



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD AJUSCO
ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

✓
LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL;
VERSUS LA DESCENTRALIZACIÓN Y
DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

T E S I S.
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA
PRESENTA:
ALFREDO CASTILLO BAROJAS

DIRECTOR DE TESIS: DR. VÍCTOR MANUEL
MARTÍNEZ CHÁVEZ

MÉXICO D. F.

NOVIEMBRE DEL 2000

60406-1201

A MIS PADRES

Sra. Carmen Barojas Pérez y el
Sr. Armando Castillo Coeto.

Con el profundo amor que les profeso
a quienes me brindan su apoyo en todo
momento.

Al Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez
Cuyas enseñanzas, amistad y consejos se han
Convertido en mi guía esencial para salir avante.

A mis profesores que me formaron en la UPN:
Lic. María Elena Becerril Palma, Mario Navarro
Padilla, Juan Carlos Pérez López, Juan Carlos
Vara Alvarado y otros.

Al Mtro. Abraham Sánchez Contreras, la Lic.
Luz Adeli Nava Huerta, Laura Elena Sandoval Araiza,
Margarita Ramírez Rosales, Nadia Mancilla Flores, Pedro
Pablo Tec, Martha Isela Rufino, Martha Imelda González
Medina y a Norma Leticia González por el apoyo y confianza
que me han brindado.

A Haydee Berenice:
Quien con su amor,
comprensión y
Amor, me han
impulsado
para salir
Adelante.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL EN MÉXICO	9
1.1 Una revisión retrospectiva de la educación superior en México	15
1.2 La misión de la UPN en su Decreto de Creación	17
1.3 Los proyectos académicos de la UPN.	20
CAPÍTULO II ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	31
2.1 Causas que originaron el surgimiento de la UPN	31
2.2 Construcción de la UPN	33
2.3 Cronología de la evolución de los sucesos relevantes de la UPN	34
2.4 Anteproyecto de la creación de la UPN	39
2.5 Organización y dinámica funcional de UPN	46
2.6 Desequilibrios de la UPN (1982-1989)	53
2.7 La relación entre la UPN (Ajusco) y las Unidades Estatales)	54
2.8 Reunión Nacional para la Reestructuración de la Unidad Ajusco (1990)	62
2.9 Diagnóstico de la UPN	66

2.10	Objetivos prioritarios y tareas en proceso del rectorado de la Dra. Sylvia Ortega Salazar.	69
------	--	----

CAPÍTULO III. PROPUESTA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

3.1	La fundamentación teórica de la descentralización y desconcentración administrativa	76
3.1.1	Centralización administrativa	76
3.1.2	Delegación de autoridad	80
3.1.2.1	Tipos de delegación	83
3.2	Descentralización y desconcentración administrativa: diferencias	85
3.2.1	Descentralización	88
3.2.2	Tipos de descentralización	93
3.2.3	La desconcentración administrativa	96
3.2.4	Tipos de desconcentración	97
3.2.4.1	Aspectos de la desconcentración	98
3.2.4.2	Aspecto político	98
3.2.4.3	Aspecto económico	99

3.2.4.4 Aspecto jurídico	100
3.2.4.5 Aspecto administrativo	101
3.3 Descentralización y participación	103
3.4 Algunas reflexiones oportunas en torno a la descentralización administrativa para la UPN	105
3.4.1 Legislación mexicana.	107
3.5 La descentralización con autonomía universitaria en el artículo 3º constitucional y su evolución	110
3.6 Estrategias para obtener alternativas para la descentralización administrativa de la UPN	116
3.6.1 Planteamientos políticos iniciales	116
3.6.2 Elaboración jurídica de la propuesta	116
3.6.3. ¿Qué se gana el gobierno con descentralizar la Educación Superior (UPN)?.	117
3.6.4 Más eficiencia y mayor pertinencia para la UPN	118
3.6.5 Fuentes alternativas de financiamiento para la UPN	129
Conclusiones	131

Bibliografía	136
Hemerografía	141
Documentos	143
Anexos	
Organigramas de la UPN	
Organigrama propuesto para la UPN	

INTRODUCCIÓN

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...”¹ otros como Linsay lo puntualizan de la siguiente forma: “... la organización para la imposición de normas comunes...”², 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 por algunos autores tales como Díez de la siguiente manera “...Conjunto de normas del Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública...”³ 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

¹ MARTINEZ Silva, Diccionario de Política y Administración Pública p. 534

² *Ibid.* p. 535

³ CABANELLAS de las Cuevas, Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales p. 312

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.

En el primer capítulo se referencia 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 citan las teorías y escuelas representativas de 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.

En este apartado 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: "...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..."⁴ 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 denominan entes y actúan con independencia del organismo que transfiere la competencia,

⁴ L1 Legislatura Antología de la Autonomía Universitaria (2da parte) p. 53

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 plantea 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 educativo 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.

También 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.

Con relación a las limitaciones sobre la investigación, se considera que fueron múltiples, pues el mismo tema es polémico por lo relevante del mismo, de ahí que se trató de abordar

de la forma más objetiva posible con las limitaciones que todo sustentante posee al iniciarse en el proceso de la investigación.

En cuanto a la metodología empleada en el desarrollo de la investigación, se utilizó el método científico. Entendiéndose éste como el conjunto de pasos concatenados, que tratan de explicar el fenómeno y hechos de la problemática de nuestro objeto de estudio, en cuanto a su forma de organización desconcentrada del mismo en la causa y efecto; a la vez se busca fundamentar la solución a la misma, argumentando las teorías de la descentralización destacando las ventajas que conllevan las mismas aplicadas a nuestro objeto de estudio, con relación a las técnicas de investigación se pueden mencionar el cuestionario, las entrevistas a algunos servidores públicos (personal directivo, administrativo, académico y de investigación) de ésta, las fichas de trabajo en el procesamiento de la información base fundamental para la redacción de los primeros borradores de esta tesis profesional.

CAPÍTULO I

LA UNIVERSIDAD PÚBLICA:

LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL EN MÉXICO

El propósito de este primer capítulo, al 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..."⁵. 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..."⁶ pues inicialmente ésta se concebía como el lugar o casa donde se fomentara el libre pensamiento, este concepto ha

⁵ MARTINS Filho, Antonio. Autonomia Das Universidades Federais Brasil Imprensa Universitaria Do Ceará, 1961 p.17

⁶ Ibid.

ido evolucionando hacia donde marcan los lineamientos de las clases hegemónicas (países imperialistas y sus instituciones) en este contexto tenemos 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...”⁷ 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...”⁸ 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 ...”⁹, 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

⁷ *Ibid* p. 18

⁸ CABANELLAS de las Cuevas Guillermo. *Op. Cit.* p. 994

⁹ PARENT Jacquemin., Juan María “La Universidad Pública” *El Universal de México*, febrero 16 de 1994 p.2

propósito común...”¹⁰ 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...”¹¹ 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 plantear nuevos paradigmas en materia de educación superior,

¹⁰ BONVECCHIO Claudio. *El mito de la universidad México Siglo XXI*, 1991, p. 37

¹¹ PARENT Jacquemin. *Juan María Op. Cit.* p. 2

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..."¹² 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

¹² *Ibid* p. 54

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.

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 planta 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 planeación del proyecto y su institucionalización plantearon casi en términos mayoritarios una oposición radical al mismo..."¹³, 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

¹³ Cfr. HERNANDEZ Fernando. La Universidad Pedagógica Nacional y la destrucción del Magisterio México, COSID, 1981

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...”¹⁴ 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 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

¹⁴ FUENTES Olac. “Los maestros y el procesos político” en Fundación y desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional p. 5

México; institución descentralizadora del dominio del saber por el centro, etc. ...”¹⁵

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.

1.1 Una revisión retrospectiva de la educación superior en México

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

¹⁵ ELIZONDO Aurora. La Universidad Pedagógica Nacional ¿Un nuevo discurso magisterial? México UPN 2000 pp.48-49

defensa de la libertad de pensamiento...¹⁶

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..."¹⁷

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

¹⁶ ARREDONDO Galván, M. Víctor. *Papel y perspectiva de la Universidad* pp. 26-27

¹⁷ *Ibidem.* p. 26

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, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad...”¹⁸

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.

1.2 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

¹⁸ GARCIA Laguardia, Jorge Mario. Legislación universitaria de América Latina. p. 175

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 planes y 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, apartir de entonces las normales ofrecen licenciaturas, a pesar de lo anterior la UPN sigue recibiendo maestros...”¹⁹ La falta de descentralización administrativa 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.

¹⁹ MORALES, Sonia. "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

1.3 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 ..." ²⁰ 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 Plan 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

²⁰ MORENO Moreno, Prudenciano. *Proyecto Académico y Política Educativa en la UPN. 1978-1998* p. 23

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:

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..."²¹ lo que no se ha podido llevar a efecto debido a la falta de condiciones en el marco legal del administrador educativo 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,

²¹ MORENO Moreno, Prudenciano. *Op. Cit.* p. 64

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..."²² 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

²² DEL PALACIO, José Luis " Para volver al origen ¡Una Ley Orgánica para la UPN.! *Educación dos mil*. SEP México 1985 p. 9

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 escalonaria, 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.

El 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...”²³

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...”²⁴, lo cual muestra la falta de visión de la institución en cuanto a su misión y su campo de acción de sus

²³ MORENO Moreno, Prudenciano. *Op. Cit.* p. 82

²⁴ *Ibid* p. 82

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.

En 1983, 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....”²⁵

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...”²⁶ 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

²⁵ *Ibid.* p. 84

²⁶ *Ibid.* p. 87

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 habre 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...²⁷ 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 Angeles, 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 plantearse 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? ...²⁸ Para poder responder a las

²⁷ *Ibid.* pp. 87-88

²⁸ *Ibid.* p. 89

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..."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

²⁹ GAIRIN Sallan, Joaquín. *Op. Cit.* p. 29

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 II ANTECEDENTES HISTÓRICOS 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.

2.1 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 Primero inciso 1.3 de esta investigación)

La Universidad Pedagógica Nacional es considerada como una de las iniciativas más relevantes incluidas en el Plan 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...”³⁰

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.

³⁰ JIMENEZ, Yuri el perfil sociológico del trabajador universitario. El caso de los trabajador administrativos de la UPN (1978-1993) tesina pp. 93-94

2.2 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 planta 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 planeado, 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...”³¹, 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.

³¹ Idem

2.3 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 plantear 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...”³²

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 anunció 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

³² MORENO, Pedro el Proyecto de la Universidad Pedagógica Nacional p. 53

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..."³³ 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

³³ ELIZONDO, Aurora *La Universidad Pedagógica Nacional. ¿Un nuevo discurso magisterial?* , Colección de documentos de investigación educativa p. 76

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 plan 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 plan 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...³⁴

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

³⁴ GOMEZ, Antonio "Universidad Pedagógica Nacional: La Universidad de los maestros" *Educación* 2001 pp. 44-46

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...”³⁵ 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

³⁵ ARNAUT Salgado, Alberto. *Historia de una profesión* pp. 168-169

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.

2.4 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 planteaba 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 ..."³⁶

"...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..."³⁷

Formar en el profesionista de la educación una capacidad de análisis, para realizar una

³⁶ Proceso. p. 893

³⁷ Anteproyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional p. 1

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...”³⁸ Cabe mencionar que la Universidad Pedagógica Nacional, sería el órgano educativo para los profesores de las normales, así como para todo profesionista 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

³⁸ *Ibid.* p. 4

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 profesionista 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...”³⁹ 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

³⁹ *Ibid.*, p. 27

forman en los institutos politécnicos y en las universidades...”⁴⁰ “...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...”⁴¹ 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

⁴⁰ *Ibid.* p. 10

⁴¹ *Ibid.* p. 11

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...”⁴²

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 2.5, 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

⁴² *Idem* p. 11

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 planeación 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...⁴³

“...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...”⁴⁴ 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

⁴³ Universidad Pedagógica Nacional. *Proyecto Académico 1993* p. 23

⁴⁴ *Ibid* p. 24

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.

2.5 Organización y dinámica 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	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 implantar 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 eficientar 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.

2.6 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: Ésto 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...⁴⁵ 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.

2.7 La relación entre la Universidad Pedagógica Nacional

(Ajusco) y las unidades estatales

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

⁴⁵ JIMÉNEZ Yuri. *El perfil sociológico del trabajador universitario: El caso de los trabajadores administrativos de la UPN* (1978-1993) Tesina p. 97-102

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 planteó 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 Plan 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...⁴⁷ 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

⁴⁷ 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 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..."⁴⁸ 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

⁴⁸ 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

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 plantea 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...⁴⁹

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.

⁴⁹ 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. 4-8

2.8 Reunión nacional para la reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad Ajusco (1990)

Se expondrá de una manera resumida los grandes resolutivos 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 ...⁵⁰

“...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

⁵⁰ Universidad Pedagógica Nacional. *Reunión Nacional para la reestructuración de la Unidad Ajusco (documento propositivo y memoria)* México D. F. 1990 Biblioteca UPN p. 22

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 a cabo 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...”⁵¹

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 está 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

⁵¹ UPN *Reunión Nacional para la reestructuración de la Unidad Ajusco* (Documento propositivo y memoria) México D.F. 1990 Biblioteca UPN pp. 23-27

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..."⁵² 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.

⁵² UPN, "Asumió la Rectoría de la UPN, la doctora Sylvia Ortega Salazar" *Gaceta* p. 1

2.9 Diagnóstico de la Universidad Pedagógica Nacional.

1) De las licenciaturas escolarizadas

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) Elevar el nivel académico de las licenciaturas

. Actualización de los, perfiles profesionales

. Revisión de planes.

. Generación de materiales didácticos

b) Incrementar los servicios de apoyo a estudiantes

.Laboratorios

. Infraestructura de designadas

. Servicios de información

Mejorar las condiciones de estudio

. Biblioteca

. Becas

. Información integral

. Aulas

. Tutorías

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

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

a) Garantizar la calidad del profesorado

Garantizar la pertinencia de la 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

Prever tasa óptimas de egreso titulación.

3) 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

Mejorar la productividad en la docencia sobre todo en desarrollo, intervención e investigación.

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

4) 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

5. 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...⁵³

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.

⁵³ Dra. Sylvia Ortega " Propuesta y Líneas de Gestión 1999-2000" *Gaceta UPN* vol. VII edición especial febrero del 2000.

2.10 Objetivos prioritarios y tareas en proceso del rectorado de la Doctora Sylvia Ortega Salazar.

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 importante 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.

Plan 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 Plan 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) Implantar 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...»⁵⁴

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 plan, ésto 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 posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados).

El siguiente capítulo lo dedicamos a la reflexión propositiva, donde se hace la consolidación de una propuesta de descentralización para la UPN, sustentada en una fundamentación teórica.

⁵⁴ *Idem* p. 53

CAPÍTULO III 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 considero básicos para este estudio propositivo.

3.1 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.

3.1.1 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..."⁵⁵ 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

⁵⁵ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, p.. 290

decisiones más importantes...⁵⁶

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 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..."⁵⁷ 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..."⁵⁸

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

⁵⁶ Jiménez Castro. Introducción al estudio de la Teoría Administrativa. p. 190

⁵⁷ Véase: Siwek-Pouydesseau, Jeane *Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia* en: *Desconcentración Administrativa*, Colección Seminarios No. 1 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, P. 18

⁵⁸ Véase: Chanes Nieto Programa de desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal en: *desconcentración Administrativa*

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, ésto 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 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..."⁵⁹ 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 "...Habrà 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..."⁶⁰ 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.

⁵⁹ Op. Cit. FRAGA Gabino México. p. 165

⁶⁰ SERRA Rojas Op. Cit. Tomo I p. 488

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...”⁶¹

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

⁶¹ FRAGA Gabino *Op. Cit.* p. 166

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.

3.1.2. 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..."⁶²

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..."⁶³ 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..."⁶⁴

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

⁶² Real Academia Española. *Op. Cit.* p. 429

⁶³ JIMENEZ Castro. *Op. Cit.* p. 165

⁶⁴ Colección de Lectores, S. A. *Diccionario Enciclopédico LEXIS* 22. 1976, p. 573

órganos inferiores...»⁶⁵

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

⁶⁵ DUHALLT Krauss, Miguel. Los manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. , p. 117

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.

3.1.2.1. 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..."⁶⁶

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 diversos planos.

Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que

⁶⁶ FRAGA Gabino. *Op. Cij.* p. 123

implica subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros...⁶⁷ Como veremos en el siguiente punto, la delegación de autoridad da origen a dos formas de organización administrativa: la descentralización y la desconcentración,

3.2 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

⁶⁷ FRAGA Gabino. *Op. Cip.* p. 126

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 distinguir las 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

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..."⁶⁸</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 trámites 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 prácticas 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 superar.</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>

⁶⁸ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* pp. 213-214

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>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>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>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-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 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...”⁶⁹.</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>

3.2.1 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 se plantea problemas de unidad nacional...”⁷⁰

De la concepción clásica inglesa de la descentralización, se puede rescatar para la propuesta

⁶⁹ RUFIAN Dolores, Palma Eduardo. *Op. Cit.* p. 92

⁷⁰ RUFIAN, Dolores *Op. Cit.*, pp. 1-2

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..."⁷¹

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

⁷¹ FERRO Bayona, Jesús. *Visión de la Universidad ante el siglo XXI*. p.114

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..."⁷²

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 el con independencia sin la conducción *sperere aude*. Ten valor de servirte de tu propio entendimiento..."⁷³

Es importante destacar la reflexión de Kant, referencia a la autonomía del hombre a nuestro

⁷² PINTO Mazal, Jorge. *La autonomía universitaria* p.8

⁷³ FERRO Bayona, Jesús. *Op. cit.*, pp. 130-131

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...”⁷⁴ 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.

⁷⁴ OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de derecho administrativo* pp. 344-345

El propósito de la descentralización es el cumplimiento de los fines gracias a una mayor relativa independencia ...⁷⁵

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:

⁷⁵ JIMENEZ Castro. *Op. Cit.* , p. 15

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

3.2.2 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...”⁷⁶

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...”⁷⁷ ;

⁷⁶ JIMÉNEZ Nieto. *Política y Administración*. Madrid, España. Editorial Tecnos, 1973, p. 41

⁷⁷ CASTELAZO José, R. *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 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....”⁷⁸ 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.

⁷⁸ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* pp. 213-214

3.2.3 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..."⁷⁹ 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..."⁸⁰ "... 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..."⁸¹

Las competencias que el órgano central confiere al órgano desconcentrado no implica darle

⁷⁹ JIMÉNEZ Nieto. *Op. Cit.* p. 42

⁸⁰ JIMÉNEZ Castro. *Op. Cit.* , p. 191

⁸¹ OLIVERA Toro, Jorge. *Op. cit.* pp. 334-335

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.

3.2.4 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 administrativa, precisamente en la órbita del Poder

Ejecutivo Federal...”⁸² 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

⁸² SERRA Rojas. *Op. Cit.* p. 503

es uno y se orienta para su ejercicio, en tres ramas: La Legislativa, Ejecutiva y Judicial, esquema que esencialmente se repite a niveles estatales. Sí hablamos políticamente no podemos desconcentrar el poder político el cual es indivisible ...”⁸³ 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...”⁸⁴

3.2.4.1. 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.

3.2.4.2 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.

⁸³ CASTELAZO José *Op. Cit.* p. 160

⁸⁴ *Idem.* p. 22

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.

3.2.4.3 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.

3.2.4.4 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.

3.2.4.5 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..."⁸⁵ 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 Universidad Pedagógica Nacional. Pues

⁸⁵ Véase: Zorrilla, Pedro G. *Desconcentrar y Descentralizar para acercar la administración Pública al pueblo, en: La Reforma Administrativa Federal, Función Participativa.* p. 39

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.

3.3 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 ajustaran 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...⁸⁶, 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..."⁸⁷

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

⁸⁶ SOLORIO Ramírez, Daniel. " En la Universidad la autonomía no es un mito". *La revista de educación superior* pp. 9-11

⁸⁷ RUFÍAN, Dolores. *Op. cit.*, p. 32

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.

3.4 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...”⁸⁸

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

⁸⁸ ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría general del Derecho administrativo*. p. 93

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.

3.4.1 Legislación mexicana

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...”⁸⁹

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 Hídricos la educación referente a la agronomía y pecuaria

⁸⁹ VALADES Diego. *El Derecho académico en México*, p. 26

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...”⁹⁰

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...”⁹¹

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.

⁹⁰ SALINAS de Gortari, Carlos. "Capítulo 1". *Ley General de Educación*. p. 3

⁹¹ *Ibidem* p. 3

3.5 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..."⁹²

⁹² 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...”⁹³

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

⁹³ *Ibid.* p. 26

humano, fomentando el amor a la patria, conciencia de solidaridad internacional, la independencia y la justicia conservando el sentido laico...»⁹⁴ 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

⁹⁴ *Ibid.* p 27

territorial por encima de las facultades primogenita del Estado...”⁹⁵

Es importante destacar, las reformas realizadas al artículo 3o Constitucional, en lo referente a la forma de organización de la educación superior, ya se hacía referencia a la descentralización con autonomía, para las universidades e instituciones de educación superior que así lo contemplan 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...”⁹⁶

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.

⁹⁵ *Ibid.* p. 28

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p. 74

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 la planeación 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.

3.6 Estrategias para obtener alternativas para la descentralización administrativa 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.

3.6.1 Planteamientos políticos iniciales

La Tesis denominada “La Universidad Pedagógica Nacional versus: la descentralización y desconcentración administrativa”, 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 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.

3.6.2 Elaboración jurídica de la propuesta

Es importante destacar que la propuesta se basa en otras leyes orgánicas de otras universidades públicas, no plantea 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.

3.6.3 ¿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 plantea 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.

3.6.4 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:

Artículo 1º. La Universidad Pedagógica Nacional será una corporación pública -organismo descentralizado del Estado dotada de plena capacidad jurídica y que tiene como fines impartir educación superior pedagógica para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales en materia de educación, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Artículo 2º. - La Universidad Pedagógica Nacional, tiene derecho para organizarse como mejor lo estime, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley;

I. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación

Artículo 3º. - Las autoridades universitarias serán:

1. La Junta de Gobierno;
2. El Consejo Universitario;
3. El Rector;
- 4.. Los Directores de carrera.
6. Los Consejos Técnicos a que se refiere el decreto de creación de la UPN

Artículo 4º. - La Junta de Gobierno estará compuesta por quince personas electas en la siguiente forma:

1. El Consejo Constituyente designará a los primeros componentes de la Junta, conforme el artículo 2º. transitorio de esta Ley;
2. A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará

por insaculación, inmediatamente después de constituirse; y

3. Una vez que hayan sido sustituidos los primeros componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de más antigua designación.

Las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta.

Artículo 5°. - Para ser miembro de la Junta de Gobierno, se requerirá:

1. Ser mexicano por nacimiento;
2. Ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años;
3. Poseer un grado universitario, superior al de Bachiller;
4. Haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación en la universidad, o demostrado en otra forma, interés en los asuntos universitarios y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ocupar, dentro de la universidad, cargos docentes o de investigación y hasta que hayan transcurrido dos años de su separación, podrán ser designados. Rector o Directores de carrera.

El cargo de miembro de la Junta de Gobierno será honorario.

Artículo 6°. - Corresponderá a la Junta de Gobierno:

1. Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la Junta apreciará discrecionalmente.

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la Junta explorará, en la forma

que estime prudente. La opinión de los universitarios;

2. Nombrar a los Directores de carreras y postgrado

3. Resolver en definitiva cuando el Rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9º, vete los acuerdos del Consejo Universitario;

4. Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias; y

5. Expedir su propio reglamento.

Para la validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones y V de este artículo, se requerirá por lo menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta.

Artículo 7º. - El Consejo Universitario estará integrado:

1. Por el Rector;

2. Por los Directores de carrera y postgrado;

3. Por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las carreras y postgrados en la forma que determine el Estatuto;

4. Por un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria; y

5. Por un representante de los empleados de la universidad.

El Secretario General de la Universidad, lo será también del Consejo.

Artículo 8º. - El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad;

II. Conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales, a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos; y

III. Las demás que esta Ley otorga, y en general, conocer de cualquier asunto que no sea de

la competencia de alguna otra autoridad universitaria.

Artículo 9º. - El Rector será el Jefe nato de la Universidad, su representante legal y Presidente del Consejo Universitario; durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

Para ser Rector se exigirá los mismos requisitos que señala el artículo 5º, a los miembros de la Junta de Gobierno, y satisfacer, también, los que en cuanto a servicios docentes o de investigación, fije el Estatuto.

El Rector cuidará del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio consejo, que no tenga carácter técnico. Cuando el Rector vete un acuerdo del consejo, tocará resolver a la Junta de Gobierno, conforme a la fracción IV del artículo 6º.

En asuntos judiciales, la representación de la Universidad corresponderá al abogado general.

Artículo 10º. - El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su cargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del Patronato, deberán satisfacerse los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5º, y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables.

Corresponderá al Patronato:

I. Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse;

II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como, las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario;

III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluyan un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario;

IV. Designar al Tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración a que se refiere la fracción I de este artículo;

V. Designar al Contralor o Auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato informe de la marcha de los asuntos económicos de la universidad;

VI. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de ésta;

VII. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución; y

VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.

Artículo 11º. - Los directores de carreras y postgrados, serán designados por la Junta de Gobierno, de temas que formara el Rector, quien previamente las someterá a la aprobación de los consejos técnicos respectivos. Los directores de carrera y postgrado serán nombrados

por la Junta a propuesta del Rector.

Los directores deberán ser mexicanos por nacimiento y llenarán, además, los requisitos que el estatuto fije, para que las designaciones recaigan en favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación, las hagan merecedoras de ejercer tales cargos.

Artículo 12º. - En las carreras y postgrados se constituirán consejos técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos.

Las designaciones se harán de la manera que determinen las normas reglamentarias que expida el Consejo Universitario.

Para coordinar la labor de las carreras, se integrarán dos Consejos: uno de Investigación y otro de Docencia.

Los consejos técnicos serán órganos necesarios de consulta en los casos que señale el Estatuto.

Artículo 13º. - Las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 14º. - Las designaciones definitivas de profesores e investigadores, deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneo para comprobar la capacidad de los, candidatos y se atenderá a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos no se

establecerán limitaciones derivadas de oposición ideológica de los candidatos, ni ésta será causa que motive la remoción.

No podrán hacerse designaciones de profesores interinos para un plazo mayor de un año lectivo.

Artículo 15°. - El patrimonio de la Universidad Pedagógica Nacional estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:

Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad,

Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquieran en el futuro por cualquier título jurídico;

III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad;

IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan;

V. Los derechos y cuotas que por sus servicios se recaude;

VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles; y

VII. Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Artículo 16°. - Los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrán constituir la Institución ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados, dejen de ser utilizables para los servicios indicados, el Patronato podrá declararlo así y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada de la universidad, sujetos íntegramente a las disposiciones del derecho común.

Artículo 17°. - Los Ingresos de la universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, sí los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiese estar a cargo de la universidad.

La Universidad Pedagógica Nacional gozará de la franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.

Artículo 18°. Las sociedades de alumnos que se organicen en las carreras y postgrados y la federación de éstas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la Universidad Pedagógica Nacional y se organizarán democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen.

Transitorios

ARTÍCULO 1°. - El Consejo Universitario, integrado conforme a la IV de las Bases aprobadas por la Junta de ex Rectores

ARTÍCULO 2°. - La elección se llevará a cabo de la siguiente manera:

I. Cada miembro del Consejo tendrá derecho a presentar un candidato;

II. Hecha la presentación de los candidatos, cada uno de los consejeros, en cédulas impresas que llevarán numeración marginal de 1 a 8, emitirá su voto hasta por el mismo número de las personas comprendidas en la lista de candidatos. El orden de colocación no significará preferencia a favor de ninguna de las personas comprendidas en la cédula;

III. Recogidas las cédulas, una Comisión integrada por tres miembros del Consejo y designada por éste, procederá a realizar el conteo de los votos emitidos. Cada Consejero tendrá derecho a emitir ocho votos, uno por cada persona cuyo nombre aparezca escrito en la cédula, y los votos se acreditarán a los candidatos respectivos;

IV. Se consideraran como no escritos en las cédulas los nombres ilegibles, los repetidos en una misma papeleta o los que no figuren en la lista de candidatos formada de acuerdo con la fracción I de este artículo; y

V. Concluido el cómputo, el Rector, en presencia del Consejo, declarara electas a las quince personas que aparezcan con mayor número de votos. Si varias estuviesen empatadas en él último o los últimos lugares, se hará una nueva elección entre ellas, para cubrir los puestos faltantes.

ARTÍCULO 3º. - Si alguna o algunas de las personas designadas para formar parte de la Junta de Gobierno no acepta, las restantes procederán desde luego a la elección de quienes deban sustituirlas, salvo que los puestos que hayan que cubrir sean más de dos, caso en el cual procederá a una nueva elección, aplicando en el conducente las reglas establecidas en los artículos que proceden.

ARTÍCULO 4º. El Patronato deberá formar el inventario de los bienes que integran actualmente el patrimonio universitario.

ARTÍCULO 5°. - Quedan sujetos a las disposiciones del artículo 14 de esta Ley, los profesores que, al entrar la misma en vigor, tengan menos de tres años completos de servicio como docentes en la universidad.

(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.

Las estrategias descentralizadoras tendrían un “efecto subsidiario de democratización“, por lo que para lograr una verdadera descentralización en la educación superior (universidad) 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,

3.6.5 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 Implantando 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 impartiendo 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.

Conclusiones

El concepto de descentralización guarda relación con los conceptos de centralización y desconcentración de la autoridad o el poder público.

En su acepción gramatical, centralizar significa de acuerdo a la mayoría de los expertos en el tema “ reunir o concentrar la autoridad en el Gobierno supremo, y desde la concepción del Derecho Administrativo, la descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona del derecho público (organismos descentralizados) la cual administra su propio patrimonio, con relativa independencia del poder central sin desligarse de la orientación gubernamental”, mientras que la “desconcentración es una forma de distribución de funciones administrativas a órganos encuadrados adentro de la administración y que no estén en la cúspide de la jerarquía administrativa”.

La centralización como la descentralización, está referida a cualquiera de las tres funciones clásicas del Gobierno de un Estado: La legislativa (consiste en dictar leyes), la administrativa (consiste en administrar), y la jurisdiccional (consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado)

Cada una de esas tres funciones están atribuidas respectivamente al Poder Legislativo, al Ejecutivo, y al Poder Judicial.

La descentralización que nos interesa es que opera en el ámbito de la administración, y que tiene como propósito a la función administrativa que ejercen las universidades.

Los poderes que la Constitución y la ley descentralizaron para conferirlos a las universidades que así las contemplan, son poderes de administración, esto es poderes

necesarios para ejercer la función administrativa.

Lo esencial de la función administrativa radica en que tiene sus cometidos en traducir en hechos los mandatos contenidos en las normas por ejemplo: hacer llegar a la población la energía eléctrica, el agua potable, prestar asistencia medica o bien impartir educación superior tal como lo aborda nuestro objeto de estudio, por lo que la descentralización ha tomado gran relevancia en nuestro país, de ahí que se hayan emprendido diversas acciones en nuestro país, tales como se puede corroborar con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de (mayo de 1992), donde se reconocía la importancia de la descentralización para la educación básica al transferir los servicios a los gobiernos estatales de educación pública, sin embargo no se hizo extensiva a la educación superior y en específico a la Universidad Pedagógica Nacional.

Cabe mencionar que la Universidad Pedagógica Nacional fue creada por el Decreto del Ejecutivo Federal (agosto de 1978), quedando de manifiesto en dicho decreto lo siguiente:

“Se crea la Universidad Pedagógica Nacional como institución Pública de educación superior con carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública”.

Con fundamento jurídico en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dio el Decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional, que en estricto derecho no es aplicable, ya que dicho ordenamiento dice: Las facultades y obligaciones del presidente son: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” en la fracción mencionada no se faculta ni al Presidente de la República ni al Congreso de la Unión para crear organismos desconcentrados, encontrándose su apoyo jurídico en el

artículo 17 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley General de Educación con fundamento en el artículo 1º “Esta 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”.

El Proyecto UPN, tuvo doble concepción en cuanto a su misión, pues por una parte el SNTE, pensaba que la UPN absorbería a las normales del país con lo cual se fortalecería el poder del mismo, mientras que la posición oficial del gobierno era de que la UPN, sería el centro de excelencia donde se formaría a los profesionales de la educación que refuncionalizaría el Sistema Educativo Nacional, lo cual no fue posible, pues el decreto de creación establece que la UPN, es un organismo desconcentrado de la SEP, lo que al SNTE, no le agradó y esto se tradujo en constantes conflictos al interior de la universidad por el control de la misma, sumándose otros actores como son los administrativos, académicos, de ahí que como lo refiere el maestro Alberto Arnaut, “no fue ni lo uno ni lo otro”, ya que al ser la UPN organismo desconcentrado las autoridades administrativas son designadas desde la SEP siendo removidas por la misma lo cual se ha traducido en una falta de continuidad en sus proyectos académicos y pese al gran esfuerzo por parte de sus académicos y administrativos por operativizar el proyecto UPN, manifiesto a través de diversas acciones, así como los diversos intentos por reestructurar a la universidad no se ha podido consolidar la institución debido entre otros factores a la actual forma de organización (desconcentración) la cual ha demostrado su insuficiencia al menos en el caso de la UPN. De ahí la razón de nuestra propuesta plasmada en el presente trabajo de investigación con el cual se plantea la propuesta para implementar una verdadera

descentralización con autonomía para la institución.

Con la descentralización de la educación superior en la (UPN), no se atenta contra la integración de la Administración Pública tal como lo establece la doctrina clásica de la descentralización cumpliendo únicamente con sus cometidos que se encuentran especificados en el Derecho y que aparecen en sus misión, además, será una forma de compartir las decisiones con el poder central, pudiendo argumentar las siguientes razones fundamentales: 1) Con la descentralización se acercan las decisiones a la UPN, en el lugar donde se lleva a efecto el proceso de enseñanza aprendizaje ganándose así en eficiencia; 2) se posibilita una mayor participación de la comunidad universitaria en el quehacer educativo, lo que conlleva a una mayor democratización escolar y, 3) si lleva a escala institucional se incentiva la competencia y creatividad en la UPN. Sobre todo habría continuidad en las administraciones de la institución así como una proyección en cuanto a su misión y visión compartida por toda la comunidad de la misma, lo cual le da razón de existir. Para lo cual se requiere la descentralización de la UPN, implicando con ello el establecimiento de una ley orgánica propia de la institución que norme la vida académica de la misma, quedando facultado el Ejecutivo Federal para vigilar la observancia del cumplimiento de los estatutos universitarios y, establecer sanciones dada la situación con lo cual se podrá continuar con los proyectos de cada administración en lo sucesivo de tal forma que la UPN quedará en igualdad de oportunidades con relación a las demás instituciones descentralizadas pudiendo elevar el nivel académico de las licenciaturas, actualizar los perfiles profesionales de las carreras, revisar los planes y programas de estudio, incrementar los servicios de apoyo a estudiantes como son: becas, infraestructura

de equipo de cómputo, equipamiento de bibliotecas de tal forma que cuente con infraestructura semejante a instituciones como la UNAM, UAM y las universidades autónomas de las entidades federativas del país, teniendo facultades para establecer convenios con instituciones de educación superior, allegarse recursos adicionales para su adecuado funcionamiento, explotar sus instalaciones al máximo etc. y, principalmente se evitarán conflictos a futuro que afecten la vida académica de la universidad para finalmente lograr la consolidación de la UPN, pues con un patrimonio y personalidad jurídica propia serán condiciones óptimas para ejercer una administración descentralizada con autonomía relativa, el marco legal le permitirá a la Institución estar a la altura de las circunstancias que le imponga la globalización y ser una institución líder en materia de educación superior pedagógica logrando contribuir con el desarrollo del país. Sobre todo, cuando el paradigma encabezado por (la corriente de pensamiento neoliberal) los organismos internacionales presionan a las naciones y en especial a los países en vías de desarrollo como México pretendiendo que las universidades sean transferidas al esquema de la iniciativa privada o bien cuando menos sean autofinanciables.

Bibliografía

ARNAUT Salgado, Alberto. Historia de una profesión (Los maestros de educación primaria en México 1887-1994) México, CIDE 2da edición, 1998

COLECCIÓN DE LECTORES, S. A. Diccionario Enciclopédico LEXIS 22 Valencia, España, 1976

DIETERCH, Heinz. Nueva guía para la investigación científica. México, Planeta S. A. C. V., 1996

DUHALT Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. México, UNAM, F. C. P. y S., 1977.

ELIZANDO, Aurora. La Universidad Pedagógica Nacional ¿Un nuevo discurso magisterial? México, UPN, 2000

FERRO Bayona, Jesús. Visión de la Universidad ante el siglo XXI. Colombia, Ediciones Uninorte 1996

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa 16va Edición, 1977

GARCIA Laguardía, Jorge Mario Legislación universitaria de América Latina México, UNAM, 1973

GARCIA Sihal, Consuelo. Un anhelo de libertad. Los años y los días de la autonomía universitaria. México, UNAM Secretaria de Rectoría Dirección General de Orientación Vocacional 1978

GAIRIN Gallan, Joaquín "et al" Autonomía institucional de los centros educativos: presupuesto, organización y estrategias Bilbao España, Universidad de Deusto 1994

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, F.C.E., 1974

JIMÉNEZ Nieto, Juan. Política y Administración. Madrid España, Editorial Tecnos, 1973

*JIMÉNEZ, Yuri. El Perfil sociológico del trabajador Universitario. México, 1993

KOVACS, Karen. La planeación educativa en México: (La Universidad Pedagógica Nacional) V. 1 No. 2 México, Colegio de México en Estudios Sociológicos (mayo-agosto) 1983

LATAPI, Pablo La autonomía universitaria- México, CEE (Centro de Estudios Educativos) 1966

LATAPI, Pablo. Reformas Educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975) México De Comercio Exterior, 1975.

MARTINEZ Chávez, Víctor Manuel. Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación. México, Editorial Plaza y Valdés, 1998

MAZAL Pinto, Jorge. La autonomía universitaria. México, UNAM. 1974

MARTINS Filho, Antonio. Autonomia das universidades Federais Brasil, Imprensa Universitaria Do Cerá, 1961

MORENO Moreno, Prudenciano. Proyecto Académico y Política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-1998 México, UPN, 1998

OEA Programa Regional de desarrollo educativo. Autonomía universitaria, tensiones y esperanzas. México, Serie Universidad, 1986

OLIVERA Toro, Jorge Manual de Derecho Administrativo
México, Editorial Porrúa, 1995

ORTEGA Ramírez, Patricia Memoria y presencia de la autonomía universitaria ¿Derecho o privilegio? México, UNAM, 1990

PRAWDA, Juan. Planteamiento Educativo en México. México, Julio de 1987

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid España, Editorial. Espasa Calpe, S. A. 1970.

RUFIAN Dolores, PALMA, Eduardo. La descentralización problema contemporáneo en América latina. México, Editado por La Dirección de Programas y Políticas Sociales, 1996

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios No. 1 México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974

TAMAYO Tamayo, Mario. Proceso de la investigación científica. México, Editorial Limusa, 1997

UNAM 50ta aniversario de su autonomía testimonio de actos conmemorativos 1929-1979
México, UNAM 1980

Hemerografía

ARREDONDO Galván, Víctor M. "Antecedentes de la Universidad Contemporánea", en Papel y Perspectiva de la Universidad México, ANUIES. 1995

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

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.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONSEJO DE LA JUDICATURA
FEDERAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)
Tomo I UNAM
México, 1997

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
Acuerdo No. 31, que reglamenta la organización de la Comisión Académica
Dictaminadora de la UPN.
México 1978

SEP SECRETARIA ADMINISTRATIVA. Manual de procedimientos. UPN. México
1998

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

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 trasferencia de los centros de actualización y de las unidades y subsedes de la UPN a los Servicios Coordinados de Educación Pública.

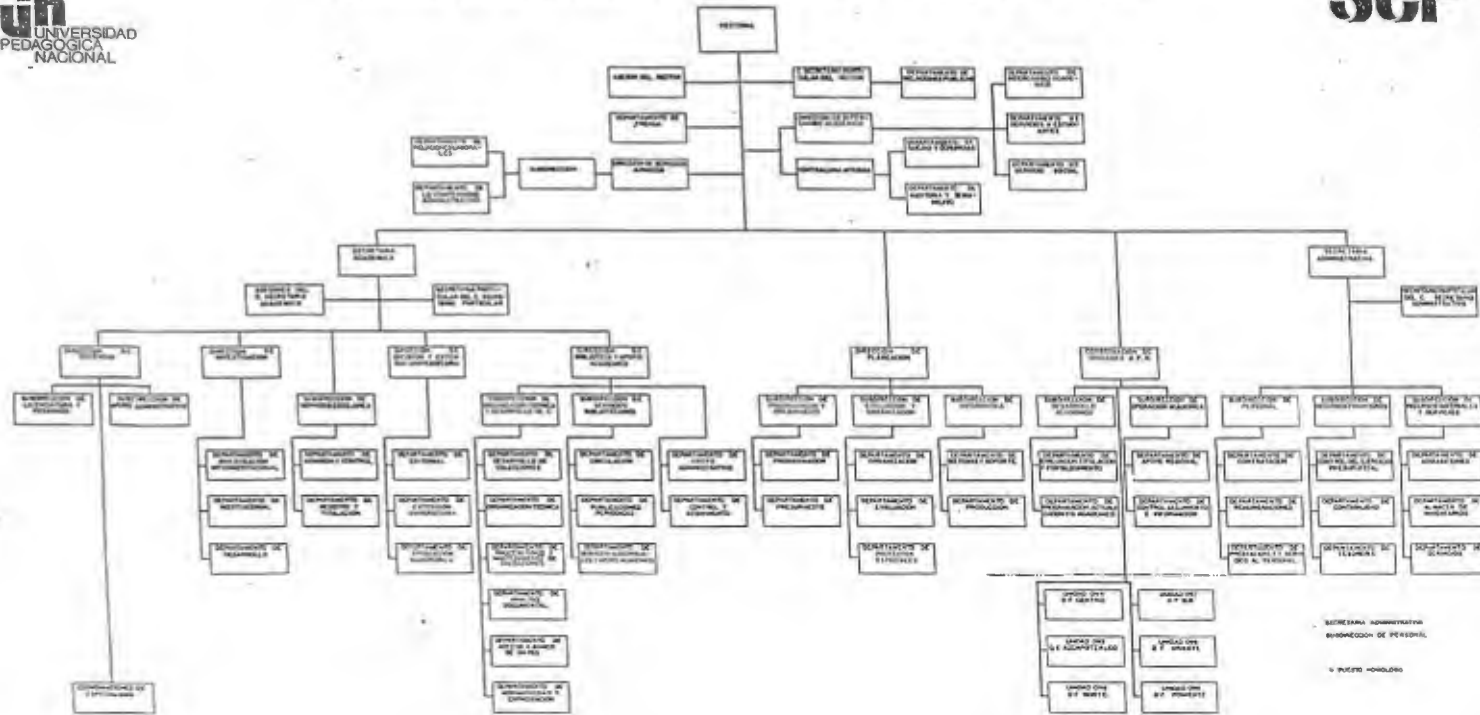
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. “La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo Apropriado para la Reorganización del Sistema Educativo? Documentos de trabajo para su discusión”. 1er Congreso Nacional de Educación. México, 1994.

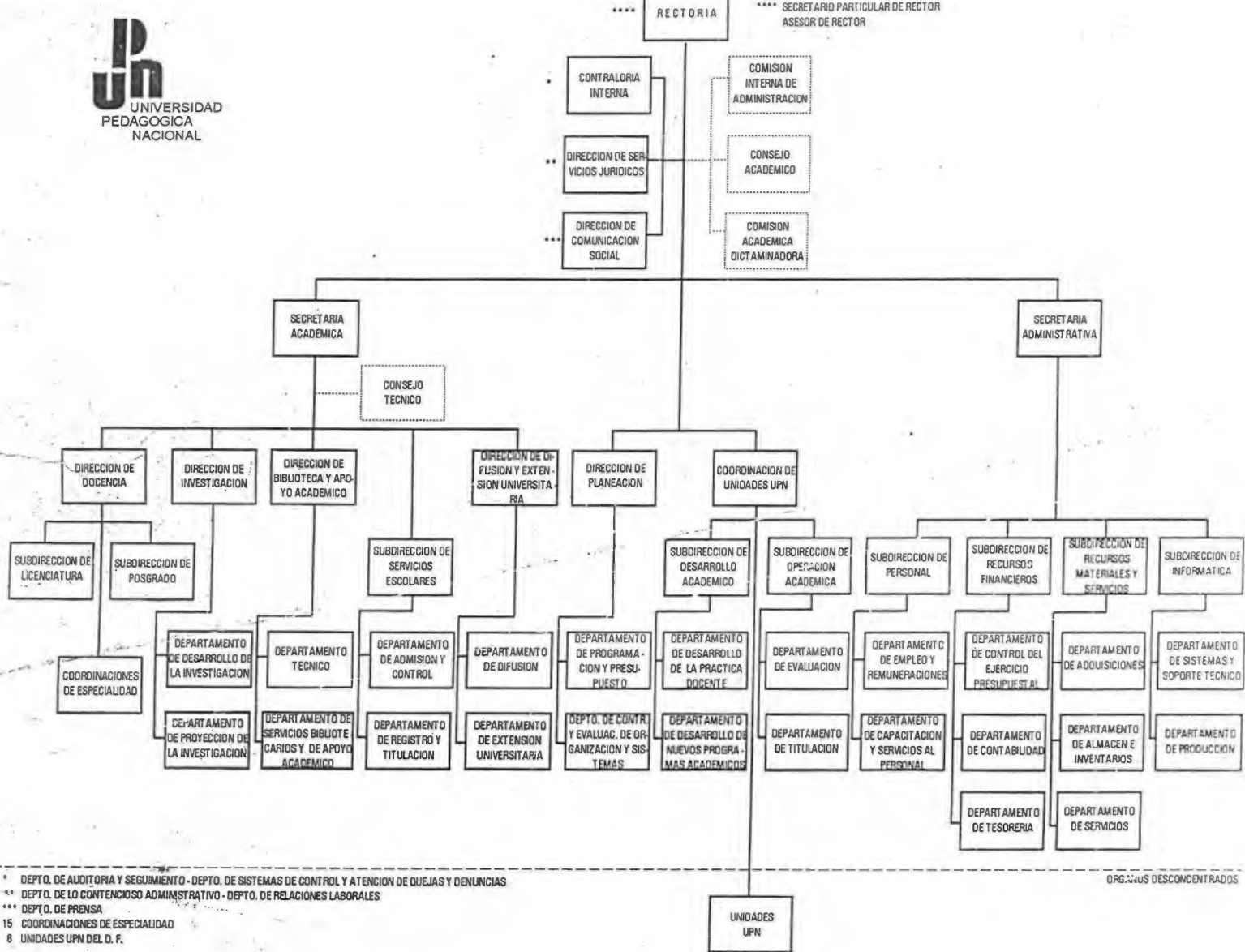
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. Documento Base para la Reunión Nacional de Reestructuración de la Universidad Pedagógica Nacional, México 16 de julio de 1990.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. Esquema de Descentralización de la Educación Superior Pedagógica. 20 de agosto de 1991

ANEXO 1

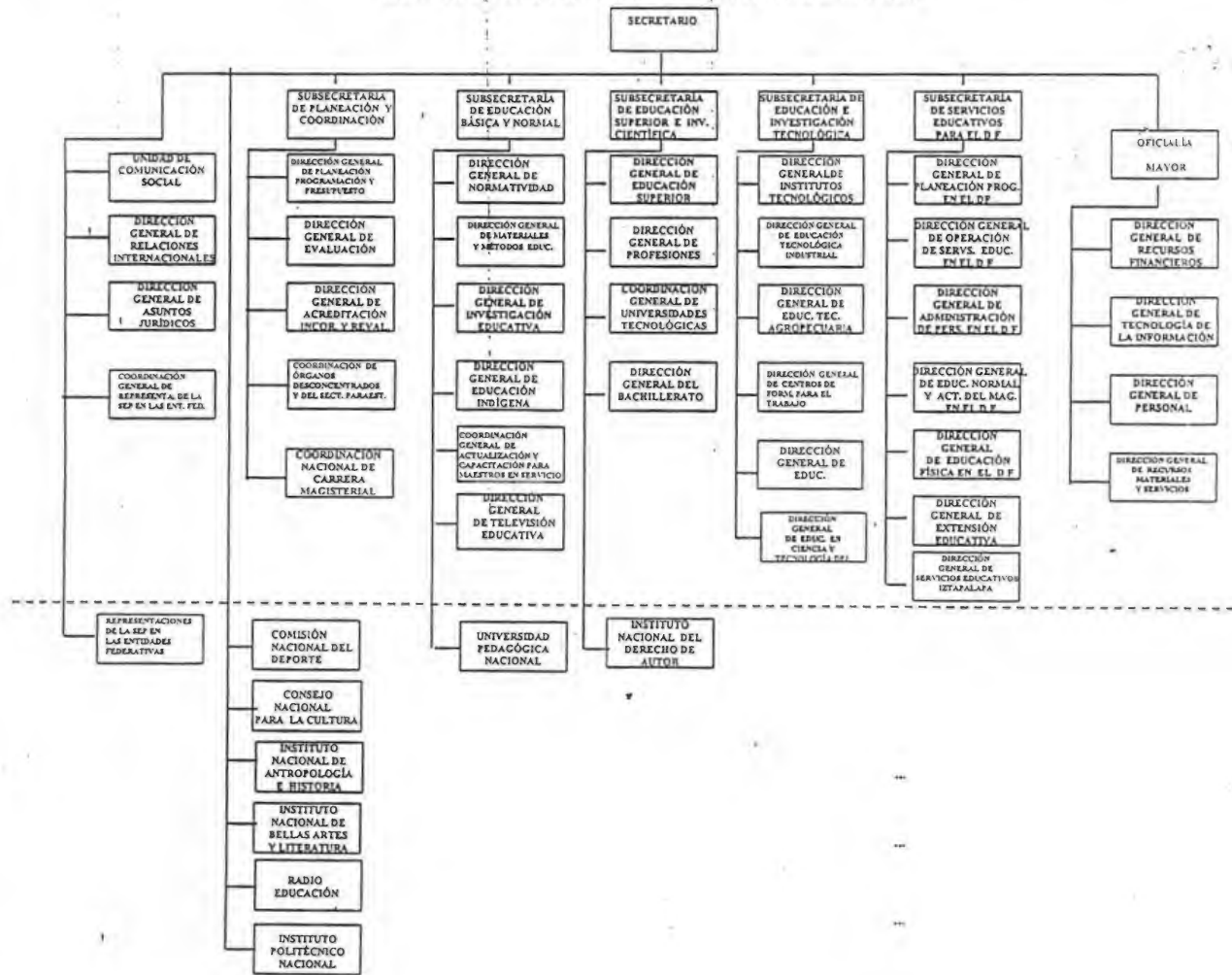
ORGANIGRAMA FUNCIONAL JULIO 1992





* DEPTO. DE AUDITORIA Y SEGUIMIENTO - DEPTO. DE SISTEMAS DE CONTROL Y ATENCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS
 ** DEPTO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - DEPTO. DE RELACIONES LABORALES
 *** DEPTO. DE PRENSA
 15 COORDINACIONES DE ESPECIALIDAD
 6 UNIDADES UPN DEL D. F.

ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DE LA SEP



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, expedir normas para llevar acabo las funciones de la Institución, decidir sobre los proyectos y propuestas trascendentales de repercusión general que surja de las diversas instancias 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.