda cumplir con su misión en sus funciones sustantivas en la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, de tal suerte que contribuya al desarrollo del país. Por las argumentaciones citadas sobre las ventajas que representa, la descentralización para nuestra institución no debe verse con recelo ante el Estado, pues las instituciones de educación superior deben ser dinámicas en la medida de los requerimientos de la sociedad de tal forma que den respuesta a los problemas apremiantes de la misma.

El enfoque clásico de la administración, define la descentralización como: “...La transferencia de funciones o competencias de las personas jurídicas (territoriales e institucionales) que porten dicha personalidad, se conocen como entes y con independencia del ente que transfiere la competencia...”( Rufián,.. pp. 1-2)

La descentralización administrativa, permitirá a la UPN establecer reglas y normas con libertad así como contar con una Ley Orgánica propia sin estar subordinada a la autoridad administrativa del Estado (SEP), como condición necesaria para la universidad que permita el desarrollo de la misma y, a la vez cumplir con su misión, así como establecer vínculos con instituciones similares fortaleciéndose e impulsando el desarrollo del país al resolver los problemas apremiantes del mismo.

Cabe mencionar que la doctrina administrativa admite la existencia de un mecanismo de regulación del Estado sobre la institución descentralizada, lo que le



permitirá controlar a la UPN dada la situación, no subordinada como se encuentra actualmente bajo la forma de desconcentración administrativa, lo que ha impedido la proyección como una institución de vanguardia en educación superior pedagógica. Por lo que se debe superar dicho paradigma para actualizar a la UPN a la altura de los cambios mundiales. La forma de controlar a las universidades con (autonomía universitaria) según lo menciona Pinto Mazal en su obra *Autonomía Universitaria*: "...El Estado presiona sobre las universidades a través del subsidio, disminuyéndolo o retardándolo..."(Pinto p 8)

La descentralización administrativa en la UPN eficientará el funcionamiento de la institución sin quedar fuera del control del Estado, para verificar el buen uso de los recursos asignados a la universidad.

La descentralización administrativa con autonomía universitaria como una forma de organización administrativa por servicio, se puede explorar su origen desde la concepción clásica de Emanuel Kant, quien toma como referencia la autonomía del individuo y, que posteriormente aplicaría a las instituciones al responder a la pregunta "...¿qué es la ilustración? :

La ilustración es la salida del hombre de su condición de menor de edad de la cual él mismo.

La minoría de edad es la capacidad de servirse de su propio entendimiento sin la dirección. Uno mismo es culpable de esta minoría de edad cuando la causa de ello no radica en una falta de entendimiento sino de la decisión y el valor para servirse de él con independencia sin la conducción *sperere aude*. Ten valor de servirte de tu propio entendimiento" (Ferro 1996.. pp. 130-131)

Es importante destacar la reflexión de Kant, referencia a la autonomía del hombre

a nuestro objeto de estudio, pues es la opción para el desarrollo y proyección con prestigio, libre de los vaivenes políticos a los que ésta sujeta la institución en el esquema actual de desconcentración.

Existen otros enfoques sobre la descentralización administrativa, los cuales podrán fortalecer la contrastación de nuestra hipótesis y argumentar nuestra propuesta para nuestro objeto de estudio tales como:

La del establecimiento público o forma francesa, también denominada administración oficial.

“...Es una unidad administrativa con las siguientes características: debe su origen a una Ley; atiende a servicios de carácter técnico; tiene patrimonio propio y personalidad jurídica; su régimen lo liga con la administración es peculiar para el ente. Es una forma de gestión del servicio público, mediante la afectación de un patrimonio propio formado con bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes: orgánica y técnica. La primera con prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a esta su esfera de autonomía; La segunda de las reglas de gestión, diversas de las aplicables al organismo central a efecto de hacerlas menos rígidas y más eficaz...”( Olivera pp. 344-345) Del establecimiento público francés, se puede destacar lo referente a que se acerca la administración a los administrados, con el fin de hacer más eficaz la gestión administrativa.

Viendo de una manera más sencilla, la descentralización significa la “...traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo al mismo todo organizado. El propósito de la descentralización es el cumplimiento de los fines gracias a una mayor relativa independencia”( Jiménez 1967 p. 15)

En nuestro país, la descentralización ha sido entendida como una forma de organización, utilizada por el Estado para mejorar y optimizar ciertos servicios (Educación, salud, etc), de ahí la propuesta de descentralización vinculada con nuestro objeto de estudio para mejorar y optimizar ciertos servicios (educativos).

Para fines de nuestro objeto de estudio, definiremos a la descentralización como la delegación de facultades decisorias a órganos que no dependen jerárquicamente de un órgano central y que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión; los anteriores son elementos esenciales para que el Estado proporcione el servicio de educación superior de excelencia lo cual asociamos a los requerimientos mínimos para nuestro objeto de estudio en la UPN.

Cuando el Estado crea organismos descentralizados, estos pueden aparecer con diferentes caracteres:

Autárquicos

Autónomos

Los organismos autárquicos son aquellos que tienen personalidad jurídica, administración y patrimonio propio pero no tienen capacidad de nombrar a sus máximas autoridades. Por ejemplo SIDERMEX.

Los organismos autónomos además de tener las características propias de los autárquicos, “poseen la capacidad de nombrar sus máximas autoridades”. Por ejemplo la UNAM

### **7.2.2 Tipos de descentralización**

La descentralización adopta diferentes tipos de acuerdo a la actividad y fines que lo justifican.

Para los propósitos de nuestro objeto de estudio, consideramos dos tipos de descentralización: política y administrativa.

“...Denominaremos descentralización o autonomía política la que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social La Constitución otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas sus fines últimos; típicamente, esta autonomía política corresponde a los niveles constitucionales de gobierno...”( Jiménez 1973, p. 41)

En una forma más estricta es “...la creación y aceptación de entidades libres y soberanas dentro de una nación que en nuestro país, a su vez, admite la existencia de municipios también libres y soberanos...”( Castelazo 1977. p. 158) ;

No obstante la definición anterior, en nuestro país las Entidades Federativas forman parte del Estado Federal, la voluntad de éste, requiere de la participación de aquellos. Todas las facultades que no están atribuidas a los Estados miembros,

ya que éstos deciden en sus respectivas esferas de acción.

Así lo justifica nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 cuando nos dice “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental ”

En el caso de la creación de organismo descentralizados autónomos, algunos teóricos consideran a esta forma de descentralización como una forma de crear un Estado dentro del Estado, lo que no es totalmente cierto, de cierta manera siguen controlados por el Estado más no subordinados, lo cual representa una gran ventaja en la prestación del servicio para el Estado, pues por si fuera poco a este tipo de organismos solamente se dota de una autonomía relativa.

Para Andrés Serra Rojas, la descentralización administrativa tiene dos formas coincidiendo con otros autores representativos del tema: a) descentralización por región y b) descentralización por servicio, para efectos de nuestro objeto de estudio se hará hincapié en esta última destacando las ventajas que ofrece: ” ...1. Entregar el manejo del servicio técnico a quien tenga la capacidad y preparación técnica, procurando la satisfacción de las necesidades de la colectividad, cuya atención corresponde al Estado.

2. A través de la descentralización administrativa, el Estado descarga el poder de cumplimiento de una serie de obligaciones que contribuyen a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados intervengan en el manejo del servicio.

3. Crear un patrimonio especial del órgano descentralizado, independizándolo del

patrimonio del Estado, facilita y atrae liberalidades de los particulares, ya que los mismos saben que aquellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no confundirse con la masa general de los fondos públicos.

4. Como órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, pudiendo industrializarse, existiendo una ventaja evidente para el Estado y los contribuyentes pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener el servicio...”( Fraga, 2000. pp. 213-214) Son de gran importancia las ventajas que se enlistan para nuestra institución, de la descentralización por servicio, pues ésta permitirá a la universidad actualizarse, quedando en condiciones de competitividad ante las demás instituciones y la globalización económica, a la vez que podrá brindar una educación de excelencia. La descentralización política y la descentralización administrativa, tienen en común su creación a través de una ley o decreto. La primera, se basa en las relaciones especiales que tienen los Estados con el Poder Central; la segunda, se realiza únicamente dentro del Poder Ejecutivo. Además desde el punto de vista político existe una diferencia, ya que el poder político central se niega a la descentralización política, mientras que la administrativa se le da la autoridad suficiente para tomar decisiones en su respectiva materia, la cual representa la posibilidad de cumplir con la misión encomendada pudiendo aplicarse a nuestro objeto de estudio.

### **7.2.3 La desconcentración administrativa**

Con relación al concepto de desconcentración no existe una definición en la que la mayoría de los autores estén de acuerdo, por lo que hemos recurrido a una serie

de autores que manejan el concepto tales como "...Es la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional a favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional..." (Jiménez. p. 42) La desconcentración siempre debe hacerse en aquellas personas u órganos que se encuentren dentro de la propia organización no así tratándose en el caso de la educación superior como es nuestro objeto, pues no se dan las condiciones idóneas para brindar el servicio de excelencia de estudio tal como lo cita la siguiente definición "...desconcentración: Es un modo de distribución de funciones administrativas a órganos encuadrados dentro de la administración y que no esté en la cúspide de la jerarquía administrativa..."( Jiménez 1967, p. 191) "... la acción de atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios pero sin ser trasladados a otras personas; esto es sin que se pierda vinculación que caracteriza a estos órganos.

Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente..."( Olivera pp. 334-335)

Las competencias que el órgano central confiere al órgano desconcentrado no implica darle independencia plena ni mayor jerarquía administrativa, sólo en un descongestionamiento del poder central para que sus funciones se realicen más eficientemente. Sin embargo aunque el organismo desconcentrador otorgue determinadas facultades para que decida y actúe por sí misma no es suficiente para el cumplimiento de la misión encomendada, tal como se ha demostrado en nuestra Universidad, pues en sentido estricto las decisiones más importantes

competencia exclusiva del organismo central, todos los agentes locales que son nombrados por el órgano central tienen cierta capacidad de decisión que les ha sido delegada. Dentro de este contexto, los agentes locales están obligados a ejecutar las decisiones que emanen directamente del órgano central.

Para efectos de nuestro objeto de estudio la desconcentración es la: delegación de funciones y responsabilidades en un ámbito de competencia limitado, dentro de la propia administración.

#### **7.2.4 Tipos de desconcentración.**

La desconcentración se presenta a través de dos formas: política y administrativa.

“...La desconcentración política es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado. La desconcentración administrativa se reduce a varias materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder

Ejecutivo Federal” (Serra 2001. p. 503) Con relación a la desconcentración política ha sido un tema poco tratado por considerarse una práctica muy difícil de llevar a cabo “...Políticamente el poder es uno y se orienta para su ejercicio, en tres ramas: La Legislativa, Ejecutiva y Judicial, esquema que esencialmente se repite a niveles estatales. Si hablamos políticamente no podemos desconcentrar el poder político el cual es indivisible”( Castelazo. p. 160 ) En cambio, la “... desconcentración administrativa se refiere a la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización...”( Castelazo. p. 160 )



#### **7.2.4.1. Aspectos de la desconcentración**

En el Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa, organizado en 1975 por la entonces Secretaría de la Presidencia a través de su Dirección General de Estudios Administrativos, algunos estudiosos de la administración pública mexicana trataron los diferentes aspectos de la Desconcentración.

#### **7.2.4.2 Aspecto político**

El maestro Víctor Flores Olea abordó este aspecto de una manera detallada y clara.

Diciendo que estando el aparato de servicios del Estado en contacto directo y cotidiano con la ciudadanía, la Administración Pública Central debiera en un principio desarrollar aquellos métodos y técnicas que le permitieran conocer las necesidades, las opiniones básicas y exigencias prevalecientes en la sociedad en la cual actúa y a la cual pretende servir.

Sin embargo, considera que aquí no encontramos ciertamente participación inmediata de la ciudadanía en decisiones administrativas, la cual se concentraría en el momento en que el cuerpo de la Administración del Estado sea más sensible y que a través de técnicas específicas logre captar de una manera sistemática y organizada lo que la sociedad en su conjunto espera de ella.

En este sentido más que una desconcentración administrativa se debe hacer una descentralización administrativa que implique un régimen de confianza en la Administración Pública y, una confianza de la ciudadanía respecto a la

administración Pública y sus funciones, es decir, un tipo de relación en que la ciudadanía confíe en la eficiencia, la honestidad, y la funcionalidad del aparato administrativo gubernamental. Cabe destacar que se pueden vincular con nuestro objeto de estudio, las valiosas recomendaciones para lograr una mayor eficiencia y eficacia en cuanto a nuestra institución por la misma naturaleza del servicio público que se proporciona.

#### **7.2.4.3 Aspecto económico**

Este aspecto fue abordado por la maestra Ifigenia Martínez de Navarrete la cual piensa que el proceso de crecimiento de los grandes centros industriales, ha originado una expansión y una concentración económica. Esta situación se caracteriza por lo siguiente:

- a) La existencia de un amplio mercado en una zona relativamente pequeña.
- b) Considerable inmigración, originada por mayores oportunidades de empleo y educación que imperan en el medio urbano.

Disponibilidad de insumos y de mano de obra abundante y relativamente barata.

Afluencia de ahorros y oportunidades de inversión, y

Costos decrecientes en razón del fácil acceso a los diversos servicios.

Esta situación, impone una política de descentralización industrial que estimule la formación de nuevos polos de crecimiento en aquellas regiones de menor desarrollo relativo, susceptibles de explotar economías de base que permitan aprovechar sus recursos y generar empleos.

#### **7.2.4.4 Aspecto Jurídico**

El maestro Alfonso Nava Negrete trató los elementos jurídicos de la desconcentración administrativa. Considera que las leyes, decretos, etc., en los que se basa la desconcentración, no son elementos jurídicos suficientes que la apoyen. Si cada organismo crea sus propias bases que fundamente su respectiva desconcentración, caeríamos en una evaluación que daría como resultado una dispersión y anarquía de elementos jurídicos, no por falta de los mismos, sino por la multiplicidad de ellos.

Lo que debe caracterizar a la desconcentración, es organizar a la misma para hacer de ella una labor peculiar en cada dependencia. En este contexto, no debe considerarse como un aspecto puramente administrativo, sino también como una cuestión jurídica que aporte los elementos para llevarla cabo.

#### **7.2.4.5 Aspecto administrativo**

El doctor José Chanes Nieto habla sobre los aspectos administrativos de la desconcentración.

Afirma que el acercamiento de los servicios administrativos federales a los lugares donde se requieren, trae consigo grandes ventajas para los beneficiados en forma general; ahorrarles tiempo y recursos económicos.

Para poder efectuar la desconcentración se requiere de ciertos principios:

1) Debe ser una facultad decisoria, para que efectivamente permita al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.

2) La regionalización debe hacerse siguiendo la tradición mexicana por entidades federativas.

3) La decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial como regularmente sucede y por consiguiente el funcionamiento de este tipo de instituciones no es eficiente en su misión.

4) Para efectos de acercamiento y rapidez buscados que con la desconcentración, de otros órganos que cumplan funciones complementarias.

Por otro lado, los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias complementarias.

De los conceptos vertidos sobre la descentralización y desconcentración resaltaremos sus diferencias:

Desde el punto de vista de su origen, los términos descentralización y desconcentración suponen una traslación de parte del poder central a unidades

periféricas o funcionales. No obstante, desde el punto de vista jurídico-administrativo la desconcentración significa una distribución de funciones dentro del propio órgano administrativo; en cambio la descentralización, no restringe a la sola delegación de funciones, sino que a través de ella se crea una persona jurídica, como sujeto de deberes y derechos propios. Es importante resaltar que la descentralización es creada a través de una Ley o Decreto. Mientras que la desconcentración es creada por decreto o en forma convencional.

Ampliando estas consideraciones se puede decir que "... la desconcentración, con importancia cercana e intención parecida a la descentralización es, sin embargo muy distinta, porque la descentralización significa personalidad aparte y la desconcentración significa descongestionamiento del aparato central..."<sup>22</sup> Otras de las diferencias entre los conceptos de la descentralización y desconcentración administrativa, se puede apreciar en cuanto a las ventajas que ofrece la descentralización y, las limitaciones de la desconcentración administrativa, pues mientras la descentralización otorga una autonomía orgánica y técnica, con un autogobierno, permitiendo a la institución la posibilidad de estar a la vanguardia para responder a las necesidades de desarrollo del país, pues la toma de decisiones se efectúa en la dirección de la institución con la participación de sus miembros, en la desconcentración se establecen sucursales del organismo central, impidiendo la participación de los actores del organismo desconcentrado y, esto cobra mayor importancia en la educación superior, como se aprecia en la

<sup>22</sup> Véase: Zorrilla, Pedro G. Desconcentrar y Descentralizar para acercar la administración Pública al pueblo, en: La Reforma Administrativa Federal, Función Participativa. p. 39

Universidad Pedagógica Nacional. Pues desde el origen de la institución en cuestión ha estado subordinada al Estado a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), lo que ha traído una serie de problemas a la misma progresivamente sin tener una solución definitiva de raíz, únicamente se ha logrado concertaciones entre los protagonistas, debido a la forma de organización y régimen jurídico (desconcentrado) lo que ha impedido la participación de la comunidad universitaria para superar los problemas y obstáculos de la misma.

### **7.3 Descentralización y participación**

La participación hace alusión a las pretensiones de los actores sociales de autores en los procesos que les concierne.

Así, la participación cobra gran importancia en la educación superior y, en particular en la universidad pública, la cual cumple en el nombre del Estado el deber que tiene éste de impartir educación superior. Para cumplir con el mandato constitucional mencionado, el Estado mexicano adoptó la fórmula jurídico política; en lugar de prestarlo a través de sus órganos de gobierno optó por encomendarlo a instituciones y organismos descentralizados dotándolos con plena autonomía, según queda manifiesto en las disposiciones aplicables. Aunque la realidad se ubica en un contexto meramente teórico.

La descentralización opera en términos del artículo 90 Constitucional en el ámbito de la Administración Pública, cuyo titular es el Presidente de la República en lo Federal. Los gobiernos en las entidades federales se ajustarán al Mandato Federal para crear organismos desconcentrados y descentralizados. Es importante recalcar que para que las universidades cumplan con su misión requieren de la

descentralización con autonomía, pues como ya sea argumentado en el desarrollo de la presente investigación con doctrinas y autores que abordan el tema y, como refuerza el maestro Daniel Solorio Ramírez “...nadie como el poder para desalentar el conocimiento” ambos conceptos son poco amigables, por lo que es importante preservar el conocimiento en las universidades descentralizadas con autonomía para que la misma realice doble función:

a) Preparar profesionales para la supervivencia del modelo social que la crea y mantiene.

b) Crear y erigirse crítica de las injusticias del modelo citado..”( Solorio Ramírez, Daniel. “ En la Universidad la autonomía no es un mito”. La revista de educación superior pp. 9-11), quedando Ejecutivo Federal como auditor que para verificar el cumplimiento de los estatutos universitarios y, en caso de la violación de los mismos aplicar sanciones a quien corresponda con la venia del Congreso. Por lo que es necesario reflexionar lo esencial de la descentralización con autonomía para la UPN, con lo cual se eficientara a la universidad, pues el modelo de la desconcentración únicamente ha logrado concertaciones entre la institución en cuestión y la SEP. , En los diversos conflictos acontecidos lo que ha sumido a la institución en el rezago en cuanto a su desarrollo y estabilidad político administrativa que indiscutiblemente repercute en su funcionamiento.

El concepto de participación “...implica contribuir a generar la voluntad colectiva imputable a la acción que se trate...”( Rufián,. p. 32)

Acorde a la definición de participación se puede deducir que tiene influencia en la toma de decisión que se trate y su manifestación sea la de mayor calidad para la institución, dicha participación deberá tener un alcance en las principales etapas

del proceso de la toma de decisiones, de ahí la trascendencia de la descentralización con la autonomía para la Universidad Pedagógica Nacional, lo cual contribuirá a eficientar la administración escolar de la universidad, retroalimentada por las aportaciones de la Administración Educativa, logrando, la descentralización con autonomía para la UPN, lo cual propiciara el acercamiento de la comunidad en la gestión de la institución, revisión de sus carreras, mayor proyección de la institución gracias al buen nivel de sus egresados, logrando consensos, así como evitando conflictos al interior de la universidad, democracia en la elección de sus autoridades y sus finanzas.

#### **7.4 Algunas reflexiones oportunas en torno a la descentralización administrativa para la Universidad Pedagógica Nacional**

Es de vital importancia la descentralización con autonomía para la UPN, para que ésta cumpla la misión encomendada en nombre del Estado, el deber que tiene de impartir educación superior, por lo que el gobierno debe procurar que las universidades cuenten con las facilidades para acatar dicho mandato constitucional con las mejores condiciones. Pues en México el Estado dota con plena autonomía a algunas universidades públicas.

La descentralización opera en nuestro país en el ámbito de la Administración Pública, cuyo titular es el Presidente de la República en lo federal, y los gobernadores en las Entidades Federativas y Presidentes Municipales en la localidad municipal.

El maestro Miguel Acosta Romero define la descentralización administrativa como: "...Una forma de organización que adopta la Administración Pública para



desarrollar:

a) actividades que competen al Estado

b) que son de interés general en un momento dado a través de organismos creados especialmente para él, dotados de 1 Personalidad jurídica, 2 patrimonio, y régimen jurídico propio...”( Acosta. p. 93)

Pues bien si las universidades fueron dotadas de autonomía y sus funciones sustantivas son la docencia, la investigación y difusión de la cultura, es importante cuestionarse por que la UPN no, si desde la creación de la misma no ha desarrollado la misión como se visualizó en su origen por lo que debe plantear la interrogante ¿por qué seguir con el mismo paradigma? (desconcentración) si por lo menos en la institución ha estado muy cuestionado al no haber mostrado su eficiencia, por lo anterior surge la propuesta de descentralización con autonomía para esta universidad.

La Universidad Pedagógica Nacional como todas las instituciones de educación superior debe contar con plena descentralización con autonomía para cultivar y, difundir el conocimiento y como ya se expuso en el desarrollo del presente capítulo en sus orígenes filosóficos de la descentralización con autonomía universitaria, el Estado no debe subordinar a la educación superior.

El papel del Estado debe estar circunscrito a controlar la educación para verificar que los recursos de la sociedad se empleen adecuadamente para dar solución a los problemas prioritarios de desarrollo del país. Es importante considerar la importancia que representa para la educación superior, la cual no debe estar subordinada al Estado, pues corre el riesgo de ser corrompida por los funcionarios gubernamentales o provocar su obstrucción en los vaivenes políticos en que se

encuentra inmersa.

Es fundamental hacer referencia a la relación Estado Educación Superior, el Estado está obligado por mandato constitucional a financiar la educación superior, por consiguiente universidad y Estado tienen la misma jerarquía en la medida que el Estado posee autoridad inmediata y la universidad retroalimentará el aparato de Estado, por lo que la autoridad de la universidad será mediata, además con relación al financiamiento el Estado no subsidia a la educación superior, sino más bien es un administrador de los impuestos de la sociedad, universidad y Estado son sostenidos por los impuestos de la sociedad, el Estado no es ningún mecenas de la educación superior, por lo anterior se puede considerar fundamentada la propuesta de descentralización con autonomía para la Universidad Pedagógica Nacional, de tal forma que ésta pueda establecer premisas de desarrollo del país en el ámbito social, económico y Político de la nación, cuyo principal promotor es el Sistema Educativo Nacional, pues resulta indiscutible que una sociedad con una amplia gama de educación ofrecida y obtenida, proveerá a la nación de un desarrollo acelerado que redundará en mejores condiciones de vida.

#### **7.4.1 La visión de la autonomía universitaria en la Constitución Política y en la ley.**

En este apartado integramos los principales fundamentos legales que se vinculan con nuestro objeto de estudio.

La educación es un factor fundamental para el desarrollo de cualquier país así como el medio para lograr una sociedad en armonía y la vía de superación para los individuos.

Por lo antes mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía para que todo individuo pueda acceder a ella, lo que constituyó un logro de la revolución plasmado en el artículo 3o constitucional con gran acierto de carácter laico, “gratuita”, democrática, científica etc.

De ahí que el artículo 3o ha tenido diversas modificaciones de acuerdo a las necesidades de la nación.

Indudablemente, la educación ha sido la esperanza para el desarrollo y progreso de los pueblos, por lo que el Estado mexicano ha contemplado el derecho a la educación a través de la legislación de la educación, tomando como base el artículo 3ro de la Constitución, donde se considera la gratuidad de la educación básica hasta la educación superior, referente a su normatividad; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que “... La Secretaría de Educación Pública le compete organizar, vigilar y desarrollar en escuelas oficiales incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, urbana, semiurbana y rural así como regular el funcionamiento de las universidades y organismos descentralizados del Estado...”( Valades. p. 26)

La importancia de la educación en el país se manifiesta al establecer, que el

Estado mexicano tenga una Secretaría de Educación Pública que se encargue de coordinar y organizar la misma en sus diversos niveles procurando el desarrollo de la nación en sus diversas áreas, tal es el caso que la misma Ley Orgánica de la Administración Pública establece que la Secretaría de la Defensa Nacional regulará la educación militar en colaboración con la SEP, la Secretaría de Marina regula la educación naval militar, la Secretaría de Recursos Hidráulicos la educación referente a la agronomía y pecuaria promoviendo el desarrollo de dichos sectores del país.

La Ley General de Educación en su artículo 1º define su ámbito de acción y aplicación señalando que “Ésta Ley regula la educación que imparte el Estado, Federación, Entidades Federativas y Municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, constituyen un servicio público...”( Salinas . Ley General de Educación. p. 3)

Como se ha planteado en la Ley Federal de Educación en lo referente a la educación superior y, en particular con las universidades (autónomas); el Estado ejerce un control por medio de la SEP, aunque es pertinente aclarar que la misma Ley establece que de acuerdo a “ ...la función social de éstas a la que se refiere la fracción VII del artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regularán por las Leyes que rigen a dichas instituciones... ” ( Salinas . Ley General de Educación. p. 3)

Por lo antes citado es necesario que la UPN cuente con autonomía para estar en circunstancias similares a las de dichas instituciones, con plena capacidad de

respuesta para poder tener una administración educativa eficaz que se refleje en resultados brindando servicios educativos de mayor calidad con planes y programas de estudio con carácter vanguardista, ofreciendo opciones de educación más creativas, que respondan a los grandes retos de la globalización.

## **7.5 La descentralización con autonomía universitaria en el artículo 3º constitucional y su evolución**

En nuestro país se ha tenido, el acierto de encomendar a la educación superior, el papel relevante de ser la promotora del desarrollo de la nación, lo cual ha sido plasmado en normas jurídicas en materia de educación, pues independientemente de la ideología de cada gobierno, siempre se ha manejado a la educación en el discurso, como el medio para cumplir los anhelos y necesidades del desarrollo de la nación.

El artículo 3º Constitucional, en su texto original establecía las bases de la educación en México, pues implicaba conceptos como democracia, nación y el sentido social, lo cual ya se podía deducir que se ha aplicado a la educación superior para promover el desarrollo del país, debido a que ésta debe dar respuesta a los problemas prioritarios de desarrollo.

Las reformas realizadas a dicho artículo en diversas ocasiones demuestran la imperiosa necesidad de mantener la educación a la altura de las circunstancias y requerimientos del país. El artículo 3º constitucional en su fracción VII, establece que "... las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas, determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio..."( Poder Judicial de la Federación consejo de la judicatura federal. Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. p. 20)

En la fracción VII del artículo 3º Constitucional, el Estado mexicano reconoce la importancia de la descentralización con autonomía en la educación superior y, en especial en las universidades, por lo que habría que preguntarse ¿por qué la UPN no es descentralizada?, tomando el antecedente que el modelo de organización desconcentrada no ha funcionado cumpliendo los objetivos y misión con la que surge.

La primera reforma del texto original del artículo 3º Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1934. En la enmienda a tal artículo se aplicó el contenido ideológico al establecer la educación socialista a cargo del Estado, dicha iniciativa correspondió a los diputados y senadores del Partido Nacional Revolucionario (PNR) durante el período del Presidente General Lázaro Cárdenas del Río, el aludido decía "...La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus actividades en la forma que le permita crear una juventud con un concepto racional y exacto del universo y de la vida social..."( PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 20)

Es evidente que la reforma del artículo tercero representaba la ideología del gobierno en el poder, así como que atento contra la autonomía de las universidades, lo que se pudo apreciar por las fuertes críticas de los académicos universitarios de esa época y del foro político, tal acción fue considerada como centralizadora.

La segunda reforma se realizó en diciembre de 1946, modificando casi totalmente el artículo 3º, suprimió la parte ideológica de la reforma anterior. "...Se estableció que la educación impartida por el Estado tendería al desarrollo de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, conciencia de solidaridad internacional, la independencia y la justicia conservando el sentido laico..." PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 20) La segunda reforma del artículo 3º Constitucional de 1946 atribuida al Secretario de Educación Pública (SEP), Maestro Jaime Torres Bodet, representaba la carga ideológica del partido político en el poder, indicando que la educación pública debería de tomar un carácter nacional, sin exclusivismo debiendo atender a la comprensión y resolución de los principales problemas de la nación, dando atención al aprovechamiento de los recursos del país, asegurando la independencia de la patria.

La tercera reforma del artículo 3º Constitucional efectuada en octubre de 1979, posteriormente a una consulta a las instituciones de educación superior involucradas, el Presidente Lic. José López Portillo envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción; VIII al artículo 3º Constitucional que con ciertas precisiones incorporadas por el Congreso Federal, se volvería texto institucional. Dicha enmienda fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980 y garantiza constitucionalmente la autonomía universitaria que hasta ese momento había sido protegida por determinadas instituciones.

La exposición de motivos sobre la autonomía universitaria "...Es una institución



familiar a la Nación Mexicana. Que existe un compromiso permanente con la autonomía para las instituciones de cultura superior, se organicen, administren y funcionen libremente y sea sustento de libertades, jamás con fórmulas de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primogenias del Estado...” PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 20)

Es importante destacar, las reformas realizadas al artículo 3o Constitucional, en lo referente a la forma de organización de la educación superior, ya se hacia referencia a la descentralización con autonomía, para las universidades e instituciones de educación superior que así lo contempla para que las mismas puedan realizar sus funciones sustantivas, manifestándose en la exposición de motivos del Presidente Lic. José López Portillo al adicionar la fracción VIII al artículo 3º citado, vale la pena hacer la siguiente reflexión sobre la Universidad Pedagógica Nacional, pues también al igual que las demás universidades debe desarrollar tres funciones sustantivas, siendo esencial la autonomía para el cumplimiento de la misión de la UPN, para contribuir a la solución de los problemas prioritarios que afectan a la nación a la vez que la misma institución pueda adaptarse a la dinámica social de la globalización del mundo.

#### **a) organización.**

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su “...artículo 90 divide a la administración pública en dos sectores: centralizado y el

sector paraestatal...”( Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p. 74)Que más bien debería denominarse descentralizado. Siendo aquí donde se pueden encuadrar los organismos públicos creados con autonomía técnica para la atención de los asuntos de la Administración Pública.

La estructura de gobierno de estos organismos tiene una estrecha relación y dependencia con la Administración Central, frecuentemente el ejecutivo federal es quien nombra directamente a los funcionarios dirigentes de los mismos, por ejemplo PEMEX, IMSS, ISSSTE.

Bajo la reglamentación del artículo 26 Constitucional que contempla el Plan del desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Pero existe otro tipo de organismo público descentralizado que forma parte de la administración pública, pues si bien es cierto que no encuadra dentro de los poderes tradicionales. Cumple con funciones que el Estado no puede encomendar al Ejecutivo ni al Legislativo así como tampoco al Poder Judicial. Siendo dotados con autonomía técnica como el ente descentralizado de la administración, pero además con autonomía política ligada al cumplimiento de su fin. Siendo resultado de una decisión política de alto rango encaminada a realizar funciones de interés público. Dichos organismos son creados por el Estado, pero no son parte de ninguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial)

Las universidades descentralizadas con autonomía son ejemplos de tales organismos creados para impulsar el conocimiento mediante la enseñanza, investigación y difusión de la cultura, no guardan ninguna relación jerárquica ni subordinación frente al poder público teniendo, la gran responsabilidad de contribuir al desarrollo integral de la nación, de ahí lo trascendente de la

autonomía y la autarquía financiera de las universidades debiendo contemplar e integrar a la Universidad Pedagógica Nacional para hacerla más eficiente y eficaz en el cumplimiento de su misión, para poder visualizar una mejor propuesta para nuestra institución, con mayor certidumbre, lo cual redundara en consolidar su propio proyecto y obtener prestigio hacia la cúspide del liderazgo.

## **7.6 Estrategias para obtener alternativas para la descentralización administrativa con autonomía de la Universidad Pedagógica Nacional**

En estas estrategias se conforman algunos elementos básicos para la inducción de la descentralización en la UPN desde visión política y jurídica.

### **7.6.1 Planteamientos políticos iniciales**

La Tesis denominada “La reforma de la Universidad Pedagógica Nacional y su autonomía”, se fundamenta con la necesidad de respeto de cada una de las Administraciones Públicas, entendiéndose la descentralización con autonomía universitaria como: una forma de organización administrativa que cuenta con patrimonio propio, personalidad jurídica y autonomía de gestión y orgánica para la UPN, con lo cual se trataría de acercar la administración a los administrados, basado en el desempeño eficiente de la institución como una actividad propia de la misma con lo cual el Estado se vería reforzado al proporcionar un servicio público eficiente.

### **7.6.2 Elaboración jurídica de la propuesta**

Es importante destacar que la propuesta se basa en otras leyes orgánicas de otras universidades públicas, no propone un nuevo esquema de organización del servicio público en materia de educación superior, si no de adecuación de la estructura administrativa de educación a los principios de la operación técnica que implica una relación; Estado- universidades descentralizadas basadas en la cooperación y coordinación. Por tanto, el Estado, tiene una clara justificación conservando el control y, por lo que la administración descentralizada de la UPN sólo aspira a que la administración del Estado en materia de educación superior se

adecue a la realidad competencial en el marco de la globalización.

### **7.6.3 ¿Qué se gana el gobierno con descentralizar la educación superior (Universidad Pedagógica Nacional)?**

El proceso de la descentralización de la educación superior implica un cambio sustancial, cuyas repercusiones habrán de marcar profundamente la educación que se imparte en la Universidad Pedagógica Nacional o ¿acaso representa una oportunidad para que el gobierno no enfrente los problemas de fondo de la institución, transfiriéndolos a otras instancias de gobierno? ¿Qué puede esperarse, en todo caso de la estrategia o propuesta que se proponía para la UPN?

El propósito de la presente investigación es destacar las ventajas que representa la descentralización administrativa con autonomía (relativa) para la UPN, que pueda contribuir a una mejor prospectiva reorientando la trayectoria de la Institución.

Se habla de descentralización en la educación superior, cuando las instituciones o entidades territoriales comparten decisiones con el nivel central.

La descentralización representa las siguientes ventajas:

Con la descentralización se acercan las decisiones a la comunidad de la institución que es donde se desarrollan los procesos de enseñanza aprendizaje y se gana así en eficiencia; según el segundo, se posibilita una mayor participación de la comunidad universitaria en el quehacer educativo, con lo que lleva una mayor democratización escolar; y según el tercero, si el proceso se lleva hasta el nivel institucional, se incentiva la competencia y la creatividad de la institución con relación a los demás establecimientos de educación superior, lo que promovería

una mayor creatividad y capacidad de innovación.

#### **7.6.4 Más eficiencia y mayor pertinencia para la UPN**

La crítica vertida entorno a la centralización que se ejerce en la toma de decisiones en la cúspide de la UPN, vuelve extremadamente lento e ineficaz el accionar de la administración educativa de la Universidad.

Frente a esa realidad, la descentralización aparece como una estrategia con posibilidades de hacer más eficaz el funcionamiento de la UPN y de facilitar su interacción con el medio social. Se argumenta que al descentralizar la UPN de los numerosos asuntos importantes y no importantes que tiene que resolver, la alta dirección de la UPN ( rectoría) quedará con facultades pudiendo prestar una buena servicio. A la vez que al transferir poder de decisión a la alta dirección de la UPN, facilita la comunicación, agiliza los tramites y se responden con más sensibilidad y pertinencia a los problemas concretos del medio, pues se puede suponer que la administración de la universidad tiene un conocimiento más cercano y circunstanciado de ellos, en este sentido se ha observado que la descentralización tiende ha acercar la decisión a la ejecución, favoreciendo así la rapidez al acortar las comunicaciones, cabe mencionar que esto vale no sólo para las cuestiones administrativas, sino también para las curriculares, esperando así una mejor respuesta a las necesidades del país en materia de educación. Por lo tanto la eficiencia interna y externa se vería incrementada de ahí que se proponga la descentralización con autonomía y todo lo que ello implica como el implementar una Ley Orgánica en nuestra propuesta siendo la siguiente:

# **LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL AUTONOMA**

## **CAPITULO I**

### **OBJETO Y FACULTADES DE LA UNIVERSIDAD**

Artículo 1.- La UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL AUTONOMA es un Organismo Público Descentralizado del

Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto contribuir a la

prestación de los servicios educativos en los niveles Medio Superior y Superior; realizar

investigaciones científica, tecnológica y humanística y coadyuvar al estudio, preservación,

acrecentamiento y difusión de la cultura. La atención a la problemática nacional tendrá

prioridad en los objetivos de la Universidad y la Institución contribuirá por sí o en coordinación con otras entidades de los sectores público, social y privado al desarrollo

nacional.

Artículo 2.- La Universidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, pero podrá establecer dependencias y realizar sus planes y programas en todo el País. La inviolabilidad de los recintos universitarios se normará por las disposiciones de orden

constitucional y de derecho público procedentes.

Artículo 3.- La universidad como organismo constitucionalmente autónomo tiene

libertad para organizarse y gobernarse así misma, definir su estructura y las funciones académicas, así como sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia, de su personal académico y administrar su patrimonio.

Artículo 4.- La educación que imparte la Universidad tenderá a desarrollar armónicamente las

facultades del universitario y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y a la conciencia de

la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. La Universidad examinará

todas las corrientes del pensamiento científico y los procesos históricos y sociales sin

restricción alguna, con el rigor y objetividad que corresponden a su naturaleza académica.

Los principios de libertad de cátedra, de expresión y libre investigación, normarán a las

actividades universitarias.

Artículo 5.- La Universidad tiene facultades para:

I. Expedir Certificados de Estudio, Diplomas, Títulos Profesionales y otorgar grados

Académicos en las diversas carreras, especialidades y postgrados que imparta, de acuerdo a la Ley, el Estatuto y los Reglamentos respectivos;

II. Conceder validez a los estudios de enseñanza Media Superior y Superior que se realicen en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros e



incorporar enseñanza Media Superior y Superior en el País siempre que corresponda a la que imparta la propia Universidad;

III. Planear, programar, impartir y desarrollar actividades de docencia, investigación y

difusión de la cultura;

IV. Promover relaciones de intercambio y cooperación en los ámbitos científico, técnico y cultural con instituciones afines del país y del extranjero;

V. Establecer los criterios, procedimientos y requisitos para la admisión, permanencia

y egreso de sus alumnos;

VI. Determinar los derechos, participaciones y cuotas por los servicios que preste y los

trabajos que se ejecuten en sus dependencias.

Artículo 6.- La Universidad es una Institución Académica Libre y Democrática integrada por

sus autoridades, profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores no académicos. Los

trabajadores no académicos tendrán la participación que determine el Estatuto.

Artículo 7º.- El Estado proveerá recursos a la Universidad con suficiencia y oportunidad

para el desempeño de sus actividades conforme la partida presupuestal que apruebe

anualmente el Congreso. La Universidad tiene la obligación de aplicar sus recursos

en la consecución de su objeto; administrándolos con probidad, transparencia, eficiencia y eficacia.

## CAPITULO II

### DEL PATRIMONIO

Artículo 8.- El patrimonio de la Universidad se constituye con los bienes y valores siguientes:

- I. Los que son actualmente de su propiedad y los que en el futuro adquiera por cualquier título;
- II. Las herencias, legados y donaciones, otros ingresos que reciba directamente o por conducto de la fundación universitaria y los recursos obtenidos de los fideicomisos que se constituyan a su favor.
- III. Los ingresos que se recauden por los derechos que señalen las leyes, el Estatuto y los Reglamentos;
- IV. Los derechos, honorarios y participaciones por los trabajos que se realicen por convenio con entidades públicas, privadas y sociales;
- V. Los derechos y cuotas por los servicios que preste;
- VI. Las partidas y subsidios anuales, ordinarios y extraordinarios que otorguen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, así como otras personas o instituciones;
- VII. Los productos y aprovechamientos derivados de sus bienes y valores patrimoniales.

Artículo 9.- Los bienes que forman parte del patrimonio universitario, se equiparan al dominio público del Estado, por tal motivo, tienen el carácter de inalienables e

imprescriptibles y sobre los mismos no podrá constituirse gravamen alguno.

Cuando alguno de estos inmuebles deje de ser utilizado para los fines de la Institución, el Consejo Universitario podrá emitir la declaratoria de afectabilidad, a propuesta del Rector, la que protocolizada se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad, quedando dicho bien sujeto a las disposiciones del derecho común.

Los bienes muebles que formen parte del patrimonio universitario y que no tengan valor cultural declarado por el Consejo Universitario, sólo podrán ser enajenados o gravados previa autorización del mismo, en los términos que fije el Estatuto.

Artículo 10.- Los bienes con valor cultural que formen parte del patrimonio universitario serán inalienables e imprescriptibles y su uso, conservación y restauración, se regirán por las normas reglamentarias que aseguren su protección.

El Consejo Universitario cuidará de la aplicación irrestricta de los Reglamentos respectivos; para tal efecto en el Estatuto se incluirá una Comisión que velará por la protección y preservación del patrimonio cultural universitario.

Artículo 11.- El patrimonio de la Universidad no estará sujeto a impuestos y derechos estatales ni municipales.

### CAPITULO III

#### ORGANOS DE GOBIERNO

Artículo 12.- Son órganos de gobierno universitario:

I. El Consejo Universitario;

II. El Rector;

III. Las autoridades académicas colegiadas por función y por unidad académica;

IV. Las demás autoridades personales y los funcionarios que señale el Estatuto.

Las autoridades personales y los funcionarios que señale el Estatuto tendrán la obligación de rendir su declaración patrimonial, así como otorgar la caución que se señale.

Artículo 13.- El Consejo Universitario estará integrado por:

I. El Rector;

II. Las autoridades personales de las unidades académicas;

III. Los consejeros representantes de los profesores, investigadores, alumnos y trabajadores no académicos, en los términos que establezca el Estatuto;

Todo Consejero tendrá derecho a voz y voto, y el Rector tendrá voto de calidad.

Las unidades académicas que tienen a su cargo la función docente, elegirán invariablemente un número igual de representantes de los profesores y de los alumnos.

Todas las unidades académicas tendrán invariablemente el mismo número de representantes.

Los trabajadores no académicos elegirán tres representantes en los términos que fije el Estatuto.

IV. Por cada consejero propietario se elegirá un suplente, quien sólo podrá asumir el cargo en los casos que señale el Estatuto y conforme al Reglamento del propio Consejo;

V. Los consejeros representantes de los profesores, investigadores, alumnos y trabajadores no académicos, durarán en su cargo dos años y no podrán ser

reelectos para el periodo inmediato;

VI. Para ser consejero profesor o investigador, se requieren los mismos requisitos que para ser autoridad personal salvo la antigüedad académica que será de tres años;

VII. Para ser **consejero alumno se requiere ser estudiante regular**.

En todos los casos será requisito indispensable no haber sido sancionado en términos de la legislación universitaria.

Artículo 14.- El Consejo Universitario es la máxima autoridad de la Institución y tiene como facultades exclusivas las siguientes:

I. Formular y aprobar el Estatuto de la Universidad;

II. Expedir su propio Reglamento y toda clase de Reglamentos y disposiciones encaminados a regular la organización y funcionamiento de la Universidad;

III. Crear, modificar o suprimir unidades académicas, técnicas y administrativas; así

como aprobar, modificar o suprimir los planes y programas académicos de conformidad con el presupuesto;

IV. Aprobar o modificar las políticas y planes generales de desarrollo de la Institución;

V. Nombrar al Rector, previa auscultación de la comunidad universitaria, en los términos que fije el Estatuto; y conocer de su renuncia o proceder a removerlo por causa grave.

Se considera como tal:

a) La traición a la patria;

b) Disponer del patrimonio de la Universidad contraviniendo su objeto y fines;

- c) Ser condenado por delito intencional que amerite pena corporal;
- d) No acatar las resoluciones del Consejo Universitario;
- e) Violar la presente Ley, el Estatuto y sus Reglamentos;
- f) Las demás que establezca el Estatuto;

En los casos previstos por los incisos b), d) e) y f), se requiere el voto de las dos terceras

partes de los miembros del Consejo Universitario;

VI. Designar, a propuesta en terna del Rector, al Tesorero, al Contralor y al Abogado General y proceder a removerlos por causa grave, conforme a lo dispuesto en la fracción anterior y en los términos que señale el Estatuto;

VII. Conocer y aprobar los informes anuales del Rector, el Tesorero, el Contralor y el Abogado General.

VIII. Conocer y aprobar los estados financieros debidamente auditados por el Contralor General, y el Despacho Externo que se designe conforme a las normas aplicables; una vez aprobados, se harán del conocimiento público y estarán a disposición de cualquier entidad pública o privada que solicite su consulta, de manera fundada y motivada.

IX. Conocer y aprobar el proyecto anual de ingresos y el presupuesto de egresos que presenta el Rector;

X. Conocer y resolver los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias y entre éstas y los universitarios así como fincar responsabilidades y aplicar las sanciones por violaciones a esta Ley, al Estatuto y a su Reglamento;

XI. Promover, fomentar y reevaluar los estudios de posgrado y la investigación científica y humanística, así como fincar e impulsar el intercambio cultural,

científico y académico;

XII. Las demás que esta Ley, el Estatuto y los Reglamentos le señalen; y conocer de los asuntos que les sean sometidos a su consideración y no sean competencia de ninguna otra autoridad.

#### DEL RECTOR

Artículo 15.- El Rector es el Representante Legal de la Institución y Presidente del Consejo Universitario. Durará en su cargo cuatro años; podrá ser nombrado para un segundo periodo.

En asuntos judiciales, la representación legal corresponderá al Abogado General.

El Rector será sustituido por el Secretario General en ausencias que no excedan de tres

meses. Si la ausencia fuere mayor, el Consejo designará un Rector interino, en los términos que fije el Estatuto.

Artículo 16.- Para ser Rector se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;

II. Tener grado académico de Maestría o superior, expedido por Universidad reconocida, antigüedad en la institución no menor de cinco años y poseer nombramiento como Profesor o Investigador Titular Definitivo.

III. Ser mayor de treinta cinco años y menor de sesenta y cinco el día de la elección;

IV. Haberse distinguido en su especialidad y gozar de reconocimiento como persona prudente y honorable.

V. Haberse destacado en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades académicas e institucionales, y contribuido fehaciente y significativamente al

mejoramiento de la vida universitaria;

VI. Gozar del respeto y estimación universitaria;

VII. No ser funcionario público ni dirigente de partido político el día de la elección;

VIII. No ser ministro de culto religioso.

Artículo 17.- El Rector tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Conducir las relaciones de la Universidad con los poderes públicos, instituciones académicas y organismos sociales;

**II. Proponer al Consejo cada año el proyecto de ingresos y el presupuesto de egresos que correspondan;**

III. Proponer al Consejo las ternas para el nombramiento del Abogado, Contralor y Tesorero Generales, así como del Auditor Externo .

IV. Nombrar y remover libremente al Secretario General, al personal de rectoría y a los trabajadores de confianza;

V. Rendir un informe anual, con carácter público al Consejo Universitario;

VI. Cuidar del exacto cumplimiento de las normas contenidas en esta Ley, el Estatuto y los Reglamentos aplicables;

VII. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que emanen del Consejo;

VIII. Las demás que señale esta Ley, el Estatuto y los Reglamentos.

**Artículo 18.- Las Autoridades Académicas Colegiadas por Función tienen a su cargo la planeación, programación y evaluación general de las actividades sustantivas de la Universidad.**

Las Autoridades Académicas Colegiadas de Unidades Académicas, son la autoridad superior de la misma.



Artículo 19.- Las Autoridades Personales tendrán a su cargo la Dirección y Representación de sus respectivas Unidades Académicas. Durarán en su cargo cuatro años; podrán ser nombradas para un segundo periodo.

Para ser Autoridad Personal se requiere ser Profesor de Carrera Definitivo, Asociado o Titular y tener los demás requisitos que se señalen en el Estatuto Orgánico.

#### CAPITULO IV

#### DEL ESTATUTO

Artículo 20.- El Estatuto y los Reglamentos que de él emanen, normarán la vida universitaria;

establecerán los derechos y obligaciones de autoridades, profesores, investigadores,

estudiantes y trabajadores no académicos, así como los términos para el ingreso, promoción

y permanencia de los trabajadores académicos. Señalarán las suplencias en casos de

ausencia de las autoridades y fijarán las sanciones y su procedimiento de aplicación.

Determinarán los requisitos que deben reunir quienes aspiren a cargos en los órganos de

gobierno universitario, así como los procedimientos para su elección, el período de su encargo y sus funciones.

Fijarán las facultades académicas que correspondan a las autoridades colegiadas

y la forma en que serán integradas.

Artículo 21.- El Estatuto determinará las sanciones y las formas de aplicación a los integrantes de la Universidad por violaciones a esta Ley, a la legislación universitaria, así como a quien cometa actos contrarios al respeto que se deben entre sí los miembros de la comunidad.

Artículo 22.- Las organizaciones culturales, sociales y políticas de los profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores no académicos, serán independientes de la Universidad y sus miembros, tanto individual como colectivamente; tendrán la obligación, al igual que todos los miembros de la comunidad universitaria, de respetar la autonomía universitaria, el patrimonio y las disposiciones que rijan la vida universitaria.

La fundación universitaria no se considera incluida en las organizaciones que se refiere el párrafo primero de este artículo.

## CAPITULO V

### DE LAS RELACIONES LABORALES

Artículo 23.- El personal académico definitivo ingresará mediante concurso de oposición o por procedimientos igualmente idóneos que comprueben la capacidad de los candidatos.

Artículo 24.- La contratación o remoción de personal académico y administrativo, corresponderá al Rector conforme a los procedimientos establecidos por la Ley Federal del Trabajo, la presente Ley, el Estatuto, el o los Contratos Colectivos de Trabajo que rijan en la Institución y los Reglamentos aplicables.

Artículo 25.- Las relaciones laborales de la Universidad con sus trabajadores

académicos y no académicos, se registrarán por lo dispuesto en la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional, por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, por la Ley Federal del Trabajo, así como por el o los Contratos Colectivos convenidos entre la Institución y sus Trabajadores.

#### TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo Segundo.- Se derogan las Disposiciones que se opongan al presente decreto.

Artículo Tercero.- El Consejo Universitario en funciones, al momento de entrar en vigor la presente Ley, deberá integrarse conforme lo dispuesto por el Artículo 13 de la misma, haciendo la elección de los Consejeros que en su caso faltaren. Hecha la elección y calificada que sea, de los nuevos miembros que lo integran, se erigirá en Consejo Constituyente, creando para tal efecto las comisiones que considere pertinentes.

Artículo Cuarto.- El Rector en funciones, con el carácter de Presidente del Consejo Universitario, citará en un término no mayor de cuarenta y cinco días al Consejo Constituyente, para que inicie los trabajos relacionados con la discusión y aprobación del Estatuto Universitario.

Artículo Quinto.- El Consejo Constituyente promulgará el Estatuto de la Universidad en un término no mayor de ciento veinte días. En tanto no se apruebe el Estatuto y sus Reglamentos, permanecerán en vigor los anteriores, en lo que no se opongan a la presente Ley.

Artículo Sexto.- Las autoridades personales en función al momento de entrar en vigor esta

Ley, permanecerán en su cargo hasta concluir el periodo para el cual fueron electas o designadas conforme a la Ley anterior. Concluido dicho término, las nuevas autoridades se designarán o elegirán conforme a la Ley en vigor, el Estatuto y los Reglamentos que de ella emanen. (Véase organigrama de la propuesta en anexo II).

Con la propuesta de la presente Ley Orgánica para la UPN, se pretende otorgar la descentralización con autonomía para la universidad teniendo como contrapartida una mayor presencia de los actores locales en la gestión, sostenimiento y control de la educación en la UPN.

**La Reforma universitaria debe de ir acompañada de una evaluación y una reforma pedagógica.**

Es conveniente establecer un marco de renovación académica con la Ley Orgánica para que como un servicio publico que brinde la UPN “pueda ser útil a la comunidad poniendo a su servicio toda su capacidad creativa; investigativa, con la cual se inicie un proceso renovador que le permita ser útil al país ofreciendo mayor calidad docente e investigadora” para articula y refuncionar el sistema nacional acorde a las necesidades de la nación y en concordancia del plan nacional de desarrollo manifiesto en Plan de Desarrollo Institucional, cabe mencionar que el hecho de adquirir la autonomía a la UPN, debe obligar a rendir cuentas sobre el como ha incidido a logro de mejoras de la UPN: actualizando planes y programas

de estudio, erradicando los males académicos, diversificando su oferta educativa haciendo realidad su concepción como universidad y, sobre todo fomentando el vínculo con el campo laboral a través de estudios de caso:

### **Reforma de planes de estudio.**

Los propósitos de acercar la formación universitaria en la UPN a la realidad social y profesional de nuestro país de tal suerte que la UPN pueda dar respuesta a las demandas del país en materia de educación a las nuevas demandas del mercado laboral y a la vez llevar a efecto “la inaplazable redefinición de los contenidos formativos exigibles académicos de los planes de estudio”( Apodaca y Lobato 1997 P. 54), por medio de una estructura científica se pretende además, que los nuevos planes posibiliten una mayor interacción entre el mundo académico y la actividad profesional así como una racionalización en la duración de las carreras y en las que las enseñanzas prácticas deban asumir mayor relevancia orientada en la calidad, realizando una revisión de creencias métodos y enseñanzas, pues no solo depende del alumno sino de los métodos y técnicas de enseñanzas.

Existe una carencia de apoyos en el proceso de enseñanza aprendizaje, pues se debe de diversificar los apoyos a los alumnos (becas, comedor, transporte, alojamiento y deportes), pues además se debe potenciar los apoyos curriculares, aquellos que intervienen en el proceso de enseñanza aprendizaje (lo que debe saber el alumno y no lo que le enseña el profesor).



**También se propone reformar las áreas administrativas como sigue:**

### **Subdirección de Servicios Escolares**

#### **ADMISIÓN**

Proceso institucional que se realiza anualmente. En él los aspirantes a ingresar a la Universidad

participan en igualdad de condiciones sometiéndose a los exámenes PIENSE II, para

ingresar a licenciaturas.

#### **Requisito:**

Lo que establezca la convocatoria.

Fecha de publicación de la convocatoria, cada año febrero

#### **ADMISIÓN AL POSGRADO**

Proceso que realiza cada unidad académica con base en la convocatoria que la misma

Emite, maestría cada dos años se publica convocatoria, Doctorado cada año.

#### **INSCRIPCIÓN**

Proceso que permite a los aspirantes aceptados obtener su calidad de alumnos en la Universidad.

#### **Requisito:**

Lo que establezca la convocatoria del nivel respectivo.

## REINSCRIPCIÓN

Proceso que los alumnos realizan para acreditar su permanencia en la Universidad.

Se realiza en los dos semestres de cada año

## POSGRADO:

Conforme lo establece Secretaria Académica.

Nota:

Para toda solicitud de servicios escolares de alumnos extranjeros deberán presentar la forma migratoria FM2 ó Fm3.

## **SERVICIOS ESCOLARES**

Horario de atención de 9:00 a 20:00 horas

## **EXPEDICIÓN DE CREDENCIAL**

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) Pago de derecho
- 3) Tira de materias inscripción o reinscripción vigente.

## HISTORIA ACADÉMICA SIMPLE

Requisitos:



1) Identificación oficial y tira de materias de inscripción o reinscripción vigente.

Tiempo de entrega:

El mismo día.

HISTORIA ACADÉMICA LEGALIZADA (sellada y firmada)

Requisito:

1) Identificación oficial

2) Pago de derecho

Nota: si no es el interesado presentar carta poder simple para la entrega del documento

y presentar las identificaciones de quien otorga y quien recibe el poder.

Tiempo de entrega:

1 día hábil.

BAJAS TEMPORALES

Requisito:

1) Identificación oficial.

Tiempo de entrega:

Un día hábil.

Nota: si no es el interesado presentar carta poder simple para la entrega del documento y presentar las identificaciones de quien otorga y quien recibe el poder.

BAJAS DEFINITIVAS

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) Pago de derecho.
- 3) Carta de no adeudo de Biblioteca con fecha del trámite

Nota: si no es el interesado presentar carta poder simple para la entrega del documento

y presentar las identificaciones de quien otorga y quien recibe el poder.

Dirigirse a:

Departamento de Certificación.

Tiempo de entrega:

1 días hábil.

## BAJA DE MATERIA

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) tira de materias vigente

## REPOSICIÓN DE TIRA DE MATERIAS DE INSCRIPCIÓN O REINSCRIPCIÓN Y HORARIO

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) Pago de derecho.

Tiempo de entrega:

El mismo día.

## CONSTANCIAS DE ESTUDIOS

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) Pago de derecho.
- 2) Alumnos vigentes presentar además tira de inscripción o reinscripción vigente

Tiempo de entrega:

Un día hábil

## CONSTANCIA DE PROMEDIO

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 2) Tira de materias vigente
- 3) Pago de derecho

Un días hábil.

## CARTA DE PASANTE

Requisitos:

- 1) Identificación oficial
- 3) 2 fotografías tamaño infantil, 2 fotografías tamaño credencial ovalo blanco y negro con fondo claro, ropa clara, adherible, no instantánea y no digital.
- 4) Pago de derecho.

Nota: si no es el interesado presentar carta poder simple para la entrega del documento

y presentar las identificaciones de quien otorga y quien recibe el poder.

Tiempo de entrega:

30 días hábiles.

## CERTIFICADO DE ESTUDIOS

Requisitos:

1) Identificación oficial

2) Copia del acta de nacimiento

3) Dos fotografía tamaño infantil, blanco y negro con fondo claro, ropa clara, adheribles,

no instantáneas y no digitales.

4) Pago de derecho

Nota: si no es el interesado presentar carta poder simple para la entrega del documento,

presentar las identificaciones de quien otorga y quien recibe el poder.

Tiempo de entrega:

3 días hábiles.

Trámite único para examen de titulación y registro de

Título, especialidad o grado.

Requisitos:

1. Presentarse en el Departamento de Titulación con 5 días hábiles de anticipación a la fecha señalada para el examen, con los siguientes documentos en original y en buen estado.

#### LICENCIATURA

- Oficio de asignación de jurado expedido por la Coordinación o Dirección de la Unidad Académica,

Señalando fecha y hora del examen.

- Llenar encuesta de Seguimiento de egresados ([www..upn.mx](http://www..upn.mx))

- Liberación de bibliotecas de la Unidad Ajusco

- Acta de nacimiento y una fotocopia del CURP.

- Certificado de preparatoria y profesional.

- Liberación de servicio social expedido por la Coordinación de Servicio Social

- Fotografías:

- Dos tamaño óvalo mignón, con ropa clara.

- Seis tamaño infantil en blanco y negro con fondo blanco, con retoque en papel mate, ropa oscura.

- Dos fotografías tamaño título plastificadas por ambos lados, con ropa oscura.

#### ESPECIALIDAD

- Oficio de asignación de jurado expedido por la Dirección de la Unidad Académica, señalando fecha y hora del examen.

- Liberación de bibliotecas expedida por la Dirección General de Bibliotecas de (Unidad Ajusco)

- Acta de nacimiento y una fotocopia del CURP.

- Certificado de especialidad, copia por ambos lados de título de licenciatura y cédula;

para egresados anteriores a 1993, diploma y constancia de residencia.

- Fotografías:

- Dos tamaño óvalo, con ropa clara

- Seis tamaño infantil en blanco y negro con fondo blanco, con retoque en papel mate, ropa oscura.

- Dos fotografías tamaño diploma plastificadas por ambos lados con ropa oscura.

## G R A D O

- Oficio de asignación de jurado expedido por la Dirección de la Unidad Académica, Señalando fecha y hora del examen.

- Acta de nacimiento y una fotocopia del CURP.

Liberación de bibliotecas expedida por la Dirección de Bibliotecas de U. Ajusco

Certificado de maestría, copia por ambos lados de título de licenciatura y cédula.

Certificado de doctorado, copia del grado de maestría y cédula.

- Fotografías:

- Dos tamaño óvalo, con ropa clara

- Seis tamaño infantil en blanco y negro con fondo blanco, con retoque en papel mate, ropa oscura.

-Dos fotografías tamaño título plastificadas por ambos lados, en blanco y negro con ropa oscura.

2. Pasar al área de recepción de pólizas y entrega de documentos, y DEVOLVER los comprobantes ya pagados, firmar título, diploma o grado.

3. Recoger en área de recepción de pólizas y entrega de documentos acta de examen, título, cédula profesional y documentos originales (presentar comprobante de pago é identificación oficial).

Para realizar únicamente el trámite de título, diploma o grado, incluir acta de examen, excepto fotografías óvalo

### **Trámite único para examen de titulación y expedición de título, especialidad o grado para extranjeros.**

#### **Requisitos:**

1. Presentarse en el Departamento de Titulación con 5 días hábiles de anticipación a la fecha señalada para el examen, con los siguientes documentos en original y en buen estado.

Licenciatura

•Oficio de asignación de jurado, expedido por la Dirección de la Unidad Académica, señalando fecha y hora del examen.

- Llenar encuesta de Seguimiento de egresados ([www.egresado.upn.mx](http://www.egresado.upn.mx))

## DUPLICADO DE TÍTULO PROFESIONAL

(Expedición del título a cambio del anterior por sufrir deterioro)

### REQUISITOS:

- Presentar título profesional dañado.
- Dos fotografías tamaño título plastificadas por ambos lados, y adheridle en la parte posterior con ropa oscura.

Trámite personal.

\*Los documentos serán entregados al interesado previa presentación del comprobante de pago e identificación oficial.

Tiempo de trámite

2 meses

## EXPEDICIÓN DE CONSTANCIA DE GRADO

(Documento que especifica el nivel profesional del interesado en caso de robo o extravió del título)

### REQUISITOS:

- Cédula profesional original y copia por ambos lados.
- Copia del CURP.



- Constancia de hechos levantada ante el Ministerio Público con antigüedad no mayor a seis meses.

Trámite personal.

\*Los documentos serán entregados al interesado previa presentación del comprobante de pago e identificación oficial.

Tiempo de trámite

2 meses.

## **II. IMPLICACIONES LEGALES DE LA PROPUESTA DE NUEVA LEY DE LA UPN**

- Para la conformación de la Propuesta de Iniciativa de Nueva Ley del Universidad, en razón de las propuestas de los universitarios, las Comisiones tendran en mente el marco legal de la educación establecido por el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entre otros principios ordena el de la gratuidad, la laicidad y el carácter público de la educación, principios que cualquier ley aplicable al Universidad debería observar.

- Por otro lado dicho precepto Constitucional también establece en su Fracción V la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, necesarios 'para el desarrollo de la nación, ya sea de manera directa o a través de sus órganos descentralizados, sean las instituciones públicas avocadas a prestar la educación superior a nombre

del Estado, como lo es el Universidad, o bien las que lo hacen como Instituciones Públicas de Educación Superior Autónomas por Ley, distinciones que se encuentran además ratificadas por el Artículo 10 de la Ley General de Educación.

- En razón de las ambigüedades de interpretación que surgen de las dos vertientes de análisis legal señaladas y para que no haya duda respecto a que al Universidad no le son aplicables las disposiciones de la legislación sobre los "órganos descentralizados del Estado, se ha optado por no utilizar en la propuesta los términos "órgano descentralizado y autónomo" y se sugiere que se decida por una calificación del Universidad como "órgano del Estado", cuyas características autonómicas no sobrevengan de su denominación, sino de su descripción en los diferentes artículos que integran la propuesta, con el objeto de establecer legislativamente para el Universidad Pedagógica Nacional un campo autónomo de actuación como órgano del Estado Mexicano que le permita realizar con independencia, eficacia y funcionalidad los diversos fines que a la institución le atribuyen la Ley y la tradición histórica.

- El planteamiento anterior se realizó siguiendo la tesis llamada del "traje a la medida", misma que fue expresada desde los inicios de los trabajos de la Comisión por el Rectora de la universidad Marcela Santillan Nieto, y que no solamente comprende la caracterización jurídica administrativa del Universidad, sino que se le califica como "órgano del Estado", para posteriormente señalar las notas distintivas, a través de sus fines, sus capacidades y competencias, su forma de gobierno y su régimen administrativo y presupuestario, el cual nos lleva de nuevo a la calificación del mismo como órgano no sectorizado con

presupuestación en un ramo presupuestario nuevo e independiente. Diplomado/en Derecho de la Educación y la Autonomía UNAM-UPN", el Curso-Taller "planeación Estratégica para el Cambio Estructural y Curricular en el en sus versiones presencial y en ambientes virtuales de aprendizaje. Finalmente, es necesario destacar la presencia de la página electrónica especialmente diseñada para facilitar la participación de los universitarios, las campañas de difusión en medios electrónicos e impresos y el Programa "Toma de Opinión" en la Estación de Televisión XEUPN Canal UPN.

La gran cantidad de acciones realizadas, así como su diversidad, dieron como resultado una amplia participación de la comunidad. Se cuenta con más de 500 horas de grabaciones y videos de eventos de difusión y discusión sobre los diversos temas de la convocatoria. En aproximadamente cuatrocientas páginas se recogen más de un centenar de propuestas, y se cuenta con las aportaciones recibidas en la página electrónica del Universidad, la cual ha registrado prácticamente 50,000 visitas.

El Consejo de Ex Directores Generales del Universidad Pedagógica Nacional, de manera grupal e individual, participó con sus puntos de vista sobre diversos temas en el proceso de actualización de la Ley del Universidad, teniendo cerca de diez reuniones con el Rector General y con otros funcionarios de las Unidades, independientemente de los múltiples contactos personales. Estas participaciones no sólo reflejaron la rica experiencia de los Ex rectores Generales, sino que orientaron algunas de las propuestas, enriqueciendo de manera significativa los trabajos realizados.

- Se llevaron a cabo visitas por parte de los miembros de la Comisión Especial

para Revisar el Decreto de creación y de las autoridades del Universidad a todas las escuelas, centros y unidades, con el fin de recibir opiniones, disipar dudas e intercambiar puntos de vista respecto al proceso de actualización de la Ley. En múltiples ocasiones se asistió a las reuniones que para tal efecto realizaron los Consejos Técnicos Consultivos Escolares correspondientes.

- En cumplimiento con lo establecido en la Convocatoria de Toma de Opinión, la Comisión Revisora de Proyectos Legislativos se incorporó a los trabajos de la Comisión Especial para Revisar la Ley Orgánica. El Coordinador de estas Comisiones presentó al pleno de las mismas un documento denominado Temas Relevantes, el que se agrega a la presente Propuesta, basado estrictamente en los resultados del proceso de toma de opinión de los universitarios para que fuera analizado y discutido, y sobre el cual las Comisiones unidas acordaron que el Coordinador prepararía un Pre-proyecto de Nueva Ley de la Universidad Pedagógica Nacional.

- El Coordinador de las Comisiones convocó a sus integrantes a sesionar de manera permanente los días 12 y 13 de agosto, con la finalidad de presentar el Preproyecto de Nueva Ley General de la Universidad Pedagógica Nacional.

- El resultado de los trabajos señalados en los dos puntos anteriores fue la elaboración de un Dictamen sobre la Preparación de una Nueva Ley del Universidad que las Comisiones entregaron

Al Presidente del Consejo Universitario Consultivo, quien, para darla a conocer a todos los Consejeros, convocó a una Sesión Extraordinaria Permanente de este

órgano consultivo, la cual tuvo lugar los días 23, 24, 25 y 26 de agosto de 2002, con la finalidad de analizar, discutir y en su caso aprobar la propuesta de Iniciativa de Nueva Ley.

## **II. Implicaciones legales de la propuesta de nueva ley de la UPN**

- Para la conformación de la Propuesta de Iniciativa de Nueva Ley del Universidad, en razón de las propuestas de los universitarios, las Comisiones han tenido en mente el marco legal de la educación establecido por el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entre otros principios ordena el de la gratuidad, la laicidad y el carácter público de la educación, principios que cualquier ley aplicable al Universidad debería observar.

- Por otro lado dicho precepto Constitucional también establece en su Fracción V la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, necesarios 'para el desarrollo de la nación, ya sea de manera directa o a través de sus órganos descentralizados, sean las instituciones públicas avocadas a prestar la educación superior a nombre del Estado, como lo es el Universidad, o bien las que lo hacen como Instituciones Públicas de Educación Superior Autónomas por Ley, distinciones que se encuentran además ratificadas por el Artículo 10 de la Ley General de Educación.

En razón de las ambigüedades de interpretación que surgen de las dos vertientes de análisis legal señaladas y para que no haya duda respecto a la Universidad no le son aplicables las disposiciones de la legislación sobre los"-órganos descentralizados del Estado, se ha optado por no utilizar en la propuesta los términos "órgano descentralizado y autónomo" y se sugiere que se decida por una

calificación del Universidad como "órgano del Estado", cuyas características autonómicas no sobrevengan de su denominación, sino de su descripción en los diferentes artículos que integran la propuesta, con el objeto de establecer legislativamente para el Universidad Pedagógica Nacional un campo autónomo de actuación como órgano del Estado Mexicano que le permita realizar con independencia, eficacia y funcionalidad los diversos fines que a la institución le atribuyen la Ley y la tradición histórica.

- El planteamiento anterior se realizó siguiendo la tesis llamada del "traje a la medida", misma que fue expresada desde los inicios de los trabajos de la Comisión por el Rectora de la universidad Marcela Santillan Nieto, y que no solamente comprende la caracterización jurídica administrativa del Universidad, sino que se le califica como "órgano del Estado", para posteriormente señalar las notas distintivas, a través de sus fines, sus capacidades y competencias, su forma de gobierno y su régimen administrativo y presupuestario, el cual nos lleva de nuevo a la calificación del mismo como órgano no sectorizado con presupuestación en un ramo presupuestario nuevo e independiente, seguramente los legisladores.podrán agregar a la competencia de fundamentación lo dispuesto por la Fracción XXV del Artículo 73 Constitucional en lo que al establecimiento de instituciones educativas de educación superior se refiere.

- Por otra parte se considera que el Universidad sea también un órgano no sectorizado a la, Secretaría de Educación Pública para efectos presupuestarios y administrativos, toda vez que estaría considerado para estos efectos en un ramo presupuestario especial, lo que le permitiría a la par de formar parte del Sistema Educativo Nacional, la ventaja de contar con autonomía de gestión técnica,

administrativa y sobre todo presupuestal. A este respecto sería conveniente referirse al Artículo 90 de la Constitución para fundamentar el carácter de órgano del Estado Mexicano.

- Por otro lado y toda vez que la Constitución y la Ley General de Educación requieren glosar la educación media superior, la superior y de postgrado de carácter tecnológico, la nueva Ley del Universidad además de constituirse en Ley Reglamentaria de la citada Fracción V del Artículo Tercero Constitucional, debería ser una ley marco de la vida académica y educativa, administrativa y legal del Universidad, lo que permitiría que su órgano interno de decisión, el Consejo Universitario, tuviera una total capacidad de decisión para el establecimiento de las normas internas que perfilen verdaderamente y conforme a las necesidades del propio Universidad, las formas de ser y de organizarse del mismo, así como de su propio desarrollo y de la investigación y la enseñanza.

- Con este carácter, entonces la nueva Ley del Universidad podría además de ser una Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reafirmar su carácter de institución rectora de la educación y la investigación tecnológica en el país a través de su carácter de asesor del Gobierno Federal en tales materias, dándole a esta característica de la institución el destino de constituir un verdadero fin en sí mismo de la propia institución.

**La Nueva Ley del UPN estará relacionada con las siguientes leyes:**

- Con la Ley General de Educación por sus propios fines y por su carácter de órgano educativo del Estado que forma parte del Sistema Educativo Nacional.

- Con la Ley de la Coordinación de la Educación Superior por sus relaciones y actividades en el sistema de educación media superior, superior y de postgrado.
- Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a su no sectorización y su caracterización de órgano paraestatal.
- Con la Ley de Radio y Televisión en cuanto al régimen de uso de frecuencias culturales del Canal UPN de Televisión y su excepción sin fines de lucro al patrocinio de sus programas.
- Al código de Comercio para realizar actos de comercio sin fines de lucro en la comercialización conforme a sus fines de sus servicios no educativos y a la transferencia de su tecnología.

A las Leyes de Ingresos de la Federación, a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley Federal de Derechos, a la Ley Aduanera y otras leyes fiscales relativas en cuanto a su régimen fiscal, de ingresos propios y de su presupuesto fiscal.

- La promulgación de la Nueva Ley de la UPN traería por consecuencia ajustes a los Decreto Presidencia de Ratificación de creación de la UPN (DOF 1978 UPN Universidad Pedagógica Nacional, UNIDADES UPN, mantendrá su carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios (17 de septiembre de 1982).

### **III. TEMAS RELEVANTES**

#### **CARACTERÍSTICAS**

- Órgano del Estado. Dependencia oficial del gobierno que realiza directamente y



a nombre del Estado el servicio público de educación y de investigación científica y tecnológica dentro del sistema educativo mexicano.

- No sectorizado. No depende de ninguna Secretaría de Estado y negocia directamente su presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP).
- Personalidad jurídica y patrimonio propio. Capacidad necesaria para realizar convenios y contratos y para ser el dueño de sus inmuebles, instalaciones, equipos y de sus ingresos.
- Institución asesora del Ejecutivo Federal en educación e investigación tecnológica, lo que le otorga la rectoría en estas materias.
- Podrá establecer unidades académicas y administrativas en todo el país y en el Extranjero.

Esto significa que podrá crear escuelas, centros y unidades en todos los estados de la República y en otros países de conformidad a las leyes de éstos.

#### FINES

- Impartir educación científica y tecnológica en los niveles medio superior, superior y de postgrado, de carácter público, laico y gratuito.
- Realizar investigación científica y tecnológica.
- Extender, divulgar y difundir la cultura de conformidad con los valores nacionales.
- Vincular con la sociedad y sus sectores productivos las acciones, los servicios y la tecnología que genere el Universidad, para promover y propiciar el avance de la sociedad en su conjunto.

#### **Capacidades y competencias (Autonomía Histórica y Académica)**

##### **Académicas**

- Libertad académica de cátedra e investigación. Libre examen y manifestación de ideas.
- Capacidad para establecer y operar un modelo educativo flexible y de alta calidad científica, tecnológica y humanística, que/facilite la movilidad no sólo al interior del Universidad, sino entre niveles e instituciones educativas nacionales y extranjeras, propicie el ingreso al trabajo y contribuya al desarrollo sustentable de la nación, en un contexto internacional y global.
- Capacidad para establecer sus planes, programas y modalidades de estudio.
- Facultad para expedir los títulos profesionales y los de grado y certificar competencias.
- Libertad para organizarse académica, funcional y administrativamente.

#### PRESUPUESTARIAS Y ADMINISTRATIVAS (Autonomía Operativa y Administrativa)

- Capacidad plena para la disposición y manejo de los recursos fiscales que le asigne la Federación en su presupuesto.
- Competencia para la libre disposición y manejo de sus recursos autogenerados.
- Capacidad para presentar ante la SHyCP el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la institución.
- Capacidad para establecer y modificar su estructura de autoridades y funcionarios del nivel central y de las escuelas de acuerdo con las reglas generales de la SHyCP.
- Competencia para establecer sus normas, reglamentos y ordenamientos internos.
- Contar con un Ramo Presupuestario propio.

### **Obligación financiera de la Federación**

- La Federación estará obligada a proporcionarle al Universidad recursos financieros oportunos y suficientes para el cumplimiento de sus fines.
- Los ingresos autogenerados en ningún caso podrán ser considerados recursos de carácter fiscal y no serán entregados a la SHyCP.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo todas las acciones para que al Universidad se le dé el tratamiento en el presupuesto como entidad no sectorizada y con un Ramo Presupuestario propio. El Congreso de la Unión determinará el presupuesto del UPN para el año 2007.

### **Patrimonio**

- Los bienes que actualmente posee y los que se destinen a su servicio.
- Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Las donaciones, legados y demás derechos que adquiera por título legal.
- Los ingresos autogenerados.
- Los fondos de los Fideicomisos públicos o privados, constituidos a su favor.
- Enriquecimiento de su patrimonio inmobiliario. Los bienes e instalaciones del Universidad pasan totalmente a ser de su propiedad.

## **Régimen fiscal**

- Los ingresos y los bienes del Universidad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales.
- El Universidad gozará de franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las dependencias públicas en los servicios de comunicaciones.

## **Transparencia y control de recursos financieros**

- Obligación de manejar de manera transparente todos sus recursos. Creación de un ramo presupuestario propio del Universidad.
- Reportar los resultados del cumplimiento de sus fines en la rendición de la Cuenta Pública Anual a la Federación' en los términos de la legislación de la materia.
- Contar con una Contraloría Interna para la supervisión financiera y administrativa del Universidad, cuyo titular sea nombrado por el Consejo Universitario a propuesta de una Comisión de Transparencia del mismo.
- Las autoridades, los funcionarios y los trabajadores de confianza, así como todos aquellos que determinen la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán sujetos de dicha Ley. El Consejo Universitario decidirá sobre el presupuesto de egresos del Universidad, así como de sus programas y gasto a propuesta del Rector.

## **Autoridades**

- El Consejo Universitario: órgano colectivo con capacidades resolutorias, normativas, de supervisión y evaluación, académicas y

administrativas.

- El Rector: representante legal, titular con competencia académica, administrativa, presupuestaria y laboral.
- Los Titulares de las unidades académicas y administrativas.
- Que el Rector sea nombrado por el Presidente de la República de un conjunto de candidatos integrado y propuesto por el Consejo Universitario.
- El Rector tendrá la representación legal del Universidad y durará un periodo de cuatro años en su encargo, pudiendo ser nombrado por otro periodo consecutivo de igual duración, por única vez.
- La actual rectora General del Universidad desempeñará su cargo hasta el último día del periodo para el que fue designado (11 de diciembre de 2003) y el primer Rector será nombrado sin exclusión de persona alguna de conformidad a las reglas que establezca la Nueva Ley del Universidad.

### **Unidades UPN**

UNIDADES UPN Universidad Pedagógica Nacional, UNIDADES UPN, se regirá en los términos de su propio ordenamiento jurídico, y se vinculará al Universidad en asuntos académicos de docencia y de investigación, en la Universidad Pedagógica Nacional la forma y términos que para tal efecto determinen/las Bases de Coordinación y Actuación' Conjunta que deberán establecer oportunamente ambas instituciones. El Titular del Centro será miembro del Consejo Universitario.

### **ÓRGANOS DE LA UPN**

La Estación de Televisión XEUPN Canal UPN será un órgano del Universidad y

estará integrada al sistema de extensión y difusión de la cultura del Universidad. Contará con un Patronato a través del cual podrá obtener patrocinios y donativos de terceros, y comercializar los servicios que preste y los productos que genere de los contenidos que formen parte de su programación, con el único fin de ser un canal auto-financiable sin fines de lucro.

### **Relaciones laborales y seguridad social**

- Se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.
- La seguridad social será prestada por el Universidad de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- Los derechos laborales y sindicales de los trabajadores no serán modificados por la entrada en vigor de la Nueva Ley.
- El Universidad al ser un órgano del Estado debe tener a sus trabajadores y maestros al servicio del Estado Mexicano, por lo tanto no se regirá por la Ley Federal del Trabajo, sino por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Los derechos sindicales son de cada uno de los trabajadores y del sindicato al que se afilie cada uno de ellos.

### **IV. Síntesis de la nueva ley de la Universidad Pedagógica Nacional**

La Nueva Ley Organica de la Universidad Pedagógica Nacional:

- Ordena que el Universidad continúe siendo laico, público y gratuito de conformidad con los demás principios del Artículo Tercero Constitucional

aplicables al Universidad, y así seguir favoreciendo los estudios de personas de escasos recursos.

- Fomenta la estrecha relación de la enseñanza y la investigación tecnológicas con la formación de jóvenes económicamente desprotegidos.
- Estrecha la vinculación de la UPN con la sociedad, con el empleo y con la industria y con los procesos de transferencia de tecnología en beneficio común.
- Destaca las libertades académicas de cátedra, de investigación y de libertad de examen, y manifestación de las ideas, así como la facultad para conformar sus planes, programas y modalidades de estudios y la capacidad para expedir títulos profesionales y certificaciones.
- Prevé la capacidad para establecer y operar un modelo educativo pertinente y propiciatorio de certificación de competencias laborales y de movilidad entre escuelas e instituciones nacionales y extranjeras.
- Otorga competencia para establecer sus normas, reglamentos y ordenamientos internos de conformidad a su propia ley y a la legislación aplicable.
- Convierte a la UPN de un órgano desconcentrado de la SEP en un órgano del Estado Mexicano con independencia plena de orden administrativo y presupuestario, además de la académica, para poder desarrollar sus acciones docentes y de investigación, con mayor funcionalidad.
- Desarrolla las funciones de órgano del Estado en materia de impartición del servicio público de educación técnica e investigación científica y tecnológica, que realiza su rectoría en estas materias como institución asesora del Gobierno Federal, sin crecimiento burocrático extra, en el cumplimiento de las competencias

del mismo en la materia.

- Establece los aspectos de las competencias y libertades como órgano directamente dependiente del Estado, cuyas relaciones laborales se conservan en el ámbito del Apartado "B" del Artículo 123, es decir, como trabajadores al servicio del Estado y cuya seguridad social continuará prestándola el ISSSTE, no sólo para respetar derechos laborales y sindicales de los trabajadores de la UPN, sino para ratificar el carácter de trabajadores al servicio del Estado.
- Prevé el funcionamiento del Universidad como órgano no sectorizado del Estado Mexicano con su propio ramo presupuestario, define sus propios esquemas de relaciones laborales y sus propias estructuras de mando? medios que diferencien las actividades administrativas de las académicas.
- Considera que el Gobierno Federal al establecer un ramo presupuestario propio del UPN le proporcione ingresos a éste que sean suficientes y oportunos, así como con la capacidad de usar sus ingresos autogenerados sin enterarlos a la SHyCP, pero que igualmente sean recursos que se sometan a las reglas de transparencia, en la rendición de cuenta pública de carácter federal, y que el UPN tenga su propio sistema de contraloría y que sus funcionarios se sometan a la legislación de responsabilidades.
- Dispone lo necesario para que el Canal UPN de Televisión sea un órgano integrado al sistema de extensión y difusión de la cultura, y de divulgación de la ciencia de la UPN, que pueda contar con patrocinio sin fines de lucro en el ejercicio de su permiso de transmisiones culturales.
- Señala que el unidades UPN sea un órgano que conserve su estructura jurídica pero que establezca con la UPN sus propias relaciones académicas de docencia y



de investigación, por medio de convenios y bases de coordinación de obligatoria y oportuna realización.

- Otorga al Consejo Universitario de la Universidad el carácter de organismo resolutorio interno, quien a través de una comisión especial la Universidad Pedagógica Nacional quede Integrada para ese efecto, después de un procedimiento de auscultación integre un conjunto de candidatos requisitados, para que de ella el Presidente de la -República nombre al Rector de la UPN, quien duraría en su encargo un periodo de cuatro años con posibilidad de ser nombrado nuevamente por otro periodo consecutivo de igual duración.

Establece que La actual rectora General del UPN termine el periodo para el que fue nombrado por el Presidente de la República, y que el primer Rector del UPN sea nombrado de conformidad a lo que disponga la Nueva Ley sin limitar a persona alguna que cumpla con los requisitos para ser designado.

Las estrategias descentralizadoras tendrían un “efecto subsidiario de democratización”, por lo que para lograr una verdadera descentralización en la educación superior y en especial en la UPN se requiere de una mayor participación y democratización. Uno de los méritos que se puede visualizar de la descentralización para la UPN es que compita con otras instituciones por captar alumnos, obtener recursos y ofrecer mejores servicios infundiéndole un mayor dinamismo e innovación que caracterice a la UPN como una institución descentralizada asociándola a la necesidad de competir, por los argumentos antes referidos los problemas en materia de educación superior deberá quedar en manos de la administración local para que esta encuentre una solución eficaz, de

ahí que a nuestro juicio el proponer la descentralización con autonomía para la UPN no implica que el poder central no tenga injerencia o se desentienda de su responsabilidad en materia educativa, quedando como controlador del servicio,

### **7.6.5 Fuentes alternativas de financiamiento para la Universidad Pedagógica Nacional**

Las diversas circunstancias económicas del entorno en el ámbito de la globalización, repercuten financieramente sobre los proyectos de ciencia y tecnología de las instituciones públicas, privadas, de investigación y desarrollo tecnológico encontrando un soporte muy limitado para dar continuidad a su desarrollo, de ahí que nuestra institución no sea la excepción a este contexto.

La clave para aprovechar los recursos físicos, materiales y financieros que posee la universidad es: 1) entender la orientación y limitaciones de los apoyos disponibles 2) contar con habilidad para construir o estructurar proyectos consistentes, 3) desarrollar y establecer una disciplina a través de una normatividad en el ámbito interno para cumplir con la misión de la universidad tomando en cuenta, las ventajas y desventajas de la naturaleza de nuestra Casa de Estudios como; universidad pedagógica que es, esta estará en condiciones de poder implementar proyectos que conlleven a acciones para obtener recursos adicionales, brindando servicios en materia de educación superior de calidad que contribuyan a lograr una universidad de vanguardia a la altura de las necesidades del país en la materia de la siguiente forma:

Diseñando diplomados de excelencia en Educación Superior Tecnológica vinculados al sector productivo:

- 1 Cursos de capacitación dirigidos al sector privado (gerentes, mandos medios)
- 2 Impartiendo conferencias en materia de Educación
- 3 Diseñando juguetes educativos para su comercialización en coordinación con la iniciativa privada.

4 Improvisando cursos de informática de excelencia dirigidos a la comunidad universitaria y, público en general.

5 Establecer clínicas donde se apoye a los padres de familia con los problemas de sus hijos impartiendoles psicoterapias.

6 Reforzando el área de Fomento Editorial de la UPN para publicar los trabajos de investigación de los académicos, con lo cual se dará mayor difusión a la universidad y, se logrará captar recursos a través de la librería local. .

7 Aprovechar al máximo las instalaciones universitarias rentándolas los fines de semana para diversos eventos tales como: foros, coloquios, convenciones etc.

8 “Establecer un sistema fiscal que aliente al contribuyente hacer donaciones , tal es el caso de la educación en la base imponible hasta de un 50% del impuesto sobre la renta de personas morales , cuando se realicen donativos a las universidades públicas.

9 Un sistema escalonado de pago de cuotas conforme a su capacidad económica y calidad académica de los estudiantes. Prevalciendo la gratuidad de la educación superior, es decir proporcionar el acceso a cualquier estudiante calificado.

10 Flexibilidad de la reasignación de recursos públicos, los cuales no fueron ejercidos por otras instituciones publicas.

11 Que la asignación de recursos se realice con indicadores de calidad y eficiencia.

12 Generación de recursos a través de matriculas de pregrado”( Serna de la Garza, Rios 2003. pp. 99-100)



### **7.6.6 Neoinstitucionalismo en la Educación Superior**

El neointitucionalismo “ es una revolución intelectual que apenas ha comenzado y la búsqueda de fundamentos institucionales del mercado esta en ebullición”( Ayala p. 1) , cabe destacar que el neoinstitucionalismo es en si una autentica revolución intelectual , que ha producido un arsenal de ideas para economistas, políticos e historiadores por lo que se pretende a través de este paradigma recuperar la calidad del gobierno, los índices de calidad de la burocracia, la calidad de infraestructura y sobre todo la calidad de la educación en el nivel superior que es lo que nos ocupa a través de la reforma universitaria con autonomía para la UPN, con este tipo de políticas en la educación se podrá propiciar el desarrollo del país de una forma sustentable y a su vez colocar a los egresados de esta universidad con un nivel competitivo en el mundo globalizado, reforzando la participación en la toma de decisiones en los destinos de la UPN conjuntando intereses para buscar el bien común de la sociedad, por medio de la rendición de cuentas.

La autonomía universitaria como nuevo paradigma para la UPN permitirá el fortalecimiento de las capacidades institucionales para favorecer un ambiente y desarrollo y coordinación que permitan la inserción del egresado en el mercado de manera competitiva.

La perspectiva de la propuesta ofrece la oportunidad de repensar a la UPN que permitan y promueva su proyección y respondan a las necesidades del país en materia de educación superior pedagógica en el mercado de trabajo, ya que es importante destacar que la educación ocupa un lugar central en las políticas publicas de los países, pues la educación es un mecanismo de inclusión en la

globalización fomentando la participación de la sociedad con lo cual se permitirá lograr el desarrollo del país.

Tal como afirma José Ayala Espino “En diversos países se han iniciado importantes procesos de reforma del sistema educativo: descentralización y reforma legal y ampliación de gasto público”(Ayala 2002 p 216) pues con la globalización se genera una fuerza contradictoria que erosiona y debilita a las instituciones y no las fortalece con nada, pues las instituciones no pueden ser guiadas solas por el mercado por lo que se requiere buscar la autonomía para la UPN con fin de buscar su eficiencia en la consecución de su misión y a la vez recuperar la credibilidad del gobierno ante la sociedad.

Cabe destacar que la importancia de la educación es pilar del desarrollo de nuestro país, pues también a nivel individual la educación permite a las personas mejorar sus niveles de ingreso y por lo consiguiente su nivel de vida, siendo también un medio de supervivencia ya que les proporciona las habilidades básicas, por lo de no llevarse a efecto la reforma universitaria con autonomía para la UPN, no podrán superar la barrera que les permita aprovechar las oportunidades a sus egresados, debido a la baja capacitación de los egresados incrementando los costos de los contribuyentes y desalentando la inversión.

Para lograr la reforma universitaria de la UPN es necesario considerar dos elementos “i) el papel de los agentes involucrados en la educación: profesores, estudiantes, padres de familia, gobiernos locales, las legislaturas federal y local, organismos sociales y partidos políticos; y ii) el enlace entre tipo y nivel de

educación y las habilidades que demanden las actuales condiciones enmarcadas en el contexto de la globalización”(Ayala 217), considerando estos elementos claves en la reforma universitaria de la UPN se posibilitara reorientar la misión y visión de la UPN logrando mayor certidumbre y posicionamiento al egresado en el mercado. Por lo que las acciones del gobierno a través de las políticas públicas promoviendo la reforma universitaria con la autonomía para la UPN permitirán mejorar la salida del servicio publico en materia de educación propiciando el crecimiento económico del país.





## **Conclusiones**

Después de haber realizado la investigación, se obtuvieron evidencias de que el modelo de desconcentración de la Universidad Pedagógica Nacional, no ha permitido el adecuado funcionamiento en el cumplimiento de su misión, lo cual queda demostrado con los conflictos suscitados al interior de la escuela con paros, huelgas y la falta de continuidad en sus proyectos. Pues también se encontraron suficientes elementos para considerar el modelo de descentralización con autonomía permitirá eficientar su funcionamiento ya que se concluyó que, la autonomía universitaria no se da en el vacío, sino con referencia a realidades muy concretas. Cada sociedad plasma en su ordenamiento su concepción jurídica acerca del contenido de la autonomía universitaria, ese es el punto de partida para la justificación de la propuesta de autonomía universitaria para nuestro objeto de estudio en el contexto social y cultural.

La función de la Universidad Pedagógica Nacional consiste formar profesionales de la educación y actualización del magisterio , así como realizar investigación científica, cultivar las artes y las letras, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles, contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales.

La finalidad de la autonomía universitaria en la UPN es procurar todas las

condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su función.

Para lograrlo debe garantizar, al menos, el reconocimiento de una efectiva personalidad jurídica, que debe darle realidad ante el derecho positivo como enseñanza institucionalizada de carácter orgánico; y la capacidad estatutaria reconocida por las leyes, para que la realidad institucional docente de la Universidad se vea plasmada en el plano del derecho, pues el modelo de desconcentración no ha respondido a las expectativas con las que surge la UPN, pues han persistido problemas de paros, huelgas y sobre todo un proyecto claro que de cumplimiento a la misión y, formular un visión. .

De ese modo, la **autonomía universitaria** constituye aquel rango de libertad que el orden normativo de un país le reconoce a la Universidad. Sin embargo, el grado de libertad concedido esta sujeto a ciertos límites, no llega a ser una libertad absoluta, ni puede compararse con la soberanía estatal, el mayor o menor grado de libertad lo define el legislador en cada país y se redefine en cada momento histórico. Es un concepto dinámico, porque se reformula constantemente, de acuerdo al desarrollo legislativo de cada país.

La universidad no debe colocarse por encima de los principios o garantías constitucionales que rigen la vida democrática del Estado. Ese límite es necesario para poder garantizar la armonía entre la libertad y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Cabe el alcance de la autonomía universitaria deriva de las atribuciones del estado para establecer instituciones educativas o

científicas, a las que se investirá con ella como lo prevé la fracción XXV del artículo 73 constitucional y de los electos autonómicos y las consecuentes garantías de la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política le asignó a la Universidad de México y, mediante reforma constitucional, a las demás universidades estatales, una categoría constitucional única y especial en la estructura descentralizada del Estado. Son descentralizadas porque anteriormente la función universitaria era función y autoridad del Estado, y se la transfirió a las Universidades Estatales. El Estado depositó en ellas parte de su poder, para que libre de condicionamientos, logren su misión. Pertenecen a la categoría de los entes descentralizados por servicios.

**Del presente trabajo se desprende que es esencial la autonomía para la UPN, por lo que:**

1.- La autonomía universitaria tiene las siguientes características:

a).- **Académica:** libertad de cátedra e investigación, lo que permitirá suprimir y crear carreras, de elaborar sus programas y planes de estudio y la facultad de expedir y convalidar títulos, de acuerdo a los niveles académicos y los requisitos que ella misma establezca. actualizar planes y programas de estudio de las licenciaturas de la UPN, de tal manera que sus egresados se encuentren al nivel de las demandas cambiantes del mercado y el país.

b).- La autonomía administrativa consiste en la posibilidad de darse gobierno de acuerdo a sus características particulares, y se conforma por: 1) el derecho a la selección de los alumnos y a establecer el régimen aplicable a los mismos; 2) el derecho a la selección de su personal académico y su régimen; 3) el derecho a la

selección del personal administrativo, y establecimiento de su régimen, y 4) libertad para la elección de las autoridades universitarias (Rector, Decano, Consejo Universitario, otros), dentro del marco de su ley orgánica, estableciendo derechos y obligaciones lo que permitirá dar continuidad a planes y proyectos en la búsqueda del cumplimiento de la misión institucional.

c).- **Económica**: Para garantizar la libertad financiera es necesario: 1) la formación de un patrimonio universitario, que la universidad pueda disponer y administrar, 2) la libertad de elaborar su propio presupuesto, que por supuesto debe reflejar la intención de alcanzar su misión y su función.

Si bien la libertad financiera es precisa para poder desarrollar sin condicionamientos la actividad intelectual e investigativa, es preciso tener presente que los aportes estatales a las universidades provienen de los dineros que la sociedad ha pagado mediante la política fiscal, para que le sean reintegrados en forma de servicios sociales. para el cumplimiento de su misión. .

2.- Las exposiciones de motivos de las primeras modificaciones al **artículo 3º**.

Constitucional no se refieren a la autonomía universitaria. Es hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de 9 de junio de 1980 cuando se toca el tema de la Autonomía universitaria en la fracción VIII, estableciendo que: "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse así mismas....."

3.- La ley orgánica de la Universidad Pedagógica permitirá la facultad que tiene de organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por la

propia ley.

5.- En el ámbito del derecho comparado se encuentra que las universidades creadas por el Estado, en los diversos países que se analizan, gozan de Autonomía, dentro del marco de la ley de su creación.

6.- **El artículo 73 Constitucional**, que otorga facultades al Congreso para legislar, en su versión original, lo faculta para establecer escuelas profesionales.

A partir de la primera reforma y hasta la versión actual vigente, señala que el Congreso tiene facultades para "establecer, organizar y sostener escuelas... profesionales.....

7.- **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, que tiene su origen en el artículo 90 Constitucional ubica a las universidades autónomas por ley como Organismos descentralizados. **La Ley de las Entidades Paraestatales** señala que las universidades a las que la ley otorgue autonomía se recibirán por sus leyes específicas.

De la encuesta aplicada a la comunidad de la UPN en Enero de 2007, de una muestra de **99** se obtuvo lo siguiente con relación a los atributos de la **Autonomía Universitaria para Universidad Pedagógica Nacional**:

70% esta de acuerdo con la personalidad Jurídica, 79% con patrimonio propio, 72% con autonomía de gestión y 69% con la autonomía orgánica, cabe mencionar que al interior de la universidad existe una tendencia hacia esta reforma manifestada por parte de la comunidad estudiantil, sindicatos de administrativos y académicos, lo cual da cierta viabilidad a la propuesta, pues así se lo han manifestado estos grupos, toda vez que desde que se crea la UPN, como se ha

podido contrastar en la realización de la investigación.

### **Recomendaciones:**

Teniendo en cuenta lo anterior la alternativa, se constituye en la principal fuente de acciones:

- a) Que la Universidad Pedagógica Nacional únicamente pueden ser reformada por ley del Congreso de la Unión.
- b) La ley que la reforme debe contener la estructura de su organización, teniendo Ella únicamente la responsabilidad de gobernarse a si mismas.
- c) Como la organización de la universidad está contenida en la ley, solo puede ser modificada por una ley posterior.
- d) La ley de reforma no puede omitir la estructura básica que debe tener la universidad.

La Universidad Pedagógica Nacional como universidad autónoma deben tener siempre presente que debe de trabajar muy duro dentro de un entramado social que se desarrolla más rápido de lo que ella puede hacerlo, por ello la imperiosa necesidad de hacer evolucionar el modelo universitario, y al mismo tiempo garantizar que desarrolle su función libre de condicionamientos.

Si bien las universidades deben trabajar muy duro por una mayor independencia, al mismo tiempo deben procurar que el Estado no se desentienda del sistema de la Educación Superior, por el contrario debe interesarlo en aportar los fondos económicos precisos e impulsar las actividades universitarias para el desarrollo no solo cultural, sino también social y económico de la sociedad.

La Universidad Pedagógica Nacional como ente autónomo no deben sentirse

cómodas por su independencia garantizada en la Constitución Política, deben mantenerse competitiva y eficaz, porque la sociedad quiere ver resultados en las instituciones, y el interés del Gobierno se centra en las instituciones que producen resultados palpables, por ello debe convertirse no solo en una máquina de producción intelectual, sino también de progreso social, que aporte los bienes más difíciles de obtener, como lo son la cultura, en bienestar social y el progreso económico.

También se sugiere que para futuros estudios sobre este tema, se involucre a las propias autoridades (rector), a los dirigentes de los diversos partidos políticos y sindicatos con la finalidad de buscar agentes que contribuyan a la formulación e implantación del modelo de reforma y autonomía universitaria.

Se espera que este trabajo académico sea un detonador que permita desarrollar a futuro este tópico con la finalidad de llevarlo a la práctica la reforma que permitan alcanzar la autonomía universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional.





## Bibliografía

Acosta Romero, Miguel. (1995) *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa.

Álvarez Álvarez, Julián. (1986)"La Carrera Administrativa en España". Quito, Varios, Administración de Personal y Carrera Administrativa en América..

Anónimo. Memoria sobre las Secretarías del Despacho (1824). Las Secretarías del Despacho. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982

Apodaca Pedro Y Clemente Lobato. (1997.) *Calidad en la Universidad: Orientación y evaluación* Barcelona España, Leartes/Psicopedagogía

Appleby, Paul (1949). *Policy and Administration*. University of Alabama Press.

ARNAUT Salgado, Alberto. (1998) *Historia de una profesión (Los maestros de educación primaria en México 1887-1994)* México, CIDE 2da edición

Arrazola, Lorenzo y otros. *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell. 1848.

Ayala Espino José (2002). *Fundamentos Institucionales del mercado* Unam

Baena del Alcázar, Mariano. (1985) *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnós.

Barros Sierra, Javier (1966), *La autonomía universitaria: Declaración ante H. Consejo Universitaria*.

Bertrand, André et Marceau Long, (1960) "L'Enseignement Superieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1930.

Bluntschli, Gaspar. (1879) *La Politique*. Paris, Libraire Guillaumin.

Bonnin, Jean Charles (1812). *Príncipes de Administation Publique*. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire,. Tres tomos.

BONVECCHIO Claudio. *El mito de la universidad México Siglo XXI*

Botero, Giovanni. (1983) *La Razón de Estado y Otros Escritos*. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. (1589).

Boulouis, Jean.( 1986) "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative". La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative. Bruxelles: Bruylant,. pp. 49-67. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Boletín de Resúmenes. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991

Bravo Ahuja, Víctor y José A. Carranza Palacios. (1970) La obra educativa

Brito Rosado, Efraín ( 1993) exposición de motivos de la Ley orgánica de la UNAM

CABANELLAS de las Cuevas, Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales

Carrancá y Trujillo, Raúl. "La Administración de Justicia". México: Cincuenta Años de Revolución. México, Fondo de Cultura Económica. Tomo III,

Colección de Lectores, S. A.( 1976) Diccionario Enciclopédico Lexis 22 Valencia, España

Colmeiro, Manuel.( 1850) Derecho Administrativo Español. Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja

Compendio de los Principios de Administración. Madrid, Imprenta de José Palacios. (1834)

Cunill, Nuria.( 1991) Participación Ciudadana. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CHARLES Jean Bonnin "et al" (2004) *Principios de administración Publica* México FCE

D. P. de M. y J. (1976) La Ciencia Vindicada de los Plumistas y Definición de las Secretarías del Despacho Universal. Fechado en junio 27 de 1747. Escudero, José Antonio. Los Secretarios de Estado y del Despacho. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.. Cuatro tomos

Debbasch, Charles.( 1981) Ciencia Administrativa: Administración Pública. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. (1972).

Derecho Público Universal. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos.

Díaz Casillas, Francisco José (1988). Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Publica. México, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Publica,.

Dieterch, Heinz (1996). *Nueva guía para la investigación científica*. México, Planeta S. A. C. V.

Di Gropello, Emanuela, Cominetti Rossela (1998) *La descentralización de la educación y la salud Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* CEPAL agosto 1998

Dimock, (1947)"The Study of Administration". Los Estados Unidos, The American Political Science Review.. p. 31. LO ADMINISTRATIVO En administración pública.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock.( 1967) *Administración Pública*. México, UTEHA..

Dimock, Marshall. (1967) "The Meaning and Scope of Public Administration". Gaus, John et al, *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. (1937). pp. 1-12

Donato, Nicolás.( 1904) *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular.. Tres volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venezia, 1860]. Tres tomos.

Dror, Yehezkel. (1982) "Análisis de Políticas para Gobernantes". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Núm. 1. Enero,. Pp

DUHALT Krauss, Miguel.( 1977) *Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas*. México, UNAM, F. C. P. y S.

Dunn, William.( 1981) *Public Policy Analysis: an Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Ecole Nationale d'Administration. *Rapport du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952*. Paris, Imprimerie National. 1952

El Capital. México, Fondo de Cultura Económica. Tres tomos. 1968

Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda,. Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI.

ELIZANDO, Aurora(2000). *La Universidad Pedagógica Nacional ¿Un nuevo discurso magisterial?* México, UPN

Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos.

Etkin, Jorge y Aníbal Patroni.( 1990) "Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina". Buenos Aires,. 168 pp.

Fondo de Cultura Económica. (1990) Enfrentando al Futuro. México

Fayol, Henri. (1969) Administración Industrial y General. México, Edit. Herrero Hermanos. (1916).

FERRO Bayona, Jesús.( 1996) *Visión de la Universidad ante el siglo XXI*. Colombia, Ediciones Uninorte

Fischbach, Oskar Georg. (1968.) Teoría General del Estado. México, Editora Nacional.

Fix Zamudio, Héctor.(1985) "La Administración de Justicia". Varios autores: Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. México, UNAM. (1982). pp. 143-177

Formación Profesional en Administración Pública". Escuela Superior de Administración Pública. Universidad de Estado. Bogotá, Colombia. 1991  
Fraga, Gabino Derecho (2000) Administrativo, 41ª México, Porrúa,

Francois, Pierre. (1988)"Les Enseignements d'un IRA [Instituto Regional de Administración]". La Revue Administrative. Nov.-Dec.,...

Friedrich, Carl and Edward Mason (1940) (eds.). Public Policy. Harvard University Press..

Friedrich, Carl.( 1940) "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility". Friedrich, Carl and Edward Mason (eds.). Public Policy. Harvard University Press.. pp. 3-23

GAIRIN Gallan, Joaquín (1994)"et al" *Autonomía institucional de los centros educativos: presupuesto, organización y estrategias* Bilbao España, Universidad de Deusto

GARCIA Laguardía, Jorge Mario (1973) *Legislación universitaria de América Latina* México, UNAM

García Madaria, José María.( 1982) Introducción a la obra: Las Secretarías del Despacho. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública..

García Ramírez, Sergio (2005). *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley* UNAM

GARCIA Sthal, Consuelo. (1978) *Un anhelo de libertad. Los años y los días de la autonomía universitaria*. México, UNAM Secretaria de Rectoría Dirección

## General de Orientación Vocacional

Gómez Marín, Manuel. (1913) La universidad de México, su función y razón de ser de su autonomía

González, María del Refugio.( 1995) "De la Acumulación de Funciones a la División de Poderes". Crónica Legislativa, Nueva Época, núm. 1. Octubre 1994-marzo. pp. 14-15

Guerrero, Omar. (1982) Teoría Administrativa de la Ciencia Política. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Gulick, Luther. (1933)"Politics, Administration and 'The New Deal'". Los Estados Unidos, The Annals of American Academy of Political and Social Sciences. Núm. 169.

Haro Bélchez, Guillermo.(1988) Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Hintze, Otto. (1968) Historia de las Formas Políticas. Madrid, Revista de Occidente.

Hobbes, Thomas. (1966) Del Ciudadano. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. (1647).

JIMÉNEZ Castro, Wilburg.(1974) Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, F.C.E.

JIMÉNEZ Nieto, Juan (1973). *Política y Administración*. Madrid España, Editorial Tecnos,

JIMÉNEZ, Yuri. (1993) *El Perfil sociológico del trabajador Universitario*. México

Junquera González, Juan (1986) La Función Pública en la 'Europa de los Doce'. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Justi, Juan Enrique.( 1996) Ciencia del Estado. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México. (1756). (Versión actual de la obra: Justi, Johann Heinrich Gottlob von. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784)

Kammler, Jörg. (1968) "El Estado Social". En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. Introducción a la Ciencia Política. Barcelona, Edit. Anagrama.. pp. 98-124.

KOVACS, Karen (1983). *La planeacion educativa en México; (La Universidad Pedagógica Nacional)* V. 1 No. 2 México, Colegio de México en Estudios

Sociológicos (mayo–agosto)

Laso Vallejo, Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios

Lasswell, Harold. (1951) "Policy Orientation". Lerner, Daniel and Harold Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford University Press.. pp. 3-15

LATAPI, Pablo (1966) *La autonomía universitaria-* México, CEE (Centro de Estudios Educativos)

LATAPI, Pablo. (1975) *Reformas Educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)* México De Comercio Exterior

Leviatán. (1980) México, Fondo de Cultura Económica. (1651). Cap, XVII.

Lira Mora, Humberto. (1985) *La Autonomía Universitaria: garantía constitucional*. México, Procuraduría General de la República.

López Alvarez, Francisco. (1956) *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Edit. Porrúa.. pp. 22-23

López Meoqui, M. Breve (1879) *Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública*. México, Imprenta Privada del Autor.

Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. (1966) *La Administración Central en Gran Bretaña*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

Maquiavelo, Nicolás. (1971) *El Príncipe*. Obras Políticas. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. (1532)

Martin, Daniel. "Déjà vu: French Antecedents of American Public Administration". *Los Estados Unidos, Public Administration Review*. Vol. 47, num. 4. pp. 297-302.

MARTINEZ Chávez, Víctor Manuel. (1998) *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación*. México, Editorial Plaza y Valdés

MARTINS Filho, (1961) Antonio. *Autonomía Das Universidades Federais Brasil* Imprensa Universitaria Do Ceará, p.17

Marx, Carlos. "Notas Críticas al Artículo 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". Marx, Carlos. *Manuscritos de París y Anuarios Franco-alemanes*. México, Editorial Grijalbo. pp. 225-245

Maya, Carlos. Prólogo del libro (1975) *El Sistema Industrial de Enrique de Saint-Simón* (Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo,).

Mazal Pinto, Jorge. (1974) *La autonomía universitaria* México, Editorial Porrúa

Montesquieu, barón de la Brède y (Carlos Luis Secondat). (1980) *El Espíritu de las Leyes*. México, Edit. Porrúa. (1748)

Moreno Moreno, Prudenciano. (1998) *Proyecto Académico y Política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-1998* México, UPN

Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza (1896) Política*. Roma, Firenze-Torino-Milano,

*Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850).

Muñoz Amato, Pedro (1957). *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.. Dos tomos

Nurock, Max. "The Etimology of Administration". Israel, Public Administration. Num. 4. pp. 38-42

OEA Programa Regional de desarrollo educativo. *Autonomía universitaria, tensiones y esperanzas*. México, Serie Universidad, 1986

Oliván, Alejandro. (1954) *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

OLIVERA Toro, Jorge (1995) *Manual de Derecho Administrativo*

ORTEGA Ramírez, Patricia (1990) *Memoria y presencia de la autonomía universitaria ¿Derecho o privilegio?* México, UNAM

PRAWDA, Juan. (1987) *Planteamiento Educativo en México*. México, Julio de REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid España, Editorial. Espasa Calpe, S. A. 1970.

Rodríguez Mansilla Darío (2006) *Diagnostico Organizacional Alfa Omega México*

Rufián Dolores, Palma, Eduardo. (1996) *La descentralización problema contemporáneo en América latina*. México, Editado por La Dirección de Programas y Políticas Sociales,

Sánchez González, José Juan (2001) *La administración Publica como ciencia su objeto de estudio y su ciencia* México Plaza y Valdes México

Schmitt, Carl. (1961) *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional



Secretaria de la Presidencia.( 1974) *Desconcentración Administrativa*. Colección Seminarios No. 1 México, Dirección General de Estudios Administrativos

Serna de la Garza, José Maria. RIOS Granados Gabriela. (2003) *Autonomía universitaria y financiamiento* derecho de la educación y de la autonomía México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Politécnico Nacional.

Serra Rojas, Andrés (2001) *Derecho Administrativo*, t 1 y , 22ed. México Porrúa  
Serra Rojas, Emilio. (1969) *Antología de Emilio Rabasa*. México, Ediciones Oasis.. Dos tomos. Tomo II,

Stein, Harold. (1948) *Public Administration and Public Policy*. New York, Harcourt, Brace and Company.

Stein, Lorenzo. (1981) *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. (1850). p. 33. La administración pública -caracterizada ...

Stein, Lorenzo.( 1897) *La Scienza della Publica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografica Edictrice..

Stivers, Camilla.( 1990) "The Public Agency as Polis: Active Citizen". *Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. pp. 86-105. Resumen del artículo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Boletín de Resúmenes. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 68.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública..

Tamayo Tamayo, Mario. (1997) *Proceso de la investigación científica*. México, Editorial Limusa

Tamayo Tamayo, Mario. (2005) *El Proceso de la investigación científica*. México, Editorial Limusa

*Teoría de la Constitución*, trad. de Federico Ayala, México, Editora Nacional, 1952,.

*Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., ..

"The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. (1937).

UNAM (1980) *50ta aniversario de su autonomía testimonio de actos conmemorativos 1929-1979* México, UNAM

Urwick, Lyndall. (1974) *Los Elementos de la Administración*. México, Edit. Herrero Hermanos. (1942).

Weber, Max. "La Política como Vocación". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Núms. 16 y 17. 1959. pp. 243-274 y 453-475.

White, Leonard. (1964) Introducción al Estudio de la Administración Pública. México, Compañía General de Ediciones..

Wilson, Woodrow.( 1887) "The Study of Administration". Los Estados Unidos, Political Science Quarterly. Vol. 2..

Willoughby, William (1927). Principles of Public Administration. Baltimore, The John Hopkins Press.

## Hemerografía

Acuerdo No. 31, que reglamenta la organización de la Comisión Académica Dictaminadora de la UPN.

Arredondo Galván, Víctor M. (1995)“Antecedentes de la Universidad Contemporánea”, en *Papel y Perspectiva de la Universidad México*, ANUIES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)

Decreto de creación de la UPN. Diario Oficial de la Federación, México 1978

El Universal de México, febrero 16 de 1994

Gómez, Antonio y Ramírez, Miguel “Universidad Pedagógica Nacional: La Universidad de los maestros”. *Revista Educación 2001. Año 2*, No. 15, México. agosto de 1996

Información hemerográfica, la adición del artículo 3º constitucional y la autonomía universitaria México, 1980

Ley General de Educación. México, Cuadernos de Derecho 1995  
México 1978

Morales, Sonia. “Los cambios en la Política educativa nacional, obstáculo para que, a 20 años de creada la Universidad Pedagógica Nacional cumpla con sus objetivos.” *Proceso* No. 1108 25 de enero México 1998.

Notas sobre la Teoría de la Organización". Gulick, Luther y Lyndall Urwick. Ensayos sobre la Ciencia de la Administración. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1973 (1936)

Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal

Rubio Oca, julio. “En la Universidad la autonomía no es un mito” *Revista de Educación Superior*. Vol. XXVII No. 105 Enero-Marzo, México, ANUIES. 1998  
SEP

SEP Secretaria Administrativa. *Manual de procedimientos*. UPN. México 1998  
Tomo I UNAM

Universidad Pedagógica Nacional. *Gaceta UPN* vol. VI Número 9 México, 15 de junio de 1999

Universidad Pedagógica Nacional. *Gaceta UPN* vol. VII Edición Especial Febrero del 2000 México

VOLAÑOS Martínez, Víctor Hugo. Educación dos mil. Año III No.19 México, Septiembre de 1985

## **Documentos Institucionales**

Comisión de Evaluación Institucional. Síntesis general de documentos presentados el 14 de diciembre de 1989 al C. Rector de la UPN. Universidad Pedagógica Nacional, Marzo de 1990.

Comisión Estado SNTE. Convenio Estado SNTE para el Estado de Chiapas

Comisión Mixta SEP-SNTE, anteproyecto de Creación. UPN

Secretaria de Educación Pública. Bases para la transferencia de los centros de actualización y de las unidades y subsedes de la UPN a los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo Apropriado para la Reorganización del Sistema Educativo? Documentos de trabajo para su discusión". 1er Congreso Nacional de Educación. México, 1994.

Universidad Pedagógica Nacional. Documento Base para la Reunión Nacional de Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, México 16 de julio de 1990.

Universidad Pedagógica Nacional. Esquema de Descentralización de la Educación Superior Pedagógica. 20 de agosto de 1991

Universidad Pedagógica Nacional. Proceso de Transición, fascículo I y II

Universidad Pedagógica Nacional. Propuesta Institucional de Desarrollo (PID) 1978-1993.

Universidad Pedagógica Nacional. Proyecto Académico 1978-1993.

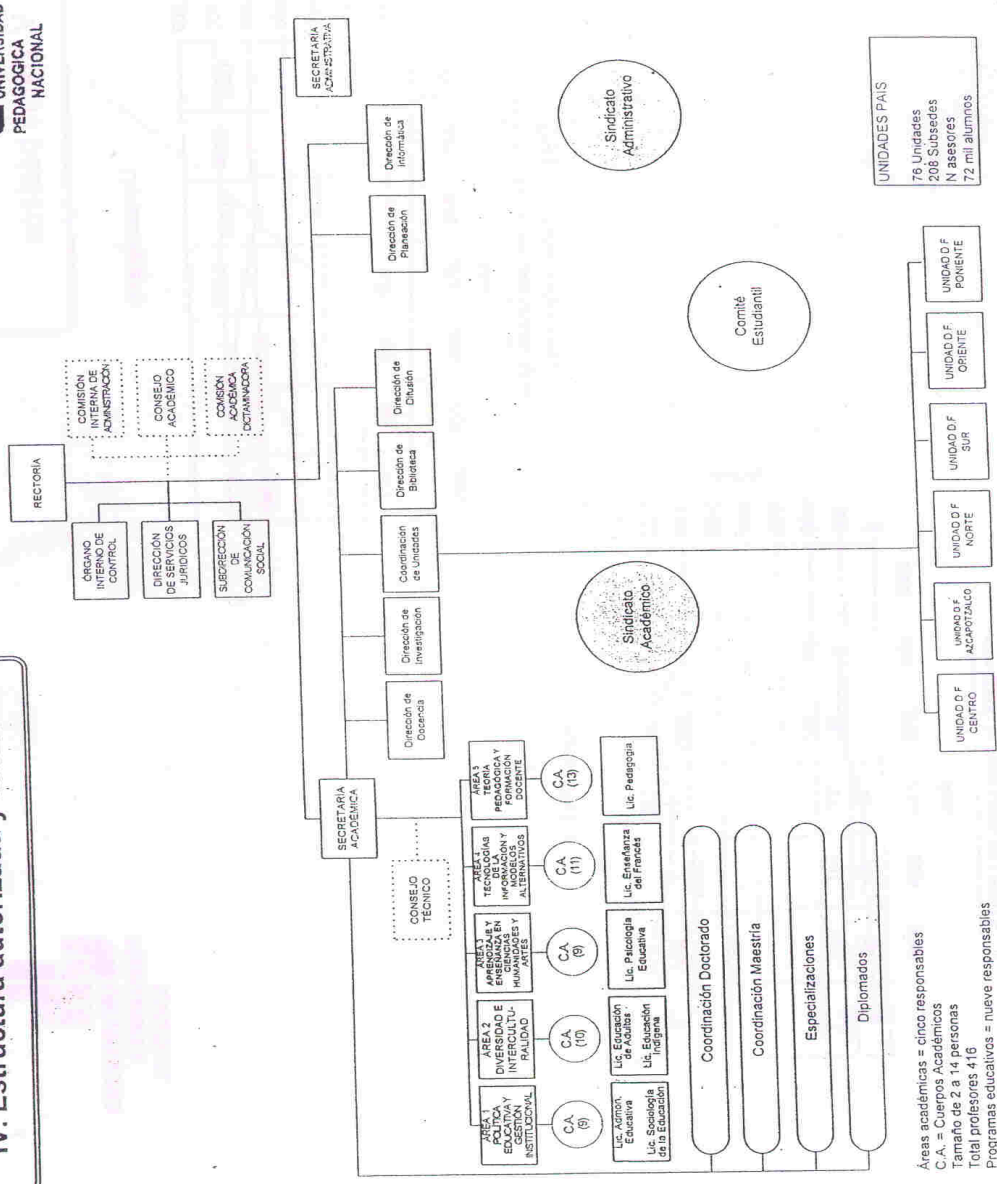
Universidad Pedagógica Nacional. Proyecto de Académico 1978-1993. México, 6 septiembre de 1993

Universidad Pedagógica Nacional. Reunión Nacional para la Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional (Documento final, propositivo y memoria), 1991

# ANEXO 1



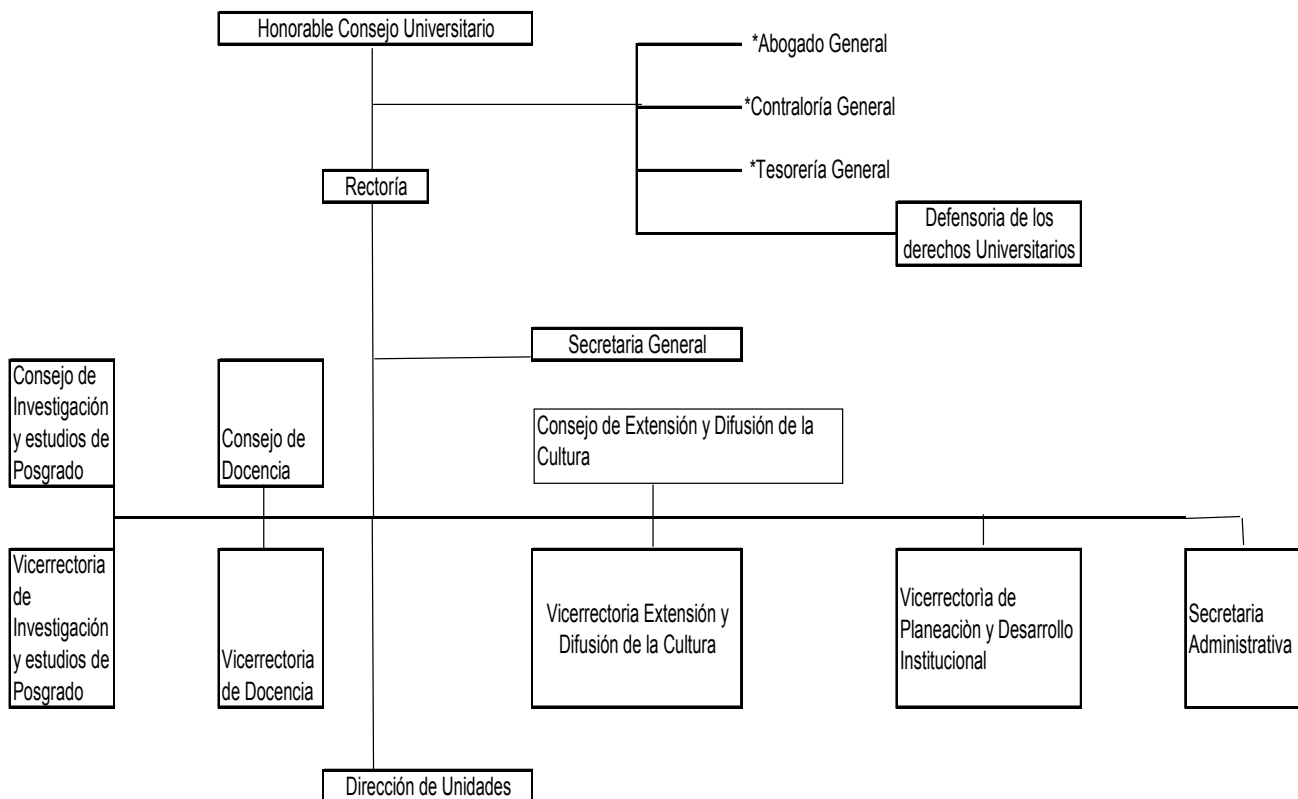
## IV. Estructura autorizada y funcional



Áreas académicas = cinco responsables  
 C.A. = Cuerpos Académicos  
 Tamaño de 2 a 14 personas  
 Total profesores 416  
 Programas educativos = nueve responsables

## ANEXO2

### PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA LA UPN



#### Consejo Universitario

Máxima autoridad de la Universidad Pedagógica Nacional

#### Objetivo General

Definir las políticas generales de funcionamiento y desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional. Expedir normas para llevar acabo las funciones de la Institución, decidir sobre los proyectos y propuestas trascendentales de la repercusión general que surjan de las diversas estancias y de los miembros de la comunidad universitaria a través de las conductas institucionales, conocer y resolver los problemas graves y generales que se deriven del funcionamiento de todas las instancias de la Universidad una vez que se hayan agotado los conductos previamente establecidos.

### ANEXO 3

México, D. F. a 28 de noviembre, 2006.

LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA  
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**P R E S E N T E**

Por este medio, la Comunidad de la Universidad Pedagógica Nacional se dirige a Usted a fin de manifestarle su interés de que la próxima administración universitaria en esta institución educativa sea producto de un proceso de auscultación y consulta por medio del cual se elija a la persona que encabezará la Rectoría.

La nueva administración universitaria que resulte del proceso mencionado establecerá el compromiso de **convocar a un Congreso Académico Nacional resolutive** donde participe toda la comunidad, considerando los siguientes puntos de análisis:

1. Autonomía o descentralización **cuidando el carácter nacional y gratuito de la UPN.**
2. Creación de una Ley Orgánica **después de la realización del Congreso.**
3. Replanteamiento de los órganos de gobierno.
4. Normatividad Académica.
5. Mejoramiento del salario y condiciones laborales.
6. Modelos educativos-metodológicos-pedagógicos que orienten la formación, actualización y práctica docente-investigación en la UPN.

Para recibir una respuesta a nuestra petición le solicitamos una entrevista a fin de detallar y ampliar el significado de esta propuesta global.

A T E N T A M E N T E

COMUNIDAD UNIVERSITARIA DE LA UPN

MTRO CARLOS MAYA OBÉ  
Por el Consejo Académico


MTRA. ELENA TAPIA FOLLEM  
Por el Consejo Académico

DRA. SANDRA CANTORAL URIZA  
Por la Delegación Sindical de  
Académicos

C. JORGE OVANDO OVANDO  
Por la Delegación Sindical de  
Administrativos

C. MARIBEL LAZCANO FLORES  
Por la Representación Estudiantil



|   |  |
|---|--|
|  | <p>México, D.F. 30 de enero, 2007.</p> <p>DRA. SYLVIA ORTEGA SALAZAR.<br/> RECTORA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL<br/> P R E S E N T E</p>  |
| <p><b>SECCIÓN X</b><br/><b>D-II-UP3</b></p>                                       | <p>En conjunto con los representantes de los trabajadores académicos y administrativos de la Unidad Ajusco de la UPN, nos congratula su llegada como rectora a la Universidad nuevamente.</p>  |
| <p><b>COMITÉ EJECUTIVO</b></p>  |  |
| <p>2005-2007</p>  |  |
| <p>SANDRA CANTORAL<br/>URIZA</p>  | <p>La tradición de las determinaciones universitarias en la Universidad, ha sido a través del diálogo incluyente, plural y democrático, debido a ello queremos exaltar con usted el eje de la plática que le solicitamos la Delegación Sindical de Trabajadores Académicos, para agendar un Programa Conjunto en tiempo y forma, que con nuestra comunidad se ha venido realizando institucionalmente.</p> |
| <p>SECRETARIA GENERAL</p>   | <p>Los ejes propuestos son:</p>  |
| <p>SUPLENTE: ELIZABETH<br/>ROJAS SAMPERIO</p>                                     | <p>1) Convocatoria al Congreso Universitario a toda la Comunidad Universitario de UPN del país.</p>  |
| <p>FRANCISCO</p>  | <p>2) Análisis y valoración de los procesos de evaluación que se le han encomendado al CENEVAL, tanto de las licenciaturas como de los procesos de admisión al Posgrado.</p>   |
| <p>VILLALPANDO SÁNCHEZ</p>  | <p>3) Solicitud de un aumento salarial de emergencia de al menos 10% dado el proceso inflacionario desatado a principio de año.</p>  |
| <p>SECRETARIA DE ORGANIZACIÓN</p>   | <p>4) Información amplia y objetiva de los criterios contables sobre los impuestos que están gravando nuestros salarios, sobre todo cuando en períodos vacacionales se incrementa el monto de impuestos cobrados al aparecer un monto mayor al de las quincenas normales.</p>  |
| <p>SUPLENTE: GABRIELA<br/>NOYOLA MUÑOZ</p>  | <p>5) Información acerca de los impuestos que se cobraron a todos los trabajadores académicos en el “bono sexenal”, ya que debió estar exento de ellos.</p>  |
| <p>ROCÍO MORENO OSCOS</p>   | <p>Algunos de estos ejes fueron ya presentados por toda la comunidad universitaria a la Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, como un acuerdo colectivo e institucional, con el cual estamos de acuerdo.</p>   |
| <p>SECRETARIA DE TRABAJO Y CONFLICTOS</p>   | <p>Anexamos el documento de respaldo a nuestra petición según acuerdos ya pactados por la Comunidad Universitaria.</p>   |
| <p>SUPLENTE: EURÍDICE<br/>SOSA PEINADO</p>  | <p>Esperamos encontrarnos pronto para preparar este trabajo laboral-académico conjunto, para que sea incluyente a través del diálogo.</p>  |
| <p>JUANA C. CORTEZ<br/>HERNÁNDEZ</p>  | <p>ATENTAMENTE</p>   |
| <p>SECRETARIA DE FINANZAS</p>   | <p>DRA. SANDRA CANTORAL URIZA</p>  |
| <p>SUPLENTE: MARIO<br/>AGUIRRE BELTRÁN</p>  | <p>SECRETARIA GENERAL DE LA DII-UP3</p>  |
| <p>EDUARDO VELÁZQUEZ<br/>SUÁREZ</p>   | <p>c.c.p. Comunidad Universitaria de Ajusco y Unidades de la República y D.F.</p>  |
| <p>SECRETARIA DE PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL</p>                                | <p></p>  |
| <p>SUPLENTE: CLARA<br/>GONZÁLEZ GARCÍA</p>  | <p></p>  |
| <p>DAVID BOCANEGRA<br/>GARCÍA</p>   | <p></p>  |
| <p>SECRETARIA DE ESCALAFÓN Y PROMOCIÓN</p>  | <p></p>  |
| <p>SUPLENTE: JUAN<br/>RAMÍREZ CARBAJAL</p>  | <p></p>  |
| <p>HÉCTOR REYES LARA</p>  | <p></p>  |
| <p>SECRETARIA DE ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y SINDICAL</p>                            | <p></p>  |
| <p>SUPLENTE: ELVIA ZUÑIGA<br/>LÁZARO</p>  | <p></p>  |
| <p></p>   | <p></p>  |
| <p></p>   | <p></p>  |
| <p>CARRETERA AL AJUSCO No. 24 COL. HÉROES DE PADIERNA C.P. 14200</p>              | <p></p>  |
| <p>TELS. FAX 56 30 97 73 Y</p>  | <p></p>  |
| <p>56 30 97 00 EXTS. 1294 Y 1653</p>  | <p></p>  |

## INFORME DE LA REUNIÓN DEL 20 DE FEBRERO SOBRE LA PROPUESTA DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA PARA LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL.

México, D. F. a 05 de marzo de 2007.

El pasado 20 de febrero del presente, se llevó a cabo como se tenía programado en la convocatoria emitida por este cuerpo académico Autonomía Universitaria y Educativa, del 7 de febrero, la primera reunión para constituir el Comité Universitario para la Transformación Jurídica de la UPN, en una institución de Educación Superior Autónoma por Ley, con la participación de un significativo número de compañeros trabajadores, académicos, estudiantes y con la representación sindical de ambos comités (D-III-47 y D-II- UP3).

En esta reunión se planteó la importancia que tiene para nuestra Universidad continuar con el proceso de su transformación jurídica a partir o en función de la participación de todos y cada uno de los sectores que la componen, así como del inicio de un proceso de construcción de la transformación de la UPN en el cual se tenga como premisa una política de inclusión.

También contamos con la exposición del Lic. Juan de Dios Hernández Monge, profesor con más de 25 años de experiencia en la UNAM, siendo experto en el conocimiento de los diversos procesos de transformación jurídica de las Instituciones de Educación Superior. Sus argumentos giraron en torno a las diversas experiencias de las Instituciones de educación superior en el marco de la Autonomía en el país, así como el significado de los pros y los contras de la Autonomía Universitaria .

Por último se llegó al acuerdo de convocar en fecha próxima a una segunda reunión en la que se instalarán tres mesas de trabajo.

1. Definición, Fomación y atribuciones del Comité Universitario por la Transformación Jurídica de la UPN en una Institución de Educación Superior Autónoma por Ley.
2. Discusión y organización de Foros, Seminarios y Conferencias en camino a la convocatoria para efectuar un Congreso Universitario Local, en la Unidad Ajusco, para la Transformación Jurídica de la UPN en una Institución de Educación Superior Autónoma por Ley, y posteriormente, efectuar un Congreso Nacional Universitario de la UPN con la participación de todas las Unidades que constituyen la UPN en todo el país.

3. Discusión y elaboración de un mapa de ruta crítica que profile los pasos y procedimientos a seguir hacia la transformación jurídica de la UPN en una Institución Superior Autónoma por Ley. Especificando el proceso jurídico, político y académico que dé certitud, orientación, legitimidad y legitimación al cambio.

Por último, quisiéramos agradecer la participación, el entusiasmo y el compromiso de todos los asistentes, y expresarles que en estricto apego a lo acordado, que seguimos trabajando en la preparación de los documentos respectivos para su difusión y discusión en la próxima segunda convocatoria.

F R A T E R N A L M E N T E

CUERPO ACADÉMICO  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EDUCATIVA

## ANEXO 1

### ACTA DE ASAMBLEA CONSTITUTIVA

En la Ciudad de México, Distrito Federal siendo las 14:00 hrs. Del día 8 de mayo de 2007, en el Auditorio "D" de la Universidad Pedagógica Nacional, ubicada en carretera al Ajusco número 24, colonia Héroes de Padierna, se reunieron los Trabajadores Administrativos, los Trabajadores Académicos y los Estudiantes abajo firmantes, a efecto de que con apego a lo establecido en los artículos 3º, fracción II inciso a); fracción VII., artículos 6º, 7º, y 9º, de la Constitución Política Mexicana, así como, del Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional. Se constituye el **Comité Universitario para la Transformación Jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional**, en estricto apego a lo señalado en la Segunda Convocatoria en lo relacionado al contenido en la Primera Mesa de trabajo: Definición, atribuciones del "Comité Universitario en debate hacia la transformación Jurídica de la UPN en una Institución de Educación Superior Autónoma por Ley", se planteo, analizo y discutió llegando a los siguientes:

#### ACUERDOS DE LA PRIMERA MESA DE TRABAJO

1.- Se define con fundamento en los artículos y documentos señalados al inicio de la presente Acta de Asamblea Constitutiva al **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN** se constituye como una instancia de discusión, análisis y debate de los trabajadores administrativos, académicos y estudiantes; Democrática y Plural, razón por lo cual a él podrán pertenecer y participar todos aquellos compañeros de los tres sectores que así lo deseen en forma individual u organizada.

2.- Constituirse a partir de ésta fecha en el **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN**.

3.- El objetivo fundamental del **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN** es el de organizar, analizar y plantear a la comunidad universitaria, así como, a las diferentes instancias de representación, la ruta por la cual se propone transitar para lograr el cambio jurídico de la UPN, de tal manera que el proceso jurídico, política y académico que de él emane le dé orientación, certeza, legitimidad y legalidad democrática al cambio.

4.- La convocatoria (s) que emita el **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN** será impulsada por los compañeros que en la última reunión fueron propuestos para ese fin. Así mismo, el **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN** firmará la publicación de sus documentos, conforme lo determinen sus integrantes en la reunión respectiva.

5.- El **Comité Universitario en debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN** buscará estrechar sus lazos de unión y solidaridad con las organizaciones, sectores, áreas académicas, cuerpos académicos, comisiones, trabajadores administrativos, académicos, estudiantes y todas aquellas personas que se encuentren y coincidan con los principios aquí suscritos.

## ANEXO 2

### SEGUNDA MESA DE TRABAJO

#### “PRIMER CONGRESO UNIVERSITARIO:

## **DEBATE HACIA LA TRANSFORMACIÓN JURÍDICA DE LA UPN**

### **I.-Fundamento Normativo y Académico:**

Como uno de los tres resolutive acordados en la primera reunión de la convocatoria para la constitución del Comité Universitario en Debate hacia la Transformación Jurídica de la UPN y con fundamentó en los artículos 3º , fracción II inciso a); artículos 6º, 7º, y 9º, constitucional, así como, del Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional, y del documento Reorganización Académica de la Unidad Ajusco de la UPN que en su apartado 6º Propuesta de Agenda para concluir la segunda fase en su inciso E), que a la letra dice: “Generar mecanismos de discusión sobre la operación de las instancias de reorganización académica (Foros, Congreso Universitario u otras formas)”, aprobado por el Consejo Académico y publicado en la Gaceta UPN no. 3 Febrero del 2004, pag. 8. Por lo que proponemos la realización del Primer Congreso Universitario : Debate hacia la transformación Jurídica de la UPN.

### **II.- Procedimiento General:**

El Congreso Universitario se llevará acabo en dos fases: la primera la denominaremos Introdutoria o de Información y Análisis, en la que tendrá como base un foro académico con la participación de especialistas. Y la segunda será el Congreso Universitario en tanto que tal, se abordará en tres niveles: a) De organización, b) Congreso Universitario local de la unidad Ajusco y exhorto a efectuar en mismo procedimiento en las 73 unidades del resto del país, c) Congreso Universitario Nacional por la transformación Jurídica de la UPN.

**III.- Propuesta de FORO: “DEBATE HACIA LA TRANSFORMACIÓN JURÍDICA DE LA UPN (construcción de identidades e institución)”, en camino hacia el Congreso Universitario primero local y después Nacional.**

### **Objetivos:**

- **Conocer y analizar, en el marco de las transformaciones actuales de las universidades públicas, el momento institucional que vive la UPN. Comparar con los procesos implementados en la UACM, IPN, UAM y UNAM.**

- Definir las diferentes figuras jurídicas por las cuales puede transitar la UPN (Descentralización y Autonomía).
- Establecer la relación entre el Marco Jurídico y el Proyecto Académico.
- Iniciar el proceso de discusión en torno a la tercera fase del Proceso de Reorganización de la UPN

**Destinatarios:**

**Estudiantes, Académicos, trabajadores administrativos.**

**Participantes:**

- Especialistas en el estudio de las instituciones de educación superior, abogados y sindicalistas.
- Académicos, estudiantes y trabajadores administrativos.
- Consejeros académicos y estudiantiles.

**Temario propuesto:**

**I.- Las universidades públicas: ¿Nuevo (des)orden educativo?**

**II.- Análisis de la primera y segunda fase de la Reorganización de la UPN.**

**III.- Las figuras jurídicas ( Descentralización y Autonomía) de las instituciones de educación superior públicas.**

**IV. Formas de Organización del Congreso Universitario.**

**4.1 Congreso Universitario Local. (Unidad Ajusco)**

**4.2 Congreso Universitario Nacional .**

**V.- Ley Orgánica**

**5.1.- Iniciativa de ley**

**5.2.- Reglamentos y normatividad.**

**VI.- Procedimiento para lograr la transformación jurídica de la UPN**

**6.1.- Marco legal**

**6.2.- Estrategia política-académica.**

**7.2.1. Consulta, Plebiscito, Referéndum.**

**6.3.- Acciones y plan de trabajo.**

**Agenda de trabajo:**

**Tema I.- Conferencia magistral (González Casanova).**

**Horario: Turno matutino.**

**Mesa redonda de especialistas (Aboites, Ibarra Colado, Miranda).**

**Horario: Turno vespertino.**

**Tema II.- Consejeros Académicos, Delegaciones sindicales .**

**Horario. Turno Matutino**

**Horario: Turno Vespertino**

**Tema III. Explicación Magistral. Abogados y Asesores Jurídicos.**

**Horario: Turno Matutino.**

**Horario : Turno Vespertino. (Grabación y debate)**

**Tema IV. Presentación de propuesta de organización, del Congreso Universitario.**

**Horario: Turno Matutino.**

**Horario: Turno Vespertino.**

**Tema V. Exposición del Abogado.**

**Horario: Turno Matutino.**

**Horario: Turno Vespertino.**

**Tema VI. Exposición y Discusión de la Ruta Crítica Hacia la Transformación Jurídica de la UPN**

### **ANEXO 3**

#### **TERCERA MESA DE TRABAJO (PROPUESTA)**

#### **PÁGINA DE RUTA CRÍTICA HACIA LA TRANSFORMACIÓN JURÍDICA DE LA UPN**

Existen normativamente dos caminos para lograr la transformación jurídica de la UPN:

Primero: se refiere al ámbito legislativo en donde es necesario, a partir de la demanda de los

trabajadores administrativos, académicos y estudiantes se formule una iniciativa de ley en la cual se establezcan las características que definan el nuevo marco jurídico.

Segunda: El ejecutivo sea el que formule mediante un Decreto su Transformación normativa.

El tránsito hacia la Transformación Jurídica de la UPN, se puede diseñar a partir de establecer, una serie de acciones que en función a la trayectoria del movimiento universitario, dentro de los marcos de la ley implican grandes esfuerzos tanto individuales, como colectivos para emprender con éxito nuestro camino y culminar con ello exitosamente nuestra tarea.

Las acciones, las podemos agrupar por niveles. En un **primer nivel** encontramos lo que es la organización, a partir de constituir un **Comité Universitario por la Transformación Jurídica de la UPN**, ( 8 de mayo de 2007). En donde se establece los criterios y compromisos de funcionamiento del **Comité Universitario por la Transformación Jurídica de la UPN, en lo sucesivo (C.U.)**.

En un **segundo nivel**, se define la actividad de discusión, en función a la realización de un Foro en ruta hacia el Congreso Universitario primero local y después Nacional, organizado en forma conjunta entre el **Comité Universitario**, con la Delegación Sindical de Académicos, Administrativos y estudiantes. Al aprobarse el contenido de esta mesa de trabajo se inicia la preparación, análisis y realización del Congreso Universitario local y nacional.

El **tercer nivel**, corresponde al conjunto de acciones, que a la vez se subdividen en: Internas y Externas a la Universidad.

1. Internas:

Consulta, Plebiscito o Referéndum sobre la Figura Jurídica.

Elaboración, Discusión y Aprobación de la Comunidad Universitaria de una Iniciativa de Ley.

Campaña de Firmas

Acciones de seguimiento y dictamen de iniciativa de ley.

Información en los salones de clases.

Mítines.

Acciones derivadas y emanadas de la iniciativa de la Comunidad Universitaria.

2. Externas:

Entrega de la Iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados o a la Asamblea Legislativa del D. F. según sea el caso.

Boletines permanentes de Prensa.

Elaboración y Pega de Mantas.

Acciones derivadas y emanadas de la iniciativa de la Comunidad Universitaria



**A LA COMUNIDAD DE LA  
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL  
P R E S E N T E:**

En estricto apego a los acuerdos emanados de la primera reunión para la formación del Comité Universitario Hacia la Transformación Jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional efectuada el pasado 20 de febrero del presente y de la convocatoria dada a conocer a la comunidad universitaria el 31 de mayo de 2006 emitida por el Consejo Académico para iniciar los trabajos de la Tercera Fase de Reestructuración Académica y con fundamento en los artículos 3º, fracción II inciso a); fracción VII, artículos 6º, 7º, constitucional, así como, del Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional, es que se emite la siguiente:

**SEGUNDA CONVOCATORIA**

A los PROFESORES, ESTUDIANTES Y TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS, a participar en la formación de un **COMITÉ UNIVERSITARIO PARA LA TRANSFORMACIÓN JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**, que tendrá como objetivo fundamental organizar y plantear a la comunidad la ruta por la cual se propone transitar para lograr el cambio jurídico de la UPN en camino hacia una Institución de Educación Superior Autónoma por ley. Con la siguiente:

**ORDEN DEL DÍA**

**Primera Mesa de Trabajo:** Definición, formación y atribuciones de Comité Universitario en Debate Hacia la Transformación Jurídica de la UPN en una Institución de Educación Superior.

**Segunda Mesa de Trabajo:** Discusión y organización de foros, seminarios y conferencias en camino a la convocatoria para efectuar un Congreso Universitario local en la Unidad Ajusco, para la transformación jurídica de la UPN en una Institución de Educación Superior Autónoma por Ley y posteriormente efectuar un Congreso Nacional Universitario de la UPN con la participación de todas las unidades que constituyen la UPN del país.

**Tercera Mesa de Trabajo:** Discusión y elaboración de un mapa de ruta crítica que profile los pasos y procedimientos a seguir hacia la transformación jurídica de la UPN en una Institución Superior Autónoma por Ley especificando el proceso jurídico, político y académico que de certeza, orientación, legitimidad y legalidad al cambio.

La reunión se llevará a cabo el día 8 de mayo del presente en las instalaciones de la Universidad Pedagógica Nacional (Ajusco), en el Auditorio "D", de las 12:00 a las 14:00hrs.

F R A T E R N A L M E N T E



CUERPO ACADÉMICO  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y EDUCATIVA  
DIIUP3, DIII47, CONSEJEROS ESTUDIANTILES, CEPPAED  
México, D. F. a 19 de abril de 2007

## ANEXO 4

# ENCUESTA

### OBJETIVO:

Ponderar la Autonomía Universitaria para la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco a través de una encuesta a la comunidad universitaria.

### Instrucciones:

Por favor, lea las siguientes afirmaciones, y marque con una "X" la casilla que refleje de forma más exacta su acuerdo o desacuerdo con la afirmación. Marque la casilla "N/A" si no tiene una opinión al respecto.

|   | Estoy de acuerdo      | En desacuerdo         | "N/A"                 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. La personalidad jurídica ¿contribuirá al cumplimiento de la misión de la UPN?                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. El contar con patrimonio propio ¿contribuirá al cumplimiento de la misión de la UPN?                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. La autonomía de gestión ¿contribuirá al cumplimiento de la misión de la upn?                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. La autonomía orgánica ¿permitirá una estabilidad académica y administrativa de la UPN en su Plan Rector? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |