



**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD AJUSCO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCATIVA
UN ENFOQUE COMPARATIVO**

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

**MARTHA ALEJANDRA
HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

**DIRECTOR DE TESIS: PROF. GORGONIO SEGOVIA
FEBRONIO**

MEXICO, D.F.

AGRADECIMIENTOS

**Hoy te doy gracias,
Señor por la luz y por el día
por mis ratos de dolor
y por toda mi alegría
por los padres que me diste
y también por mis hermanos
por lo que de mi ser hiciste
y por mis sueños logrados.**



**Por los que muchos me aman
por los que poco me quieren,
por los que felices me aclaman
por los que a veces me hieren,
por la dicha, por la paz,
por la unidad y el amor
por todo cuanto me das,
hoy te doy gracias Señor.**

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

1 SURGIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1 Pioneros en el desarrollo de la administración.....	8
1.2 Tipología de la administración.....	18
1.2.1 Administración Pública.....	24
1.2.2 Administración Privada.....	27
1.2.3 Administración Educativa.....	31

2 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Antecedentes de la Administración Pública.....	35
2.2 Objeto de estudio de la Administración Pública.....	41
2.3 Elementos de la Administración Pública.....	47
2.4 La Administración Pública como componente del sistema político.....	51
2.5 La Administración Pública y su vinculación con el sistema político.....	59

3 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

3.1 Antecedentes de la Administración Educativa.....	64
3.2 Naturaleza y carácter de la Administración Educativa.....	67
3.3 Forma y particularidades de la Administración Educativa.....	71
3.4 Grandes áreas de acción de la Administración Educativa.....	74

4 ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCATIVA

4.1 Similitudes de la Administración Pública y Educativa.....	81
4.2 Diferencias entre la Administración Pública y Educativa.....	85

CONCLUSIONES.....	90
-------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	95
-------------------	----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad, la investigación y el estudio comparativo de la Administración Pública y Educativa, con el objeto de diferenciar los ámbitos de cada una de ellas, esto a través de un análisis documental y bibliohemerográfico del tema.

Dicho trabajo, está motivado en el deseo de concretizar las funciones imprescindibles de la Administración Educativa.

Teniendo en cuenta estas inquietudes, en el presente trabajo se escriben diversos apuntes con la idea de presentar un punto de vista discutible desde muchos ángulos y no la de plasmar un texto rígido.

Aceptando que no hay un texto definitivo para estudiar la Administración Pública y Educativa en su conjunto ya que estas se encuentran en un periodo de transición y de desarrollo, pero se considera que las fuentes de información presentadas, son pertinentes para la discusión y análisis temático.

No obstante esta limitante, se tiene el deseo y la necesidad de expresar diversas opiniones, junto a lo que se puede sistematizar de los conocimientos adquiridos durante la licenciatura en Administración Educativa.

Dicho trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero en su conjunto, persigue el objetivo de situar al lector en un marco de referencia teórico y práctico, que le permita identificar las categorías de análisis de la Administración, desde sus orígenes, significado, elementos, principios, objetivos y tareas a realizar.

De igual forma se instituyen las relaciones de la Administración con otras ramas de las ciencias sociales y se establece la concordancia que existe entre la Administración Pública, la Administración Privada y la Administración Educativa.

Ya concluyendo el capítulo se encuentra un bosquejo de referencia de la Administración Pública, la Administración Privada y la Administración Educativa con el fin de llegar al centro de la investigación.

La segunda parte en conjunto busca:

Establecer las razones históricas que dan lugar al estudio y la formación de la teoría de la Administración Pública.

Definir los parámetros en los que se desarrolla la Administración Pública y su estudio sistemático; establecer en qué consiste la Administración Pública, así como identificar su objeto de estudio.

Dar a conocer la importancia del marco legal de la Administración Pública como proceso. Explicar la simbiosis entre política y Administración Pública y el porque tanto la teoría política y la Administración se prestan auxilio constante para la explicación y predicción de los fenómenos estudiados o analizados.

El tercer capítulo indaga sobre los antecedentes históricos de la Administración Educativa. Define las tareas o actividades propias que le corresponden a la Administración Educativa, así como se identifica la naturaleza de dicha Administración.

Identifica la misión y preocupación de la Administración Educativa, analiza la búsqueda del objeto de estudio y explica la contribución que realiza dicha Administración a la sociedad.

Al término del capítulo se establecen las grandes áreas de acción de la administración educativa donde es posible identificar sus actividades y donde el administrador educativo podría desempeñar sus funciones como tal.

El cuarto y último capítulo en su conjunto busca dar a conocer las diferencias estructurales y las similitudes de carácter técnico entre la Administración Pública y la Administración Educativa.

Finalmente se presentan las conclusiones de tal trabajo, y se da paso a la presentación de las fuentes de información que fueron consultadas para el desarrollo de la investigación.

Es remoto esperar que con la simple lectura de este trabajo se logre llenar las necesidades de información con respecto a cada tema, sin embargo, la intención es despertar las inquietudes que conduzcan a enriquecer nuestro bagaje teórico.

1 SURGIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1 Pioneros en el desarrollo de la Administración

En una época de complejidades, cambios e incertidumbres como la que atravesamos hoy, la administración se ha convertido en una de las áreas más importantes de la actividad humana.

Vivimos en una civilización donde el esfuerzo de la administración consiste en llevar a cabo las actividades con la participación de las personas. Ya sea en las industrias, en el comercio en las organizaciones de servicios públicos, en los hospitales, en las universidades, en las instituciones militares o en cualquier otra forma de empresa humana, la eficacia con que las personas trabajan en conjunto para conseguir objetivos comunes depende principalmente de la capacidad de quienes ejercen la función administrativa.

La Administración, con sus nuevas concepciones, es considerada una de las principales claves para la solución de problemas más graves que afligen el mundo en la actualidad.

La palabra administración proviene del latín y se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación.¹

Si pues "magister" (magistrado), indica una función de preeminencia o autoridad -el que ordena o dirige a otros en una función-, "minister" expresa precisamente lo contrario: subordinación u obediencia; el que realiza una función bajo el mando de otro; el que presta un servicio a otro.

¹ CASTELAZO, José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*. Pág. 23

La etimología nos da pues de la Administración, la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales obtenidos.

Es así que la administración tal como la conocemos hoy, es el resultado histórico integrado por la contribución acumulada de numerosos pioneros; filósofos, físicos, economistas, estadistas e incluso empresarios que con el transcurso del tiempo fueron desarrollando y divulgando obras y teorías en su campo de actividades.

Ciertas referencias históricas acerca de las magníficas construcciones erigidas durante la antigüedad en Egipto, Mesopotamia y Asiría atestiguan la existencia de dirigentes capaces de planear y guiar las actividades de millares de trabajadores en monumentales obras que perduran todavía.

El registro más antiguo que se conoce de un sistema de administración, es el código de Hammurabi que fue compilado unos 200 años antes de Cristo, la Biblia, y papiros egipcios que datan del año 1300 a. C, indicaba para esa época, la importancia de la organización y administración de la burocracia pública en el antiguo Egipto.

En el reinado de Ramses III existe un antecedente que ha quedado registrado en el papiro Harris: en Egipto fue codificado, coordinado y llevado a cabo en forma organizada con su propósito definido de organización y control.

Aproximadamente hacia el año 1000 A.C se encuentran en China, múltiples vestigios de administración situada en la Constitución Chow; por otro lado, Confucio elaboró reglas de Administración Pública.

Después, a través de los siglos, las normas administrativas y los principios de la organización pública se fueron transfiriendo de las instituciones estatales (como en el caso de Atenas, Roma etc.) a las instituciones de la naciente iglesia católica y a las organizaciones militares.

En el transcurso del tiempo la iglesia católica estructuró su organización, su jerarquía de autoridad, su estado mayor y su coordinación funcional. La iglesia cuenta con una organización jerárquica tan simple y eficiente que su enorme organización mundial puede operar satisfactoriamente bajo el mando de una sola cabeza ejecutiva: el Papa, cuya autoridad coordinadora, según la iglesia católica, le fue delegada por una autoridad divina superior.

La estructura de la organización eclesiástica sirvió de modelo a muchas organizaciones que, ávidas de experiencias exitosas, incorporaron numerosos principios y normas administrativas utilizadas en la iglesia católica, ejemplo de ello es que al no aceptar el lucro y el comercio como una actividad honesta, nace una corriente llamada ética protestantista que si acepta y fomenta la acumulación de la riqueza.

La organización militar también tuvo gran influencia en la administración, al contribuir con algunos principios que la teoría clásica asimilaría e incorporaría más adelante.

Por otro lado, la revolución industrial que tiene sus orígenes a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, influyó en el cambio de los modelos de producción y produjo contextos industriales, tecnológicos, sociales, políticos y económicos de situaciones, problemas y variables, que hicieron surgir a la teoría clásica de la administración.

Anterior a la Revolución Industrial nos encontramos con la formación de gremios (Alemania) con una Administración y reglamentación bien definidas.

Ya en la Revolución Industrial inglesa, Adam Smith expresa conceptos administrativos que servirán de base para los teóricos que surgirán en todas partes del mundo industrializado.²

² vid: CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la teoría General de la Administración*. Pág. 15 a 26

Estos ejemplos nos muestran claramente la administración en si ha existido desde que el hombre se agrupó para realizar actividades en común, pero no será hasta principios del siglo XX que se empezaran a definir las teorías y enfoques de la administración como ciencia.

Sin embargo, de las definiciones dadas por los principales autores en Administración, podremos deducir sus elementos básicos: Henry Fayol (considerado por muchos como el verdadero padre de la moderna Administración), dice que “"administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar””.³

Reyes Ponce: "Es un conjunto de sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".⁴

Stephen p. Robbins: “Proceso de coordinar e integrar actividades de trabajo para que se lleven a cabo eficiente y eficazmente con otras personas y por medio de ellas⁵ .

Miguel Galindo Camacho: “Actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas”⁶

Manuel Puelles: “Organización del Estado encargada de ejercer la política del gobierno”⁷

Cada una de las anteriores definiciones, si las analizamos con detalle, nos llevará a penetrar en la verdadera naturaleza de la administración y a sus propiedades distintivas, Como tales

³ FAYOL Henry, citado por: CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la teoría General de la Administración*. Pág. 10

⁴ REYES PONCE, Agustín, *Administración de Empresas*. Pág. 11

⁵ P. STEPHEN, Robbins. *Administración*. Pág. 8

⁶ GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública..* Pág. 5

⁷ PUELLES BENÍTEZ, Manuel, et.al. *Elementos De Administración Educativa*. Pág. 25.

las definiciones son válidas para toda clase de administración (Privada, Pública, etc.), y para toda especie de organismo (industriales, comerciales o de servicios).

La definición breve de la administración se puede mencionar como: la función de lograr que las cosas se realicen por medio de otros o como el proceso integral para planear, organizar e integrar una actividad o relación de trabajo, que se fundamenta en la utilización de recursos para alcanzar un fin determinado.

Bajo tal definición es preciso resaltar que la administración se compone de elementos propios que le permiten llevar a cabo sus funciones los cuales son:⁸

- ❖ La planeación
- ❖ La organización
- ❖ La dirección
- ❖ La coordinación
- ❖ El control

La planeación es entendida como la actividad de trazar las líneas generales de lo que debe hacerse y fijar los métodos de hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos de la empresa.

La organización es el establecimiento de la estructura formal de autoridad, que integre, defina y coordine las subdivisiones de trabajo, en pos del objetivo buscado.

La dirección es la actividad continua de tomar decisiones y traducirlas en órdenes e instrucciones específicas y generales; así mismo, asumir el liderazgo de la empresa.

La coordinación es la actividad que debe establecer relaciones entre las diferentes partes del trabajo.⁹

⁸ vid. CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Pág. 68.

⁹ Vid. CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Pág. 69.

Por último, el control es la actividad encargada de comprobar, inspeccionar, intervenir; mandar y regular las actividades de la agrupación, en pocas palabras es verificar que todo ocurra de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes impartidas.

Por lo tanto, la administración también se puede definir como el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, alcancen con eficiencia metas seleccionadas y realicen funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

Ahora bien, el surgimiento de la administración es producto de la necesidad de organizar y controlar ciertas actividades que se realizan en común y para las cuales se requieren principios generales que los puedan enmarcar.

Por lo que para los autores clásicos no es suficiente enumerar los elementos de la Administración, sino que es preciso ir mas allá y establecer las condiciones y normas dentro de las cuales deben aplicarse.

De ahí se derivan “los principios generales de la Administración los cuales son entendidos como las declaraciones o verdades fundamentales que proporcionan una guía para el pensamiento o la acción”¹⁰ entre los cuales se encuentran:¹¹

- ❑ La división del trabajo.
- ❑ Autoridad.
- ❑ Disciplina.
- ❑ Unidad de mando.
- ❑ Subordinación de los intereses del individuo al interés general.
- ❑ Remuneración.
- ❑ Centralización.
- ❑ Cadena escalonada.

¹⁰ TERRY, George. *Principios de Administración*, Pág. 27

¹¹ Vid. P. STEPHEN, Robbins. *Administración*. Pág. 45

- ❑ Orden.
- ❑ Equidad
- ❑ Estabilidad del personal en sus puestos.
- ❑ Iniciativa.
- ❑ Solidaridad.

La división del trabajo. La especialización incrementa la producción al permitir que los empleados sean más eficientes.

Autoridad. Los gerentes deben ser capaces de dar órdenes. La autoridad les confiere este derecho. Sin embargo, la autoridad va acompañada de la responsabilidad. Siempre que se ejerce la autoridad, surge una responsabilidad.

Disciplina. Los empleados deben obedecer y respetar las reglas que gobiernan la organización. La buena disciplina es resultado de un liderazgo eficaz, un claro entendimiento entre la gerencia y los trabajadores en relación con las reglas de la organización, y la aplicación prudente de sanciones a quienes infrinjan las reglas.

Unidad de mando. Todo empleado debe recibir órdenes solamente de un superior.

Unidad de dirección. Cada grupo de actividades organizacionales que tengan el mismo objetivo debe estar bajo la dirección de un gerente que aplique un plan.

Subordinación de los intereses del individuo al interés general. Los intereses de cualquier empleado o grupo de empleados no deben tener preferencias sobre los intereses de la organización en conjunto.

Remuneración. Los trabajadores deben recibir un salario justo por sus servicios.

Centralización. Este término se refiere al grado en que los subordinados están involucrados en la toma de decisiones. El hecho de que la gama de decisiones este centralizada (en la

gerencia) o descentralizada (en los subordinados) es cuestión de elegir las proporciones adecuadas. La tarea consiste en encontrar el grado óptimo de centralización para cada situación.

Cadena escalonada. La línea de autoridad que va desde la alta gerencia hasta los rangos más bajos es la cadena escalonada. Las comunicaciones deberán ajustarse a esta cadena. Sin embargo si al seguir la cadena se crean retrasos, las comunicaciones cruzadas pueden permitirse siempre que todas las partes estén de acuerdo y los superiores se mantengan bien informados.

Orden. Las personas y los materiales deberán estar en el lugar adecuado en el momento oportuno.

Equidad. Los gerentes deben ser amables y justos con sus subordinados.

Estabilidad del personal en sus puestos. La alta rotación de empleados es ineficiente. La gerencia debe de proveer la planificación ordenada de personal y asegurarse de que haya sustitutos disponibles para llenar las vacantes.

Iniciativa. Los empleados a quienes se les permite crear ejecutar planes, desarrollaran niveles de esfuerzo mas altos.

Solidaridad. El fomento del espíritu de equipo propicia la armonía y la unidad dentro de la organización.

De todo lo anterior se puede concretizar que la tarea básica de la Administración es alcanzar los mejores resultados utilizando la capacidad de las personas. En cualquier tipo de organización humana se busca el logro de determinados objetivos con eficiencia y eficacia, la Administración dirige el esfuerzo de los grupos organizados.

En la actualidad la tarea de la administración es interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional a través de la planeación, la organización, la dirección y el control de todas las actividades realizadas en las áreas y niveles de la empresa, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera mas adecuada a la situación.

Ante ello es observable que la Administración tiene objetivos que en un principio eran simplemente destinados a la actividad fabril; después, fueron extendidos a las empresas industriales y, mas adelante, a todo tipo de organización humana hasta llegar a abarcar, paulatinamente, el intercambio entre las organizaciones y sus ambientes.

En la sociedad moderna la Administración se volvió vital e indispensable. En una sociedad de organizaciones, donde la complejidad y la interdependencia de estas son un aspecto crucial, la Administración es el factor clave para el mejoramiento de la calidad de vida y para la solución de los múltiples problema que hoy afligen a la humanidad.

De esta forma es menester reconocer que la administración no se basta a sí misma y necesita la ayuda de otras ciencias para poder llevar a cabo su cometido, así como lograr que las personas interactúen entre si de manera eficaz y efectiva para lograr un fin determinado.

1.2 Tipología de la Administración

“Las ciencias sociales son aquellas ciencias que estudian las propiedades y la estructura de los grupos humanos y las formas de relación que los hombres mantienen entre sí dentro de una sociedad”¹².

El surgimiento y desarrollo de todo tipo de organismos, así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración que a veces hacen difícil su clasificación.

¹² DE LA TORRE, Francisco. *Introducción a las ciencias Sociales*. Pág. 7

Debido a esto, se puede mencionar que no existe un organismo físicamente aislado de otros, cada uno se encuentra en íntima relación con toda una serie de terceros que, deben ser considerados como ramas auxiliares de los cuales se sirve sin estar al servicio de ellos.

En el caso de la Administración esta ciencia tiene una relación interdisciplinaria con diferentes ciencias que la auxilian tanto en el punto de vista conceptual como de la necesaria complementación en las aplicaciones, por lo tanto las relaciones de la Administración con otras ciencias pueden mirarse desde varios puntos de vista:

- Ciencias que la nutren: como la política, antropología, sociología y psicología social.
- Ciencias que le sirven de instrumento: matemáticas, estadística, contabilidad, informática y cibernética.
- Ciencias que le sirven de marco referencial: por ser ciencias dentro de cuyos contextos funciona el proceso administrativo, como la historia y la geografía.
- Ciencias complementarias de la acción administrativa: como la economía.
- Ciencias normativas: que sirven de marco y pauta jurídica a los actos de la administración como el derecho.¹³

Es tan amplio el campo de acción de la Administración, que sus nexos con otras ciencias no se agotan en la clasificación anterior. Seguramente, ciencias que no se mencionaron aquí pueden, servirle de herramienta o de contexto.

En el caso de la ciencia política, esta juega un papel recíproco con la Administración, debido a que la tarea administrativa depende estrechamente de las opciones políticas: sus objetivos, tienen en cierto modo el carácter de fines intermedios, siendo imposible, por eso, en tantos sistemas políticos elaborar una línea de demarcación rigurosa, de orden estructural y funcional, entre la política y la administración.

¹³ Vid: RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 31

Ahora bien, en el marco de las ciencias sociales administrativas habría que considerar la relación de la Administración con la etnología que en su estudio de los rasgos sociológicos propios de los grupos orgánicos en diferentes contextos culturales puede ofrecer un mejor diagnóstico de las estructuras administrativas y de las transformaciones institucionales en función del medio sociocultural.

En el caso también de la demografía, el estudio de los movimientos y comportamientos demográficos puede aportar conclusiones valiosas en la actuación de la Administración a la hora de ordenar el territorio, de definir la llamada geometría de la administración, orientando con racionalidad sus perspectivas desde una consideración más precisa y global de los problemas.

De este modo, se puntualiza que la clasificación más común de la Administración, es aquella que toma como punto de referencia el sector económico al que sirve, es decir, atendiendo a que el organismo sea de carácter público o privado o que reúna características de ambos sectores.

Desde este punto de vista pueden distinguirse dos tipos fundamentales de administración: la Administración Pública y la Administración Privada.

Sin embargo, se debe recalcar que ninguno de estos tipos de administración es independiente, y que ambas llegan a tener estrecha relación con otras ciencias como: el Derecho, la Economía, la Sociología, entre otras.

Por lo tanto es natural reconocer que la Administración Pública tiene relaciones con varias ramas de las ciencias sociales pero particularmente con las ramas del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

La relación en el caso de la primera se encuentra supeditada y nunca debe contravenir, puesto que la constitución y el derecho constitucional determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado lo que significa la determinación de las atribuciones y funciones del órgano que lleva a cabo la Administración Pública.

Así mismo la Administración Pública tiene íntima relación con la ciencia política, porque materializa y concreta los proyectos que esta plantea.

De igual forma varias disciplinas técnicas también tienen estrecha relación con la Administración Pública ya que le proporcionan los medios adecuados para su realización y mejor aprovechamiento de sus recursos, tales como la ingeniería industrial, la contabilidad, la cibernética etc. Que en la actualidad, y a partir de la década de los sesentas de este siglo, le ha proporcionado una gran información y control no solamente a través de las computadoras sino, además, por medio de la administración de sistemas y del Internet.

En este sentido “la pedagogía juega un papel importante puesto que ella se encarga de estudiar las condiciones de recepción de los conocimientos, los contenidos y su evaluación, el papel del educador y del alumno en el proceso educativo y de los objetivos de este aprendizaje”¹⁴, de tal forma que al ser aplicada a la educación produce avances por ejemplo en la tecnología.

Por lo anterior la Psicología al estar relacionada con la educación se fusiona a la Administración educativa, la cual administra tal educación con el fin de lograr una mejor calidad educativa.

Para ello “la Administración Educativa encuentra determinada concordancia con la sociología, puesto que la Administración solo nace en el seno de las colectividades sociales

¹⁴ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

y su actuación es sensible a la influencia del entorno social, al sistema de ideas y creencias de los hombres que hacen funcionar los órganos de la administración”¹⁵.

Como última referencia de las múltiples disciplinas técnicas relacionadas a la administración se menciona la afinidad de la Administración Educativa con el derecho administrativo, ya que este experimenta las relaciones de la Administración con los administrados y debe ser estimado como garantía de una formación y de un más completo conocimiento del derecho administrativo¹⁶.

“En el caso de la Administración Privada, el proceso administrativo funciona necesariamente en el cuadro general de la ciencia política, disciplina que estudia los conceptos que una sociedad profesa sobre la ecuación medios a fines e iniciativa privada”,¹⁷ y hay un intercambio entre estas dos áreas particularmente en zonas que son materia de interés de ambas como los grupos de presión la opinión Pública, las filosofías de los partidos respecto a la libre iniciativa empresarial y de la propiedad de los medios de producción, las orientaciones doctrinarias sobre el Estado y las relaciones internacionales.

De igual forma entre la administración privada y la economía existen relaciones evidentes. La organización del trabajo es el medio que hace posible la producción y distribución de bienes y la organización de servicios mediante la dinámica del proceso administrativo. Los bienes económicos no solamente son materia de insumo para el funcionamiento de la Administración, si no que son objeto de su dinámica ya que mediante ella se producen, adquieren, elaboran transforman, comercializan y se ponen, en fin al servicio del hombre. La ciencia económica agrega a la administración conocimientos que la complementan.

Ejemplo de ello es el estudio de la empresa como unidad de explotación económica, la teoría económica general, los asuntos relativos a los sistemas impositivos, el manejo de capitales, la gerencia de negocios, el análisis de las grandes, pequeñas y medianas empresas

¹⁵ MEDINA RUBIO, Rogelio. *Las ciencias administrativas y las ciencias de la Educación* en: Revista de Investigación Educativa N° 10 Pág. 141

¹⁶ Vid. *Ibíd.* Pág. 144

¹⁷ RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 33

y microempresas, los aspectos monetarios, la política económica etc. Que son temas comunes a la economía y a la administración.

Otra relación de la administración privada es aquella que establece con la política económica y financiera, pues al servir de base de análisis en los procesos administrativos de elaboración del presupuesto, de planificación y de control de rendimientos de los servicios, constituye un soporte de especial relieve para la toma de conciencia, por parte del administrador, en la adopción de decisiones, sobre la relación mas adecuada entre metas intermedias de la actuación administrativa y objetivos deseables por la dirección u opción política.

Ahora bien, hacia el interior de la Administración existen elementos comunes a esta y al derecho, el ejercicio de la autoridad de un jefe o gerente se enmarca en el derecho. Las ordenes, los reglamentos, las relaciones contractuales entre patronos y trabajadores, las formas de sanciones y premios etc. se enmarcan en sistemas jurídicos.

Así mismo las ciencias contable y financiera, matemáticas, estadística, cibernética e informática son ciencias instrumentales de dicha administración por cuanto sirven al proceso administrativo como medios para lograr su expresión.

Así por ejemplo, en el proceso de planificación y cálculo de recursos se emplea la matemática. La contabilidad es un método de registro que suministra la información para tomar decisiones. La cibernética ayuda a comprender la naturaleza y comportamiento de los sistemas y la informática suministra as técnicas que sirven de fundamento a la organización de redes de información y de bases de datos, para la toma de decisiones.

1.2.1 Administración Pública

La Administración Pública se gesta con la aparición del Estado Moderno y sus principios y funciones fundamentan la acción del gobierno; responde a las políticas del Estado, y el derecho Administrativo le da su cuerpo legal de acción.

Dicha administración tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad: es un instrumento de servicio que vigila los intereses de la sociedad y el ordenado manejo de sus negocios. Regula la acción del poder supremo conforme a la legalidad que le da sentido.

La acción del gobierno se realiza a través del cuerpo administrativo que nos permite una interrelación entre sociedad y gobierno y viceversa. Traspasa lo personal y se rige por el derecho administrativo que le sujeta a canales de actuación para detectar y definir derechos y obligaciones recíprocas.

La Administración Pública no puede, de manera alguna realizar actos que no sean en beneficio de la sociedad, que de lo contrario sería al margen de la legalidad que la justifica.

En términos actuales “la Administración Pública se dice que es el gobierno en acción”¹⁸ y por consiguiente es la encargada e llevar a cabo las acciones gubernamentales de carácter social.

Para José Castelazo la Administración Pública es: “la disciplina científica que establece las relaciones de “causa- efecto en el estudio de un gobierno, con el propósito fundamental de formular hipótesis para probarlas con la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en lo social, económico, político y cultural.”¹⁹

La función de la Administración Pública consiste en la planeación, organización, ejecución, coordinación dirección y el control de las acciones encaminadas a cumplir las acciones del gobierno.

Dwight Waldo dice que la Administración Pública es “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos de gobierno.”²⁰

¹⁸ GABINO FRAGA, *Revista de Administración Pública*, homenaje al Dr. Gabino Fraga.

¹⁹ CASTELAZO JOSÉ, *Apuntes Sobre Teoría de Administración Pública* Pág. 24

²⁰ WALDO DWIGHT, *Estudio de la Administración Pública*, Pág.6

Alejandro Carrillo Castro, define a la Administración Pública como “ el sistema dinámico, integrado por normas, objetos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”.²¹

Para Miguel Galindo la Administración Pública es considerada como una “disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio de Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la satisfacción financiera del mismo a través del gasto e ingreso público”²²

De tal forma que se puede definir a la Administración Pública como gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política frente a la realidad o bien “fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación organización educación y dirección con su conducta para la realización de los fines del sistema político”.²³

De esta forma se puede deducir que la Administración Pública tiene los mismos o semejantes problemas estructurales y funcionales de una organización privada, aun cuando sus características siempre permitirán diferenciarla de esta.

La Administración pública, transforma los insumos en productos tales son: los recursos humanos, financieros, materiales, políticos, tecnológicos y de poder, mediante el proceso de decisión.

²¹ALEJANDRO CARRILLO CASTRO, *La Reforma Administrativa en México*, Pág. 27

²²GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública*.. Pág. 6

²³HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio. *Introducción a la Administración*. Pág. 21

Se debe aceptar que a lado de la Administración Pública existe la Administración Privada y que ambas tienen características comunes, pero también principios, reglas y objetivos que les distinguen y separan.

1.2.2 Administración Privada

La Administración como ciencia encargada de organizar y llevar a cabo actividades que conducirán a los individuos a la conducción de sus objetivos, cuenta con principios generales aplicables a cualquier tipo de institución que se trate de controlar, dirigir y organizar mediante una adecuada planeación de fines y estrategias.

A lado de la Administración Pública existe la Administración Privada, y si bien es cierto que la primera se ha constituido por méritos propios en un largo proceso histórico como ciencia de la Administración Pública, cuyo contenido está determinado por la actividad de uno de los órganos fundamentales del Estado: el ejecutivo o administrativo, también es cierto que la administración privada se ha formado como ciencia, teniendo sus principios y reglas, así como, objeto, fin y métodos propios.²⁴

Hasta finalizar el siglo XIX se creía que el fenómeno administrativo en el ámbito del sector privado era diferente al fenómeno administrativo que ocurre en el sector público.

A partir de las teorías de Henry Fayol se reconoce que la actividad administrativa ocurre o se manifiesta en ambos sectores. Lo que la hace diferente es la naturaleza, objetivos y modalidades de las organizaciones.

Henry Fayol fue el primer autor que expuso la teoría de que el fenómeno administrativo ocurre esencialmente del mismo modo en ambos sectores. Es decir, el proceso administrativo, según Fayol, es universal, por lo tanto un funcionario del estado debe ser buen administrador como se requiere que sea para el sector privado, así mismo debe ser hábil para planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Debe poseer un conocimiento

²⁴ vid. GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública..* Pág. 11

general del ramo por el cual es responsable, pero no es necesario que sea especialista en todas las profesiones que hay en su ministerio²⁵

Fayol no desarrolló ideas a fondo sobre lo que hace diferentes a los administradores públicos y a los administradores de empresas, hubo que esperar hasta muy avanzado el presente siglo para que surgieran pensadores que se preocuparan por aportar conocimientos que han contribuido a la formulación de un marco conceptual sobre las características que distinguen la Administración Pública de la administración privada. Estos aportes se encuentran principalmente en las obras y escritos de Max Weber, Dwight Waldo, Woodrow Wilson, John D. Millet, quienes han identificado los aspectos de ambos sectores. Sin embargo, esos aspectos no se refieren al proceso administrativo sino al contexto en que este funciona y a sus modalidades.²⁶

De lo anterior se puede decir que la Administración privada es la acción de coordinar y dirigir esfuerzos hacia la conducción del objetivo final de la institución, o que es una ciencia social que debe respetar al orden constitucional, pero sus reglas y principios no tienen la inflexibilidad de los de la Administración Pública, ya que varían en periodos mucho mas cortos, obedeciendo a las circunstancias que le impone la mercadotecnia pero aun así su estructura organización es importante para el logro de su cometidos.

De tal forma que algunas de las características de la Administración Privada son:

*Conformación

Se integra por el conjunto de empresas y negocios de la grande, pequeña y mediana industria y por microempresas dedicadas a la producción de bienes y prestación de servicios. Están distribuidos en todos los sectores de la economía.

²⁵ vid. RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 57

²⁶ Vid. RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 58

* Régimen legal

Los actos de las empresas y negocios se rigen por leyes civiles y mercantiles. Sus actos son discrecionales y prima la voluntad de los particulares en su forma de ejecución y en los objetivos que se persiguen.

* Medición de resultados

Los resultados de la administración privada se miden en términos de las utilidades que se obtienen, las cuales se distribuyen entre los dueños y aportantes de capital.

* Relación entre inversión y resultados

En la Administración privada debe haber una relación directa entre la inversión y las utilidades, cuando no hay utilidades, generalmente se acaban las empresas.

* Mercado y precios

En la administración privada se establecen precios del mercado los cuales aumentan o disminuyen de acuerdo con costos de operación, el objetivo es obtener ganancias.

* Control.

Los administradores privados solamente están controlados por los dueños de las empresas mediante auditores privados.

El control de la empresa privada tiene el propósito de velar porque el capital no se despilfarre ni se produzcan pérdidas.

*Régimen laboral público.

Los empleados de la Administración privada se rigen por las normas del derecho laboral. Su vinculación se hace por contrato de trabajo y las partes pactan las condiciones. El estado garantiza que los pactos se cumplan mediante la ley laboral.

*Duración

Las empresas y negocios pueden suspenderse y terminarse por voluntad de sus dueños.²⁷

Se observa que las diferencias entre Administración Pública y privada no se refieren a los principios de Administración ni a la teoría del proceso administrativo, si no a la naturaleza, fines, modalidades, y características de cada sector. En esencia, la ciencia y las técnicas administrativas son aplicables en ambos sectores, por lo cual se han establecido escuelas de Administración Pública en donde la teoría general administrativa se estudia igualmente como se hace en las escuelas de Administración de empresas.

Por todo lo anterior, Miguel Galindo define a la Administración Pública como una “ciencia social que en ocasiones se auxilia de conocimientos técnicos, y cumpliendo con el orden constitucional y reglamentario que del mismo se deriva, forma sus principios, reglas y normas a efecto de aprovechar el esfuerzo cooperativo y coherente del personal humano, recursos materiales y científicos para lograr que con el mismo se incremente la productividad y la producción de una empresa que labora bienes para la satisfacción de las necesidades colectivas, de carácter especulativo”.²⁸

Indudablemente la Administración Privada y la Administración Pública crecieron como disciplinas aliadas y sus prestamos recíprocos especialmente los de Administración Pública han sido grandes. La tendencia inspiradora de muchos de los padres de la Administración Pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios al gobierno. “Si se piensa en el

²⁷ vid: RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 59 a 61

²⁸ GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública..* Pág. 12

movimiento de la dirección científica como administración Privada, entonces la deuda de la Administración Pública con aquella es realmente grande”.²⁹

1.2.3 Administración Educativa

Como es observable la Administración Educativa se compone de dos conceptos, el primero Administración y el segundo educación.

Pues bien el primer concepto ya ha sido definido con anterioridad, solo bastará con definir el segundo puesto que para comprender a la Administración Educativa no se debe desconocer ni soslayar a la educación que aunada a otras actividades interconectadas logran definir su significado.

Es sabido que la palabra educación es muy amplia y abarca diversas cuestiones por lo cual solo se mencionaran algunas perspectivas de tal elemento, puesto que la intención es abundar en la Administración Educativa.

Es así que el término educación que brinda la Enciclopedia Encarta dice que educar es: “Desarrollar o perfeccionar las facultades y aptitudes [del niño o adolescente] para su perfecta formación adulta; en general., dirigir, enseñar [a una persona.], / Desarrollar y perfeccionar [una función o aptitud. / Enseñar [a uno] los buenos usos de urbanidad y cortesía”.³⁰

Un diccionario de psicología menciona: “Educación es la actividad orientada a promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su integración en la sociedad”.³¹

Para Uvalle, la educación es un proceso interdisciplinario e integral por medio del cual se enseña y se capacita a un individuo a interactuar a los diversos núcleos sociales, ya sea de

²⁹ RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración* Pág. 61

³⁰ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

³¹ HOWWARD V. WARREN. *Diccionario de Psicología* Pág. 163

una manera formal e informal. Es un modo de conducir por medio de procedimientos pedagógicos el desarrollo personal, social y profesional de los individuos.

“La educación es un conductor de ciertos factores que intervienen en el desarrollo de los individuos, o sea que, la educación va a ser el primer agente para formar a los individuos en los nuevos esquemas y en la mentalidad de la sociedad y del Estado”³².

Y por último, Durkheim dice: “”Educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están aun maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño determinado número de estados físicos intelectuales y morales que reclaman de él, por un lado la sociedad política en conjunto y por otro el medio especial al que esta particularmente destinado.””³³

De lo anterior se puede concluir que la educación es una tarea de diversos elementos que relacionan al individuo con el medio que lo rodea preparándolo para que sea capaz de identificar talentos y capacidades que le permitan desarrollarse.

De tal forma que Administrar la Educación es una tarea de interés general y por tanto de interés nacional. Implica la distinción de las esferas Pública y privada para que la misma tenga efectos favorables cuando se encuentra a cargo del Estado.

En el caso de la Administración Educativa su campo de estudio y ejercicio profesional le conciernen al estado, dicho campo, se caracteriza por beneficiar en un ámbito de generalidad y universalidad a la sociedad civil.

En este sentido, que la Administración de la educación tiene que estar en manos del estado, dejarla al libre juego de las fuerzas privadas, es cancelar la opción de que el estado asuma tareas que le son propias.

³² MEDINA RUBIO, Rogelio. *Las ciencias administrativas y las ciencias de la educación* en: Revista de Investigación Educativa N° 10, Pág. 133

³³ DURKHEIM, Emilio. *Educación y sociología*. Apud: UVALLE BERRONES, Ricardo. *Perfil y orientación del licenciado en Administración educativa* Pág. 48

De lo antes expuesto, Uvalle define a la Administración Educativa como una rama especializada de la ciencia política porque exige no solo legitimidad, sino apoyo y consenso, y de la ciencia administrativa Pública porque se ocupa de una parte de los asuntos de Estado que son de interés general.³⁴

Así mismo Francisco Covarrubias ve a la Administración Educativa como una disciplina de conocimiento social que privilegia los aspectos administrativos de la practica educativa, en sus procesos de construcción de conocimiento.

Estudia la realidad bajo la óptica de desarrollo eficiente y eficaz de la practica educativa, independiente del tipo de institución, organización o proceso social de que se trate y de los objetivos específicos que cada practica se proponga.

Otro autor que define a la Administración Educativa es Medina Rubio, el comenta que tal Administración es la “disciplina del conocimiento social donde se establecen técnicas, estrategias y procedimientos que sirvan de herramientas sustantivas, estructurales y filosóficas que privilegian los aspectos administrativos de la practica educativa en su proceso de construcción de conocimiento”³⁵.

Por tales definiciones se puede dar un concepto más específico, la Administración Educativa es una rama especializada del proceso gubernamental y por lo mismo tiene que explicarse con una idea de conjunto que tiene como referencia a la sociedad civil y al estado, es la disciplina científica cuyo objeto de estudio se encuentra inmerso en el sector educativo aplicando y adecuando las técnicas administrativas necesarias para la innovación del proceso, optimización de recursos y uso de tecnologías para mejorar cualquier organización educativa.

³⁴ véase: UVALLE BERRONES, Ricardo. *Perfil y orientación del licenciado en Administración Educativa* Pág. 40 a 52

³⁵ MEDINA RUBIO, Rogelio. *Las ciencias administrativas y las ciencias de la Educación* en: Revista de Investigación Educativa N° 10 España, Universidad Oviedo

Por tal motivo que la discusión sobre su inclusión en la Administración Pública o en la empresaria es impertinente, dado que a la Administración Educativa le es indiferente, como disciplina de conocimiento, el carácter de la institución en la que se realice la función educativa. A ella le corresponde estudiar administrativamente el fenómeno educativo en donde se realice.³⁶

³⁶ vid: COVARRUBIAS VILLA, Francisco. *El problema del objeto de estudio de la Administración Pública*
Pág. 67

2 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Antecedentes de la Administración Pública

Como se menciona en las primeras líneas de este trabajo, la intención del mismo es el de constituir una comparación y una simple reflexión en torno al problema de delimitar a la Administración Pública en función de las organizaciones que la conforman como recurso administrativo único capaz de gestionar los asuntos públicos del Estado, sin tomar en cuenta de que existen ramas especializadas, como lo es la Administración Educativa que pueden asistir a tan magna disciplina.

La presente propuesta trata de precisar la función de la Administración Pública y Educativa, puesto que la actividad del estado es tan variada que a raíz de la magnitud de tan gigantesco ámbito público, se ha llegado a ignorar la existencia de ámbitos especializados como la Administración Educativa que puedan auxiliar a la Pública, o en el peor de los casos a suplantar o duplicar funciones.

En México la Administración Pública es observada como una actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares a este, tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

Por lo tanto, al delimitar a la Administración Pública en función de las organizaciones que la conforman, constituye un gran problema para la magnitud de su tamaño y composición.

Consecuentemente los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias y organismos públicos han resultado en ocasiones concurrentes o duplicatorios, de ello que la sistematización de la teoría y la práctica en cuanto a los procesos administrativos del gobierno no es un desarrollo reciente, como algunos suponen. Desde bien temprano en la historia de la humanidad se reconoció la importancia de ordenar racionalmente las actividades gubernamentales de este tipo.

Además, histórica y tradicionalmente, la Administración Pública, se ha interesado por un problema: como aplicar o cumplir el derecho en forma fiel, honrada, económica y eficaz.

En los últimos tiempos la Administración Pública ha centrado sus intereses en los procesos mediante los cuales participa en la creación e interpretación de la ley y en la forma en que dichas creación e interpretación sean llevadas de manera correcta, prudente y favorable al interés público.

Dado lo anterior y para poder comprender el tema, se debe conocer la perspectiva de la historia de su disciplina, los hechos acerca de lo que ha pasado en situaciones anteriores, y relacionarlas con otras experiencias y otros conocimientos actuales.

Por ello si se parte de la definición que primeramente se ha dado de administración, es decir, considerándola como una sistematización de diferentes técnicas que provienen y se aplican dentro de contextos económicos y políticos, podemos decir que sin el estudio de las ciencias sociales estas diferentes técnicas se reducen a una aplicación mecánica y pierden todo carácter de objetividad científica.

La Administración entendida como organización y simplificación de trabajo social, adquiere cada día mayor importancia, sobre todo en esta época en que la producción, distribución y consumo adquieren cada vez mas su carácter social, por lo masivo de estos procesos.

En esta misma medida la Administración se acerca a las ciencias sociales. Aun dentro de los conceptos tradicionales de la Administración, entendida como un instrumento para el aumento de la eficiencia en la empresa privada, su carácter social es inevitable, ya que la misma tendencia de la producción monopolística y del consumo masivo hacen necesario un proceso de organización del trabajo masivo y complejo.

Es así como bajo el nombre de las Ciencias Sociales se agrupan:

- El Derecho
- La Economía
- La Sociología
- Entre otras.

Sin embargo, a pesar de esta división de las distintas disciplinas sociales o humanas, cada vez es más difícil delimitar el campo de investigación de cada una de ellas, razón por la cual en este argumento solo se concretará a estudiar el ámbito de Administración.

El estado para el logro de sus fines, necesita de una organización que este sometida a todos los condicionamientos que las modernas teorías de las organizaciones han diseñado y por tanto surge la Administración Pública, la cual tiene sus orígenes desde la época del nuevo imperio en Egipto, pero la “racionalización” de esta administración, solo se desarrolla plenamente después del advenimiento del estado moderno y la economía capitalista.

Para ello fue muy significativa la labor de los carmelitas en los siglos XVI, XVII y XVIII. Este grupo de profesores y administrativos constituye la primera escuela en el desarrollo moderno de la Administración Pública.

El movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la Administración Pública de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos; por la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; por la reglamentación del procedimiento para seleccionar a los funcionarios públicos incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes y por la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre “ Cameralismo”, es decir, sobre administración y economía sumados a la educación general.³⁷

³⁷ Cfr. CASTELAZO, José. *Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública*. Pág. 20

T.F. Tout, señala que “Inglaterra comenzó a sistematizar los procesos ejecutivos mucho años antes que Prusia. Apunta que en los siglos XII XIII y XIV, los ingleses desarrollaron instituciones centrales de supervisión y control: el consejo real, The Chancellor Of the Exchequer y otras; un sistema de archivos y registros; la diferencia de funciones; la reglamentación de los requisitos para el ingreso a los cargos públicos y cierto grado de profesionalización”³⁸

No es posible pues, ignorar la significación e importancia de las épocas anteriores que ayudan a obtener una mas clara perspectiva histórica. Lo indiscutible es, sin embargo, que la administración pública adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX.

Las transformaciones radicales de cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la Administración Pública.

Podría usarse como punto de partida la identificación de los cambios fundamentales que propone Muñoz Amato ³⁹ quien sugiere 4 categorías:

- El Apogeo de la Ciencia
- La Revolución Industrial
- La Revolución Democrática
- La Revolución Socialista

El éxito de las ciencias naturales, tanto en sus aspectos analíticos como en sus aplicaciones tecnológicas, otorga al método científico (siglo XIX) categoría y prestigio que dominan la ideología de la época, penetrando, de esta manera, en todos los campos del conocimiento y la práctica.

³⁸ THOMAS F . Tout. Chapters in Administrative History of Medieval England. Citado por: CASTELAZO, José. *Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública*. Pág. 21

³⁹vid. MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Pág. 59

Así, la actitud científicista triunfa sobre la escuela del “derecho natural” (siglo XVIII) en el terreno de las ciencias sociales e impone los criterios y procedimientos de observación, inducción y experimentación. Queda superada para siempre la formulación “a priori” de normas ideales para regir la conducta humana y la nueva tendencia busca exactitud en el conocimiento de los hechos, para derivar de ellos generalizaciones descriptivas.

Esta mutación metodológica se manifiesta en la ciencia política y el derecho por igual en las demás ciencias sociales. Fundamentalmente, esta misma corriente científicista es la que produce la economía clásica y la sociología (Augusto Comte) A finales del siglo XIX, prevalece la actitud científica: el empeño de analizar la realidad tal como es para descubrir relaciones de causa y efectos para predecir los acontecimientos y, en algunos casos, hasta para convertir las interpretaciones descriptivas en fórmulas de validez normativa.

Ligada al apogeo de la ciencia, se encuentra la Revolución Industrial, pues en ella se manifiestan el progreso tecnológico y las nuevas formas de organizar el trabajo para la producción masiva o en serie, generándose el caudal de técnicas administrativas que caracterizan al capitalismo. Nunca antes de la Revolución Industrial, se presentaron problemas tan complejos para organizar el esfuerzo cooperativo de los hombres.

La enorme fuerza del capitalismo penetró en las actividades del gobierno. De ahí que en la actualidad los procesos en Administración Pública se encuentren tan influenciados por la administración comercial e industrial. La Revolución Industrial la que genera el llamado movimiento “científico” de la administración, basado en la eficiencia y que fuera encabezado por Fayol y Taylor.

La Revolución Democrática es el otro gran acontecimiento de los dos últimos siglos que orienta la trayectoria actual de la Administración Pública. A pesar de que la democracia moderna es una derivación evolutiva del liberalismo de los siglos XVII y XVIII y de que sus raíces se extienden hasta la antigüedad, la cristalización de las prácticas y la extensión de su influencia, pertenecen a los siglos XIX y XX. Es cierto que las revoluciones de Francia y las colonias norteamericanas marcan, al final del siglo XVIII, la culminación de

la corriente liberal empeñada en asegurar la libertad de los súbditos, fijando límites de autoridad del gobierno. En este sentido, esos dos grandes acontecimientos se cuajan en los siglos XVII y XVIII. Pero, al mismo tiempo, abren una nueva etapa orientada por la aspiración de establecer el control del pueblo sobre el gobierno.⁴⁰

Aunque algunos pretendan desvincular la administración pública de la Política, no cabe duda que las premisas liberal-democráticas condicionan el objeto de estudio de la Administración Pública en los países donde prevalece tal sistema de organización político-económica- social.

La Revolución Socialista del siglo XIX es, en cierto sentido, una derivación de las tradiciones liberal- democráticas. Sus postulados de equidad en el disfrute del patrimonio colectivo, están basados esencialmente, en el respeto a la dignidad del ser humano y en la democratización del control político. La mejor prueba de esta relación se encuentra en la trayectoria de los gobiernos democráticos hacia nuevas formas de orientación de los procesos económicos y sociales para ofrecer a sus pueblos condiciones más justas de vida.

En resumen, estas fuerzas directrices del pensamiento y la acción que caracterizan a los siglos XIX y XX -El apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista-, son las claves para comprender el curso actual de las interpretaciones sobre la administración pública.

De lo anterior, se puede definir a la Administración Pública como gobierno, es decir todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política frente a la realidad o bien “fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación organización educación y dirección con su conducta para la realización de los fines del sistema político”.⁴¹

⁴⁰ vid. MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Pág. 60

⁴¹ HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio. *Introducción a la Administración*. Pág. 21

2.2 Objeto de estudio de la Administración Pública

Existe una alta complejidad para la definición y estudio de la Administración Pública. El objeto de estudio es complejo, cambiante, histórico, dinámico y sujeto a un conjunto de circunstancias e influencias externas que le han determinado su rumbo.

Cada estudio del objeto de conocimiento en la disciplina corresponde a momentos históricos en la construcción teórica de la Administración Pública, así como a los intereses particulares de enfatizar aquellos aspectos relevantes, que los estudiosos consideran destacar dentro de la actividad organizadora del Estado.

Por lo tanto resulta que el problema fundamental de la Administración Pública consiste en las discrepancias y polémicas en torno a su generalidad disciplinaria.

Dado la anterior se define que desde las primeras asociaciones humanas, la unión e interrelación de las mismas creó los principios básicos de la administración. Ésta ha sufrido cambios paralelos al desenvolvimiento de las relaciones sociales y en la actualidad no se concibe ninguna actividad humana sin la intervención directa o indirecta de ella.

Es decir que la definición de la Administración Pública puede ser identificada como:

- El abrazo ejecutivo del gobierno
- La formulación e implementación de las políticas públicas
- Un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana.
- Un campo en que puedan ser diferenciados de distintas maneras de la Administración Privada.

En suma estas definiciones destacan el carácter del estudio del objeto (actividad) de la Administración Pública.

Las definiciones de Administración Pública que la conciben como actividad son variadas y pueden ser comprendidas dentro del contexto de sus propósitos, alcances, límites y énfasis en el campo de estudio.

De tal forma que el objeto de estudio de la Administración Pública se inicia con las primeras civilizaciones (Sumerios, Hititas, Asirios, Caldeos y Persas) que realizaban primogénitas actividades administrativas con otras de carácter religioso, ceremonial, jurídico y legislativo entre otras.

Posteriormente con el surgimiento de los grandes imperios (Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam, y el Imperio Otomano) existe un mayor grado de especialización, diversificación, selección y promoción (China), y se crea un sistema de enseñanza y formación (Imperio Otomano) ello logra conformarse como una protoburocracia.

Tales actividades comenzaron a ser realizadas por diversos funcionarios del gobierno con responsabilidades tan disímolas como las religiosas, militares, judiciales, educativas y administrativas, hasta la llegada de grandes imperios con estructuras y actividades mas complejas especializadas y sofisticadas, que prevalecen en nuestros días con características mas delimitadas y precisas.

Es así como se llega a la conclusión de que la Administración Pública tiene un solo objeto de estudio, es decir, actividad organizadora del Estado. Sin embargo, existen diferentes interpretaciones del “objeto de estudio” que históricamente se han constituido como acciones de estudio, las cuales son:

- ❖ El Estado
- ❖ El Gobierno
- ❖ El Poder Ejecutivo
- ❖ Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- ❖ La Burocracia
- ❖ La Teoría Organizacional

- ❖ El Management Público
- ❖ Las Políticas Públicas (policy) entre otros.

El Estado es definido como un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses.

La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

La Administración Pública es la actividad organizadora del Estado y es la ciencia de la injerencia estatal.

El Estado es el objeto de estudio pero uno de sus instrumentos más importantes es la Administración Pública.

El Gobierno. La Administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno, administra éste cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta la sentencia de un tribunal.

Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra.

El Poder Ejecutivo. El poder es el objeto de la Administración Pública como un campo de la ciencia política, pero con una dimensión específica. La lucha por el poder, la aspiración por el timón del gobierno, las alianzas y discrepancias inherentes por ser o llegar a ser la clase política, es un problema central para la ciencia política en su conjunto; para la Administración Pública sin embargo, no es sino un supuesto.

De ello que la Administración Pública es un objeto de estudio consistente en la mediación del Estado y la sociedad a través del poder ejecutivo, lo que implica que es un fenómeno identificable y definible.

Entonces el Poder Ejecutivo es el objeto de estudio de la Administración Pública en la medida en que, como centro de poder supremo del Estado, concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio estado y organiza y pone en acción el movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil.

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial aún cuando las ramas legislativa y ejecutiva constituyen entidades totalmente separadas, es la última sin embargo la que posee el poder administrativo, de lo que se deduce que la Administración Pública “lo que la rama ejecutiva efectúa” el poder judicial se mantiene apartado de la Administración Pública decidiendo los casos que se plantean entre las partes privadas pero también controlando a los administradores públicos por sus actos inconstitucionales ilegales o arbitrarios.

La Burocracia es el término generalmente aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está completamente en manos de funcionarios, que el poder de estos pone en peligro las libertades de los ciudadanos. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la Administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la aplicación de las decisiones y resistencia a embarcarse en experimentos.

La Teoría Organizacional, es el complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos. Este diseño proporciona a cada miembro del grupo una gran parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas fijas y comprensibles de lo que los demás miembros del grupo están haciendo y, de la forma en que reaccionan ante lo que él diga y haga.

Management Público, es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas de prácticas y procesos de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento.

Políticas Públicas (policy). Las políticas públicas son aquellas que detectan y resuelven problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.

Es por ello que la Administración Pública tiene por objeto descubrir primero que puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar como puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo, por lo tanto, también toma en cuenta la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, y es un instrumento de servicio que vigila los intereses de la sociedad, el ordenado manejo de sus negocios y regula la acción del poder supremo conforme a la legalidad que le da sentido.

Así mismo, la Administración Pública es potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde.

Está instituida para velar en los pueblos sobre personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad. La administración en su acción ejecutiva directa de aplicación es el gobierno de la sociedad. Pasiva como voluntad que es ley: es activa como acción delimitada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.

La Administración Pública concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas. La aplicación del cuerpo del conocimiento de esta disciplina a cualquier función especial, puede conducirnos desde el nivel municipal al estatal, al nacional y aún al internacional.

“Puede extenderse desde las montañas a los desiertos; puede tener idénticos problemas en áreas diferentes, como salubridad, educación, o comunicaciones, o puede ir de una función

gubernamental pura, como el arresto o detención de un delincuente, a una cuasi-gubernamental o cuasi-comercial, como la atención de una planta eléctrica”.⁴²

Por lo anterior la Administración Pública no puede, de manera alguna realizar actos que no sean en beneficio de la sociedad, que de lo contrario sería al margen de la legalidad que la justifica.

Tenemos así , que la Administración Pública mediante su acción educativa participa en el mejoramiento y desarrollo de diversas metas de productividad, comercialización, rentabilidad, eficiencia y apoyo público a que aspiran llegar permanentemente las empresas privadas y las instituciones publicas, y en su gestión administrativa y operativa, se encarga de organizar al Estado y poner en práctica los proyectos y planes del gobierno. (dicha cuestión será observada en el capítulo tres).

2.3 Elementos de la Administración Pública

Retomando un poco lo antes mencionado, es considerado que Administración es la acción y efecto de administrar, y administrar es sinónimo de gobernar o cuidar. Público, es lo que pertenece al pueblo y estado es la nación, por manera que el gobierno o cuidado de lo perteneciente al pueblo de una nación, constituye la Administración Pública.

En este concepto cada entidad que se gobierne por si misma, llámese estado, provincia, departamento, condado o municipio, constituye propiamente un Estado y la Administración de él será su Administración Pública con lo que se expresa que la definición dada es aplicable lo mismo a la nación que a un estado o a un Municipio.

Para ello es necesario indicar que la administración Pública se gesta con la aparición del Estado moderno y sus principios y funciones fundamentan la acción del gobierno; responde a las políticas del estado y el derecho administrativo le da su cuerpo legal de acción.

⁴² GALVAN ESCOBEDO, José . *Tratado de Administración General* Pág. 44

La acción del gobierno se realiza a través del cuerpo administrativo que nos permite una interrelación entre sociedad y gobierno y viceversa. Traspasa lo personal y se rige por el derecho administrativo que le sujeta a canales de actuación para detectar y definir derechos y obligaciones recíprocas.

En términos estrictos la Administración Pública constituye uno de los elementos del estado moderno y es inherente a el y son inseparables el uno de la otra en tanto que las actividades propias del Estado la lleva a cabo esta.

De lo anterior se desprende que la Administración Pública cuenta con elementos que le permiten lograr sus fines los cuales son de 4 clases⁴³:

- Las estructuras
- Los procedimientos
- Los materiales
- Factor humano

Estructuras:

Para explicar por qué la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones es suficiente revisar el presupuesto anual de Egresos de la Federación y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos, ejemplo de ello son las oficinas mayores están las secretarías, departamentos administrativos, oficialías mayores y las direcciones generales y otros organismos.

Procedimientos

El segundo de los elementos de la Administración son los procedimientos administrativos entendiéndose estos como los actos no cumplidos por la Administración Pública para lograr

⁴³vid. DEL RIO GONZALES, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Pág. 126

sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.

Material

Los procedimientos mecánico científicos se han desarrollado extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la Administración y haciendo más eficiente el servicio. (uso de tecnología)

Factor humano

El factor humano, es el más importante de los elementos de la Administración Pública, las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante, no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas.

El valor y la eficiencia, de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos.

La verdadera Administración, la Administración concreta se hace con hombres para hombres y por hombres.

Ninguna consideración supuesta científica ninguna teoría abstracta de la Administración Pública debe en ningún instante de hacer olvidar este principio básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.

ELEMENTOS
DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

ESTRUCTURAS

Comprende el estudio de todas las dependencias y oficinas de diversos niveles en que se divide la Administración.

PROCEDIMIENTOS

Comprende los procedimientos administrativos conforme a las normas jurídicas que los rigen.

MATERIAL

Los procedimientos mecánicos científicos se han desarrollado simplificando las labores de la Administración y haciendo mas eficiente el servicio.

FACTOR HUMANO

“El valor y la eficacia de los servicios públicos dependen de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La Administración concreta se hace con hombres para los hombres y por los hombres” (Antonio García Valencia.)⁴⁴

⁴⁴ GARCÍA VALENCIA, Antonio. *Relaciones públicas y reforma de la administración* Pág. 20

2.4 La Administración Pública como componente del sistema político.

El papel que juega el Estado en la regulación, conducción y, en general administración de las sociedades, determina el nacimiento del sector público visto como un ente encargado de realizar todas las actividades y funciones políticas y administrativas para los fines y tareas del estado, actividades que en términos legales realiza la Administración Pública en virtud de que es el instrumento organizador de Estado, por lo que el concepto se usa indistintamente al de Administración Pública.

En este sentido el Estado es la organización de la sociedad en tanto que la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado.

Bajo esta perspectiva, el estudio de la vida social del hombre es muy amplio; pueden analizarse distintos aspectos: El desarrollo de la sociedad a lo largo de la historia, la influencia del medio social en el comportamiento humano, el modo como los hombres distribuyen la riqueza, etc.

Sin embargo, a pesar de delimitar a la Administración Pública en función de las organizaciones que la conforman, existe el problema sobre su tamaño y composición.

Algunos esquemas formales se refieren en términos legales a la amplia e imprecisa definición que se deriva de una diversidad de ordenamientos que rigen al llamado sector público.

Otros esquemas como el de los funcionalistas consideran como integrantes de la Administración Pública a los órganos que ejercen una función pública independientemente de su situación jurídica eliminan por ello a órganos de carácter público que no realizan funciones públicas.

Este criterio permitiría considerar como parte de la administración Pública a organismos civiles sin vinculación gubernamental pero con funciones públicas (grupo de defensa o

maestros subvencionados en instituciones privadas) y no consideraría por el contrario a entidades públicas que prestan servicios reputados como de mercado (el servicio postal podría ser prestado por particulares).

Un esquema presupuestalista reputaría exclusivamente como integrantes de la Administración Pública a los órganos cuyo presupuesto forme parte de los presupuestos gubernamentales sujetos a sanción y control del legislativo.

Dentro de los esquemas enunciados se distinguen, a su vez, los criterios que incorporan a la Administración Pública a todos los órganos que conforman el gobierno como elemento del Estado (Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos etc.) incluyendo consecuentemente, a los distintos poderes que en su división clásica distinguen el legislativo, judicial y ejecutivo, en los distintos ordenes de gobierno, y los que consideran como Administración exclusivamente a lo que pudiera reputarse como ejecutivo.

Ahora bien, como se había mencionado desde un principio la Administración Pública, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, esto es, organizarse para realizar con rapidez y eficacia su actividad, por lo tanto, necesita de una buena organización administrativa la cual es definida “como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del estado”⁴⁵.

Por unidad administrativa entendemos el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al poder ejecutivo, por ejemplo, una secretaria de estado, un departamento de estado o una comisión intersecretarial.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*. Pág. 64

De tal manera que la Administración Pública realiza sus actividades estructural y funcionalmente en dos niveles: central y local.

En el nivel central se encuentra el poder ejecutivo en Secretarías de Estado y Departamentos administrativos que mantienen las relaciones directas con el poder ejecutivo y en organismos descentralizados, las comisiones intersecretariales, los gabinetes especializados, las delegaciones o representaciones, los órganos desconcentrados de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, empresas de participación estatal, fideicomisos etc.

En el nivel local se encuentran en torno a los gobiernos de los estados y municipios. Es así que las formas de organización administrativa son:

- Centralización,
- Desconcentración,
- Descentralización
- Empresas públicas y
- Fideicomiso de Estado.

La centralización administrativa corresponde a la forma de organización interna del poder ejecutivo federal, “es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.⁴⁶

Los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior esta el presidente de la república, y en las caras de la misma, en orden descendente los secretarios de estado, las subsecretarías, los jefes de departamento, los directores y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los mas modestos empleados de la administración, que quedan

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Pág. 493

ubicados en la base de dicha pirámide, cada uno de dichos órganos esta obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que estos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la ley.

La centralización administrativa implica unidad entre los diversos órganos centralizados; y para lograr sus efectos el órgano supremo tiene sobre los inferiores la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, para modificarlos, para suspenderlos, para revocarlos o para nulificarlos.

Son elementos de la centralización, además de la unidad de decisión y de ejecución, las facultades o poderes que tiene el superior sobre los inferiores, y que se agrupan de la siguiente forma:

- a. Facultad o poder de decisión, que consiste en un acto voluntario para decidir en un sentido positivo, en sentido negativo o abstenerse de decidir las cuestiones planteadas, dentro de las atribuciones que marca la ley.
- b. Facultad o poder de nombramiento, corresponde al presidente, quien puede nombrar y remover libremente a los secretarios o empleados de la unión.
- c. Facultad o poder de mando, que le permite al órgano superior ordenarle a los subalternos la realización de actos jurídicos o materiales; esta orden puede ser en forma verbal, o mediante acuerdos, oficios, circulares, memorándums, o cualquier otra forma de comunicación humana.
- d. Facultad o poder de vigilancia, conforme al cual el órgano superior revisa los actos que realizan quienes están bajo su esfera de competencia, y esa función puede cumplirse a través de informes o mediante visitas e inspecciones. En caso de encontrarse irregularidades, se puede establecer sobre el inferior la responsabilidad administrativa, civil o penal.

- e. Facultad o poder disciplinario, consiste en la imposición de medidas represivas o castigos a los subalternos, como consecuencia de las faltas, incumplimiento o ilícitos administrativos que hayan cometido los subordinados.
- f. Facultad o poder de revisión, permite al superior, examinar, bien sea de oficio o a petición de parte interesada, los actos realizados por los subalternos, para enterarse del comportamiento de éstos y tomar las medidas necesarias.

La desconcentración administrativa, “es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”⁴⁷

“Para entender la desconcentración, como forma de organización administrativa debemos estudiarla como una variante de la centralización”⁴⁸ por lo cual se crean órganos subordinados a las propias Secretarías de Estado, concediéndole ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio para que funcionen en ciertas esferas, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía.

La descentralización administrativa, corresponde única y exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, “es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo”⁴⁹

Tradicionalmente se ha clasificado la descentralización administrativa en:

- a) Por región
- b) Por servicios
- c) Por colocación

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Pág. 501

⁴⁸ DEL RIO GONZALES, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo* Pág. 159

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Pág. 580

Atendiendo según cada caso, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, en otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos; y por último, también ocurre que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por particulares que no forman parte de la misma administración.

Esta forma de organización administrativa ha surgido como un requerimiento del Estado contemporáneo, en la medida en que aumentan sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente, en el aspecto económico y en el aspecto técnico, en los que, en ocasiones, se hace necesario sustituir total o parcialmente a la iniciativa privada.

La descentralización se distingue de la desconcentración, en que implica la creación de órganos dotados con personalidad jurídica y patrimonios propios, que funcionan fuera de la Administración Pública, aunque íntimamente ligados a ella por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos; en tanto que en la desconcentración no existe personalidad jurídica propia sino actúan a nombre de la secretaria de estado de la cual dependen, y normalmente su patrimonio se encuentra dentro del mismo patrimonio de la Administración Pública federal, y solo excepcionalmente, llegan a tener patrimonio propio.

Las Empresas Públicas, “son entidades de derecho publico, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas y reconocidas por medio de una ley del congreso de la unión o decreto del ejecutivo federal, para la realización de actividades Mercantiles industriales u otras de naturaleza económica”⁵⁰.

El régimen jurídico de las empresas publicas es de derecho público, pero están íntimamente relacionadas con el derecho privado, en el desarrollo de sus actividades. Se rigen, conforme

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo* Pág. 493

a la propia ley que las crea o que las reconoce, en la cual se expresan sus atribuciones; pero en su trato con los particulares son verdaderas sociedades mercantiles, y su actividad queda sujeta a disposiciones de derecho privado.

Las características fundamentales de la empresa Pública son:

- a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que por ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de derecho público y privado.
- e) Las empresas públicas tienen muy variada estructura y naturaleza, existen algunas que dependen directamente del ejecutivo federal, o de las secretarías de estado y departamentos administrativos; otras, funcionan en forma desconcentrada, otras como organismos descentralizados y muchas que funcionan como sociedades mercantiles.

Fideicomiso estatal o público, “es un contrato por medio del cual el gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público”⁵¹.

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo* Pág. 64

“El fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, porque se trata de un contrato y no de una institución o de un organismo del estado; solo por un error de lenguaje se le ha llamado “fideicomiso” a los organismos del estado que intervienen en estas operaciones.”⁵²

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CENTRALIZACIÓN

Se encuentran los órganos agrupados, unos respecto de otros, en relación de jerarquía.

DESCONCENTRACIÓN

Consiste en la delegación que hacen las autoridades, a favor de los órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión, pero sin debilitar la dependencia del poder central.

DESCENTRALIZACIÓN

Implica la creación de órganos dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que funciones fuera de la dependencia directa del centro.

EMPRESAS PÚBLICAS

Son creadas por el estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para realizar actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica.

FIDEICOMISOS DE ESTADO O PÚBLICOS

Es una variante del fideicomiso mercantil. En reserva técnica, no se trata de una forma de organización, ni de instituciones o dependencias del estado, sino de contratos de interés público.

2.5 La Administración Pública y su vinculación con el Sistema Político.

Entre la sociedad y el Estado existe una profunda relación que son las clases sociales, y el estado político al relacionarse con la sociedad lo hace a través de la Administración Pública.

⁵² DEL RIO GONZALES, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo* Pág. 178

Así a la sociedad le concierne el desempeño de actividades particulares sobre el fundamento del intercambio mercantil y de la propiedad privada a efecto de impulsar la producción de los valores de uso y la circulación de mercancías.

En contraposición a la sociedad, el Estado, es la organización política de la sociedad y como tal subordina la sociedad a sus imperativos formales y generales.⁵³

El Estado se vincula a la sociedad a través de la Administración Pública, que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la Administración Pública, ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad.

En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se produzca con su carácter privado y lucrativo.⁵⁴

Es sabido que la sociedad civil no se caracteriza por el orden, la armonía y la convivencia pacífica creados por ella misma. Al contrario, es el Estado político el que asume las funciones generales, tales como el manejo de la seguridad y la impartición de la justicia para evitar el desgarramiento de la vida civil.

De ello es observable que toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación o cobro de un impuesto, la condena de un criminal, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar.

La Administración Pública es, pues, la ejecución y observancia de la política gubernamental según ha sido delineada por las autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la

⁵³ CARMONA MONTAÑO, Edwin. *La administración Pública*. Pág. 106

⁵⁴ CARMONA MONTAÑO, Edwin. *La administración Pública*. Pág. 107

aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello.

La Administración Pública en consecuencia, significa primordialmente las labores de las empresas civiles que se encargan, por mandato legal, de tramitar los negocios públicos que se le han asignado. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos de tal forma que la Administración Pública puede ser de carácter internacional, o nacional, de tipo federal central, estatal o departamental, municipal o urbana.

Puede abarcar también las actividades del poder legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes. Abarca asimismo, las funciones de las cortes y tribunales en su papel de administradores de la justicia, a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del ejecutivo, etc.

De lo anterior es observable que la Administración Pública siempre estará relacionada con el sistema político, y para hablar de dicha relación, es necesario considerar diferentes términos, el primero, (Administración Pública) será considerado como el “conjunto de manifestaciones de conducta humana, que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos. Es el patrón de ideas actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernantes.”⁵⁵

Circunstancialmente la Administración Pública, al ser localizada primordialmente en la rama ejecutoria del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social llevando a cabo las actividades, jurídicas intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad.

⁵⁵ MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública* Pág.28

Referente a la política, “esta es la ciencia que se refiere a toda la actividad estatal con sentido deontológico”⁵⁶ en tanto que la Administración Pública se refiere solamente a una parte de la actividad estatal enmarcada fundamentalmente en la prestación de los servicios públicos, por lo tanto, el sistema político, será tratado como el “conjunto de relaciones humanas que implican, en gran parte, poder, gobierno o autoridad”.⁵⁷

De tal forma que la Administración Pública, no puede ni debe considerarse como un fin en si mismo, sino el medio o instrumento a través del cual, el Estado satisface las necesidades de su población, llevando a cabo los servicios públicos que requiere la comunidad y todas las tareas que beneficien a la misma.

Lo anterior es observable al verificar que la Administración Pública proporciona los principios fundamentales sobre los cuales se llevan a cabo las actividades del sistema político, y dentro de este, se discuten los objetivos y se establecen las prioridades de esas actividades, atendiendo a los criterios derivados de la ideología, de la importancia de las necesidades, y de los recursos con que se cuentan para realizar a través de la Administración Pública los proyectos determinados por el sistema político.

Entre tanto, el sistema político, formula proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales. En el régimen político comprende la división funcional del estado y la relación que guarda con la sociedad, considera a los partidos políticos como organizaciones que utilizan estrategias a fin de obtener, ejercer y mantener el poder.

Bajo esta comprensión, los partidos políticos como organizaciones que contienden en la lucha del poder, articulan las necesidades, los valores intereses de la sociedad civil en su plataforma de principios y programa de acción, para movilizar a segmentos sociales en calidad de militantes y como fuerza organizada pueden conquistar el timón del Estado.

⁵⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública* Pág. 7

⁵⁷ CASTELAZO, José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública* Pág. 43

En el régimen político también desempeñan un papel importante los llamados grupos de presión tales como las organizaciones comerciales, industriales y financieras. La función de estos grupos es influir en la toma de decisiones del aparato gubernamental, para salvaguardar las posiciones políticas e intereses económicos.⁵⁸

Las operaciones de la Administración Pública –en sus efectos de planificación, organización, procedimientos, personal, relaciones de trabajo, dirección etc.- se ejecutan en íntima relación con las actividades de carácter político, con las formas fundamentales de la organización gubernamental, en general con los propósitos de todo el sistema.

“La planificación por ejemplo, es nada menos que la formulación del programa del gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad. Constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, como conciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos”.⁵⁹

Las cuestiones llamadas administrativas de cómo organizar y metodizar las funciones de la planificación necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas. Las directivas centrales del plan tendrán que provenir de las personas con autoridad para dirigir el gobierno. El contenido de un plan, su sustancia, tiene que formularse y ejecutarse con criterios políticos.

A la par de lo anterior, es obvia la relación entre los aspectos políticos administrativos cuando consideramos las funciones de formular y ejecutar un presupuesto, ya que estas no son sino una parte de la planificación, la que se refiere al programa de trabajo para un plazo inmediato, expresado en términos financieros.

⁵⁸ Conf. UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción* Pág. 115

⁵⁹ MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública* Pág.31

Otro efecto de planificación en las operaciones de la Administración Pública es la administración de personal que se caracteriza así mismo por la peculiar naturaleza de las directivas políticas y de las fórmulas fundamentales de organización y procedimientos gubernamentales.

“Respecto a lo anterior debe concluirse que la política determina y señala los rumbos y caminos por los que debe marchar la Administración Pública”,⁶⁰ ya que esta es la instancia que relaciona al Estado con la sociedad y, como tal, materializa de manera particular la generalidad de las leyes.

Por lo tanto la Administración Pública al fundamentarse en los principios administrativos formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por el sistema político, para concretarlos por medios de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley le otorga a los órganos que la realizan.

⁶⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública* Pág. 10

3 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

3.1 Antecedentes de la Administración Educativa

La invención de la licenciatura en Administración Educativa, responde a la satisfacción de una necesidad ocupacional real existente en la formación social. El crecimiento poblacional y la multiplicación diversificada de la práctica educativa especializada, la han hecho necesaria.

De tal forma que al ser aplicada la administración al estado, este tiene bajo su responsabilidad la Educación, la cual gestiona a través de la Administración Educativa.

Tal Administración nace a raíz de efectuar diversas investigaciones después de la segunda guerra mundial, las cuales fueron iniciadas por lo llamados “superintendentes” que son académicos que apoyan la labor de los directores de educación básica, en busca de una “Nueva Administración “ donde existirán personas más hábiles y adaptables, con mente abierta a la realidad educativa y con una comprensión clara de lo que es la organización educativa en cualquiera de sus niveles.

Para 1947, se creó en Estados Unidos La Asociación Americana de Administradores Escolares, cuyos miembros eran principalmente “Superintendentes” de centros escolares. Ellos inician sus investigaciones en Administración Escolar, basándose en sus experiencias como administradores dentro de sus Centros Escolares.

Hacia 1980, hubo un aumento notable en escuelas que enseñaban cursos y programas para administradores educativos, 375 universidades y escuelas superiores a lo largo y ancho de los Estados Unidos daban estos cursos, había no menos de 55 instituciones haciendo lo mismo en Gran Bretaña, 30 en Canadá y 37 en Australia.⁶¹

⁶¹Vid. HERNÁNDEZ ORTIZ, Carmen Evelia, BECERRIL PALMA, Ma. Elena. *Propuesta de modificación de la Curricula de la Licenciatura de la Administración Educativa.* www.upn.mx.

A partir de mediados de los 80s, se hacen propuestas de creación de Consejos Escolares, con la participación de los padres de familia en la problemática escolar, sin que intervengan en planes y programas de estudio, pero sí con una participación activa en propuestas para formular políticas educativas.

Por lo anterior, desde 1980, la “cultura organizativa” se ha convertido en un nuevo concepto dentro de la administración y de la dirección. Un factor adicional que produjo cambios es que la Administración Educativa es una disciplina derivada que ha tomado muchos de sus conceptos y modelos de la Psicología, la Sociología, la Economía y la Administración Pública.

De tal forma que la Administración Educativa crece a raíz de que se realizan investigaciones en esta área y los resultados se plantean en congresos y seminarios, ya que hasta épocas muy recientes, tal administración era considerada, como un subproducto del sistema educativo es decir, como “algo” adjetivo, añadido al sistema y que parecía carecer de sustantividad propia⁶². Ello era consecuencia lógica del papel que en el siglo XIX, se otorgaba a la Administración del Estado liberal.

Como es sabido, las relaciones entre estado y sociedad en el siglo pasado se desarrollaron bajo el marco general del liberalismo político y económico, limitándose la administración a asegurar la estabilidad y el orden sociales mediante las clásicas técnicas de vigilancia y fomento, de tal modo que la sociedad asumía el papel principal del protagonismo histórico en todos los aspectos. En especial, por lo que respecta al ámbito de la educación, la Administración tradicional se circunscribía a ordenar legalmente las bases generales del sistema y a su inspección o control posterior.

Es generalmente aceptado que hasta los años 50s no se inicia el verdadero proceso de desarrollo de la Administración Educativa. El estudio y la investigación de los años anteriores se centró sobre todo en obtener conocimientos y experiencias en sectores

⁶² vid. COVARRUBIAS VILLA, Francisco. *El problema del objeto de estudio de la Administración Pública*. Pág. 60

prácticos tales como las finanzas, la construcción de centros estatales, técnicas presupuestarias, etc.

Sin embargo, ciertas reservas mentales para aceptar la posibilidad de reducir el proceso educativo a modelos operacionales (especialmente en materia de identificación de resultados) y la propia idiosincrasia del ámbito educativo (reacio y poco permeable al cambio y a la innovación), dificultaron la elaboración de cuadros teóricos generales adecuados para la específica naturaleza del sistema educativo, la aplicación de los principios generales de administración y la determinación de las especialidades que le son propias.

Se produjo también con más fuerza en otros sectores una ruptura entre administradores prácticos – seleccionados quizá con demasiada frecuencia de entre los especialistas de la docencia- y los llamados administradores teóricos. Todo esto ha provocado que sea que la Administración Educativa una de las últimas formas de la administración en incorporarse al movimiento general de modernización y que su avance halla sido lento y penoso.⁶³

Así todavía en 1974, el francés J. Minot, intentando concretar el ámbito posible de una ciencia de la Administración Educativa y los puntos sobre los que deberían centrarse las investigaciones de los especialistas en la materia, señalaba como sectores de investigación prioritaria: las estructuras, los procesos de cambio, el elemento humano que interviene en el sistema educativo o se ve afectado por él los costos, los resultados, las formas de evaluación, los controles, e incluso, el lenguaje.

Actualmente existen varias Universidades en los Estados Unidos en las que se cursan Maestrías en Administración Educativa, como en: Texas, Chicago, Oregon, Stanford, Ohio. En Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y algunos otros países europeos, la expresión Administración Educativa se maneja como sinónimo de administración escolar.⁶⁴

⁶³Vid. PUELLES BENITES, Manuel. Et. al. *Elementos de Administración Educativa* Pág. 60

⁶⁴ Vid. HERNÁNDEZ ORTIZ, Carmen Evelia, BECERRIL PALMA, Ma. Elena. *Propuesta de modificación de la Curricula de la Licenciatura de la Administración Educativa* www.upn.mx

3.2 Naturaleza y carácter de la Administración Educativa

Dado que “todas las ciencias sociales tienen como campo de estudio la realidad”⁶⁵, la Administración Educativa, también lo hace, ya que su carácter es social, y su estudio de la realidad lo hace bajo la óptica del desarrollo eficiente y eficaz de la practica educativa, independientemente del tipo de institución, organización o proceso social de que se trate y de los objetivos específicos que cada practica se proponga.

La Administración Educativa al estructurar y sistematizar con un sentido de unidad, el conjunto de informaciones y análisis pluridisciplinarios que concluye en el campo del fenómeno administrativo de la educación, centra su papel en la formulación de teorías y leyes sobre el desarrollo de este fenómeno, y en la colaboración de unos modelos de actuación, sirviendo a la vez de incitación y de enriquecimiento con sus teorías y esquemas metodológicos a aquellas disciplinas sectoriales de la Administración

En este sentido, el Dr. Uvalle comenta que la “educación es campo de ejercicio que solo al estado corresponde regular y las tareas de ésta son llevadas a través de la Administración Pública, esto porque la Administración Educativa tiene una atribución del Estado, que se caracteriza por beneficiar en un ámbito de generalidad y universalidad a la sociedad civil y en consecuencia la Administración Pública es pilar que contribuye a delimitar a la propia Administración educativa y de ese modo, explicar los fundamentos que le corresponden”⁶⁶.

Por tal motivo se deriva que si el hecho administrativo y las técnicas de administración son formalmente los mismos en todos los regímenes y ámbitos o sectores de la Administración, no sucede lo mismo con las tareas u operaciones en que se concreta el ejercicio de la función administrativa de la educación lo que se considera como componente de las misiones de la Administración en una época determinada o en tal país, no lo es ya en otro

⁶⁵ COVARRUBIAS VILLA, Francisco. *El problema del objeto de estudio de la Administración Pública*. Pág. 61

⁶⁶UVALLE BARRONES, Ricardo. *Perfil y orientación del Licenciado en Administración Educativa*, en Revista núm. 10 del IPEM Pág. 49

momento o en otro estado, las misiones de la administración, no son fundamentalmente diferentes de las misiones del Estado.⁶⁷

De esta forma se han destacado bloques de actividades ensambladas o integradas en el marco común de la función administrativa, las cuales a su vez dichas actividades tienen funciones de concepción (información, organización, y planificación) y de dirección (orientación y preparación de las acciones o distribución de medios, función directiva y control técnico de los medios).

Junto a estas tareas generales o comunes existen las tareas específicas o técnicas de la Administración Educativa, orientadas a la realización y gestión de los objetivos del sistema educacional de un país.

Por ello la Administración educativa considera como actividades propias⁶⁸:

- El asesoramiento al poder político en la fijación de objetivos del sistema.
- La formulación de políticas o propuestas para la toma de decisiones.
- La programación y dictado de criterios sobre la ordenación y organización de la enseñanza en sus diversos niveles y grados.
- La distribución y aplicación de recursos en función de los programas aprobados.
- La coordinación de iniciativas sociales a fin de evitar perturbaciones graves en el desarrollo del servicio educativo.
- El control del cumplimiento de los diversos programas educativos, así como la eficacia de la gestión privada para que esta se desenvuelva dentro de un orden y equilibrio.
- La promoción de innovaciones en el sistema educativo y la creación del necesario clima de cambio.

⁶⁷ Vid. MEDINA RUBIO, Rogelio. *Las ciencias administrativas y las ciencias de la educación* en: Revista de Investigación Educativa N° 10 Pág. 137

⁶⁸Vid: *Ibíd.* Pág. 138

Así mismo la realidad nos demuestra que la Administración educativa de hoy debe realizar funciones tan complejas como complejos son los sistemas educativos que administra de tal forma que debe⁶⁹:

- Elaborar los estudios técnicos precisos para la toma de decisiones políticas y para la definición de objetivos
- Establecer la ordenación académica mediante la formulación de planes y programas de estudios
- Asignar y distribuir lo cuantiosos recursos financieros que recibe del Estado.
- Actuar como empresa construyendo centros educativos de todos los niveles.
- Reclutar profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente.
- Coordinar, regular y controlar los aspectos básicos de la enseñanza privada.
- Garantizar el funcionamiento y efectividad de los sistemas educativos actuales.
- Encauzar y dirigir el cambio educativo a fin de no desembocar en el caos.
- Favorecer la comunicación entre los centros de investigación docente y las escuelas.
- Estimular y fomentar la participación de todas las fuerzas sociales interesadas en la educación, y
- Favorecer la autonomía creciente de los centros escolares y la necesaria y efectiva relación de estos con la comunidad en la que están insertos.

Por lo tanto, la naturaleza de la Administración educativa es una actividad, quehacer y tecnológica gubernamental, que ha permitido al estado dilatar su presencia en la sociedad civil, incidir en el desarrollo, cultivo y mediatización de la vida intelectual de sectores fundamentales de la misma, en paralelo a la legitimación y consolidación que con ello ha logrado en el tiempo y el espacio.

De tal forma que “la naturaleza de la Administración Educativa constituye una labor constructiva, positiva, cultivadora de intelecto promotora de ciencia y tecnología, de la confirmación, legitimación y justificación estatal”.⁷⁰

⁶⁹ vid: PUELLES BENITES, Manuel. Et. al. *Elementos de Administración Educativa* Pág. 36

⁷⁰ GARCIA MARTINEZ Ma. De los Ángeles. *Elementos para un estudio de la Administración de la Educación en México* Pág. 81

La Administración de la Educación en tanto que participa de la relación social entre estado y la sociedad, constituye además un tipo específico de relación entre el espacio público y el privado, que se caracteriza por tratarse de relaciones altamente individualizantes, es decir que a través de la acción educativa, el estado, define y construye un vínculo entre los fines del estado y la conciencia de los individuos.

Hacerse presente en la conciencia de los individuos, contribuir de manera importante a moldearla, permite al estado orientar la acción de aquellos en congruencia con la naturaleza política de éste.

3.3 Forma y particularidades de la Administración Educativa

Todo cambio social, para que produzca los menores desajustes humanos posibles y cumpla sus finalidades a cabalidad, debe ser hecho a base de modificaciones en los patrones culturales. Y en este aspecto la Administración tiene a sí mismo una de sus funciones más importantes y también un reto que cumplir o fallar.

“El mejoramiento de las prácticas operativas de una empresa o institución en marcha, demanda la aplicación sistémica de los principios administrativos de manera no impuesta, si no por convicción e infiltración, a través de un sistema educativo que cubra toda empresa o institución, desde los niveles superiores determinativos y de dirección, hasta los más bajos de simple acción. En especial en los primeros hay un terreno virgen que conquistar”⁷¹.

Si esa función educativa de la Administración no es entendida en todas sus proyecciones, o si se cumple solo parcialmente, es probable que la implantación y cumplimiento de sus principios administrativos serán totalmente insatisfactorios.

Por otro lado, la labor educativa de la Administración ha sido reconocida y aplicada por algunas industrias, comercios y oficinas gubernamentales en los últimos tiempos,

⁷¹ SEP. *Administración y Legislación Educativa* Pág.10

organizando dentro de sus actividades cursos especiales o regulares de adiestramiento en servicio, o de perfeccionamiento o con fines de mejorar los niveles de entendimiento administrativo de sus jefes o aun de quienes potencialmente puedan, aspirar por condiciones particulares, a ocupar en el futuro labores directrices o de supervisión más altas.

Hay un reconocimiento cada vez más amplio de la importancia que tiene hoy día la labor educativa de la Administración puesto que por su medio ha sido posible alcanzar mejores y mayores metas de productividad, comercialización, rentabilidad, eficiencia y apoyo público a que aspiran llegar permanentemente las empresas privadas y las instituciones públicas. Y tal logro ha sido factible también obtener la aplicación de esa función educativa de la administración, sin que ocasione conflictos humanos individuales o de grupo, y más bien a base de cambio en los criterios culturales, hasta llegar a conceptuarse actualmente que la etapa del pragmatismo en la administración ha sido –o debería ser- ya superada por la profesionalización y aprovechamiento racionales de sus postulados y principios científicos.

De tal forma se tiene que hablar de la administración educativa la cual a raíz de lo determinado anteriormente, puede ser vista como una derivación de la administración en su contexto genérico, por sus características y principios, de tal forma que en el ámbito educativo está su campo de estudio y su ejercicio profesional.

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

Su preocupación es la centración intelectual en la optimización del proceso educativo para alcanzar la mayor apropiación cognoscitiva en las mejores condiciones posibles, dado un determinado conjunto de recursos.

La Administración Educativa tiene como misión principal la gestión, y necesita conocer todo lo referente a las teorías pedagógicas para relacionarlo con el ámbito educativo ya que

es una actividad multidisciplinaria que retoma conocimientos de diversas ciencias para cumplir con un objetivo específico: lograr que la educación sea un servicio de calidad.

Puede construir discursos teóricos asimilables por la teoría administrativa y por la Pedagogía y establecer con ellas un eje de articulación teórico-real en el que ambas se conjuguen sin perder su identidad específica.

La construcción de la perspectiva disciplinaria de la Administración Educativa incluye la plataforma desde la cual se perfilan las posibilidades de teorización. No se trata de proponerse la construcción de teorías generales, llámense administrativas o pedagógicas, sino de teorizar los puntos de enlace entre ellas y las condiciones reales de pertinencia real aplicativa.

Es así que de lo anterior se puede concluir que el objeto de estudio de la Administración Educativa es introducir teorías administrativas que permitan maximizar el funcionamiento del sistema educativo nacional, y su función principal es formular políticas educativas, establecer y plantear las necesidades de los centros escolares, organización y graduación de niveles de responsabilidad de los sistemas educativos y sus funciones etc.

Así mismo de tal administración dependerá la correcta y eficaz organización y dirección del sistema educativo, es decir, le corresponde resolver problemas o proponer aspectos que surjan, ya sean, en instituciones o en la política educativa.

Por tanto la Administración Educativa contribuye a que se dé el uso más inteligente y óptimo de los recursos humanos, financieros y técnicos que se encuentran al servicio de la enseñanza-aprendizaje; facilitando sus tareas, resolviendo problemas. Es decir, proporciona todas las condiciones para que se dé el proceso de enseñanza- aprendizaje.

En este sentido, se puede decir, que la Administración Educativa busca crear las condiciones necesarias dentro del sistema educativo, alcanzando así los objetivos establecidos mediante la función administrativa, es decir, mediante la planeación,

organización, dirección y control de los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta una organización.

3.4 Las grandes áreas de acción de la Administración Educativa

La complejidad de los sistemas educativos, los problemas planteados por la extraordinaria expansión de la escolarización y los obstáculos financieros existentes, han hecho necesario que la Administración atienda primordialmente, y en primer lugar, a la fijación de objetivos o, en otras palabras, a la función directiva dentro de la organización.

Por lo tanto, la Administración Educativa no se entiende ni se justifica plenamente cuando se encuentra distante de la ciencia política y de la Administración Pública, ya que la educación es tarea de interés general y por tanto de interés nacional y es el Estado el responsable de ponerla al alcance de todos los individuos para así preservarse de sí mismo como institución rectora del destino de la sociedad y de las funciones sociales que le son fundamentales.

Un autor que hace referencia sobre la concepción de la Administración Educativa es el Dr. Covarrubias, el cual se basa en la crítica a la concepción acerca de que las disciplinas para su mejor estudio y aplicación se dividen, dando cuenta así de la multiplicidad de campos reconocidos dentro de cada una de ellas y de la creación de nuevas disciplinas particulares abocadas al estudio de esos campos específicos.

La vinculación articuladora entre dos o más campos específicos, se resuelve creando nuevas “disciplinas científicas” como es el caso de la Sociología de la Educación, la Psicología Social etc.

Por otro lado para el Dr. Uvalle el ámbito profesional de la Administración Pública tiene como área especializada de trabajo el sector educativo gubernamental, ya que al enfocar la toma de decisiones en educación se está postulando que el propósito esencial de la Administración de la Educación es realizar la meta de una educación adecuada y suficiente.

“La Administración de la Educación es una labor política de la mayor relevancia. Es política, en primera instancia, porque exige no solo legitimidad, si no apoyo y consenso... toca a la administración involucrarse en la redistribución de poder de la conducta social e individual, es en este sentido que la Administración de la Educación tiene que estar en manos del Estado...”⁷²

De lo antes dicho, la planificación educativa ocupa un lugar sobresaliente dentro de las distintas áreas de acción administrativa. Aunque la idea de trabajar con arreglo a un plan es vieja, solo después de la segunda guerra mundial supo encontrar su lugar la planificación educativa.

Nada íntimamente ligada con la política de desarrollo económico de esas décadas y encuadrada por dentro de la planificación económica general, la planificación educativa ha sobrevivido a la crisis general del desarrollismo sin duda por la evidente necesidad que tienen la administración actual de hacer frente a los diversos problemas de la educación con una acertada planificación de los recursos humanos, físicos y financieros, a la luz de los objetivos concretos de la política educativa.

De este modo la organización administrativa de la educación funciona, en realidad como un sistema. En este sentido cabe señalar que para la Administración Educativa las entradas son los recursos humanos es decir, el personal docente y no docente que ha de asegurar en ultima instancia el funcionamiento del sistema educativo. Dentro de la propia organización, estas entradas sufren el correspondiente proceso consistente especialmente en la adecuación del personal en las distintas tareas según los diversos perfiles profesionales, dando lugar así al producto o conjunto de servicios que los distintos tipos de personal prestan desde sus puestos de trabajo.

En efecto, toda Administración Educativa lleva consigo un plan articulado cuyas grandes bases son la previsión de necesidades de personal, la selección del mismo y su ordenada

⁷² UVALLE BARRONES, Ricardo. *Perfil y orientación del Licenciado en Administración Educativa*, Revista núm. 10 del IPEM Pág. 50

gestión. La previsión supone la formulación de programas cuantitativos de necesidades que han de tener en cuenta datos tan importantes para el sistema educativo como el crecimiento demográfico, la situación de la escolarización, los indicadores de migraciones internas, etc. La previsión supone también la elaboración de programas cuantitativos basados en la definición de los perfiles profesionales deseados, la descripción y clasificación de los puestos de trabajo, la formulación de tareas etc.

La segunda fase, la de la selección de recursos humanos, implica la opción adecuada entre los diferentes sistemas de selección a fin de conseguir la elección del personal mas idóneo para los fines de la organización. La gestión del personal implica el efectivo reclutamiento, el adiestramiento, o formación inicial, el tratamiento de las diversas incidencias que afectan al personal, su perfeccionamiento, su supervisión y evaluación.

Ahora bien, dado que los recursos financieros siempre resultan escasos, atender a su Administración constituye uno de los objetivos fundamentales de la organización de la educación. De ahí que la elaboración del presupuesto educativo constituya uno de los desvelos clásicos de todas las administraciones. En cierto modo, toda la política educativa depende de la elaboración de este plan financiero cuya formulación no se reduce lógicamente a una simple redacción mecánica a la vista de los ingresos y gastos previsibles, sino que supone previamente la búsqueda de medios de financiación. En todo caso la administración financiera de la educación debe resolver problemas tan cruciales como los límites del crecimiento presupuestario que toda la economía de un país impone, los complejos problemas internos de la financiación pública, etc.

Luego entonces los recursos físicos constituyen, al igual que los financieros, otra entrada del sistema. La administración moderna sabe hoy que no se trata de hacer frente solo al problema tradicional de la construcción de centros docentes, sino que, además, el espacio escolar debe de estar íntimamente ligado con la evolución pedagógica y con las necesidades de escolarización. Tiene también limitaciones financieras por lo que la administración deberá escoger alternativa o simultáneamente entre los sistemas tradicionales de

construcción, los sistemas industriales o los sistemas mixtos. Finalmente no deberá olvidar las relaciones entre las instalaciones fijas y el mobiliario o equipo didáctico.

Por último dentro de la organización del sistema educativo ocupa un lugar relevante la administración del propio centro donde se imparte la educación. Como tal subsistema tiene sus entradas, su proceso y su producto final. En este sentido, cabe considerar la Administración Escolar como una parte especial de la Administración Educativa como peculiaridades sustanciales y de trascendental valor. La dirección de un centro, los diferentes modos de escuela, su adaptación al medio o comunidad en el que vive, exige, un tipo de administrador muy cualificado y diferente del que debe existir en los diversos servicios centrales.

De tal forma dado lo anterior se puede concluir que la aplicación de la Administración Educativa no solo se encierra en una sola área sino que hoy en día aunque es poco reconocida por su nombre, la podemos encontrar comúnmente en el sector educativo en las áreas de planeación, recursos financieros, recursos humanos o de personal, recursos materiales, capacitación y desarrollo, áreas de servicios administrativos, etcétera.

Así mismo los encargados de aplicar este tipo de Administración es posible que puedan aportar sus experiencias en el área de docencia en los niveles medio superior y superior, o como apoyo administrativo de directores de áreas diversas en el sector educativo.

Sean cuales fueren las áreas que se impliquen en la administración educativa esta debe ser el proceso más audaz y el empleo más eficiente de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos que se tengan a disposición para crear las condiciones físicas, sociales, culturales, económicas y políticas que faciliten y ayuden en las tareas y las acciones para alcanzar altos niveles de excelencia en la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y en sí, todos los fines que el Sistema Educativo Nacional determine para el logro más óptimo de sus objetivos.

4 ANÁLISIS DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCATIVA

En este capítulo se analizan las diferencias y similitudes tanto de la Administración Pública como de la educativa.

Para ello se inicia retomando la presunción que realiza Francisco Covarrubias Villa el cual critica que “desde el régimen capitalista, la ciencia ha sido dividida en fragmentos para su practica científica, en la cual se reconocen ámbitos específicos diferenciales de la realidad,⁷³ integrados en si de objetos de conocimiento de cada ciencia. “⁷⁴

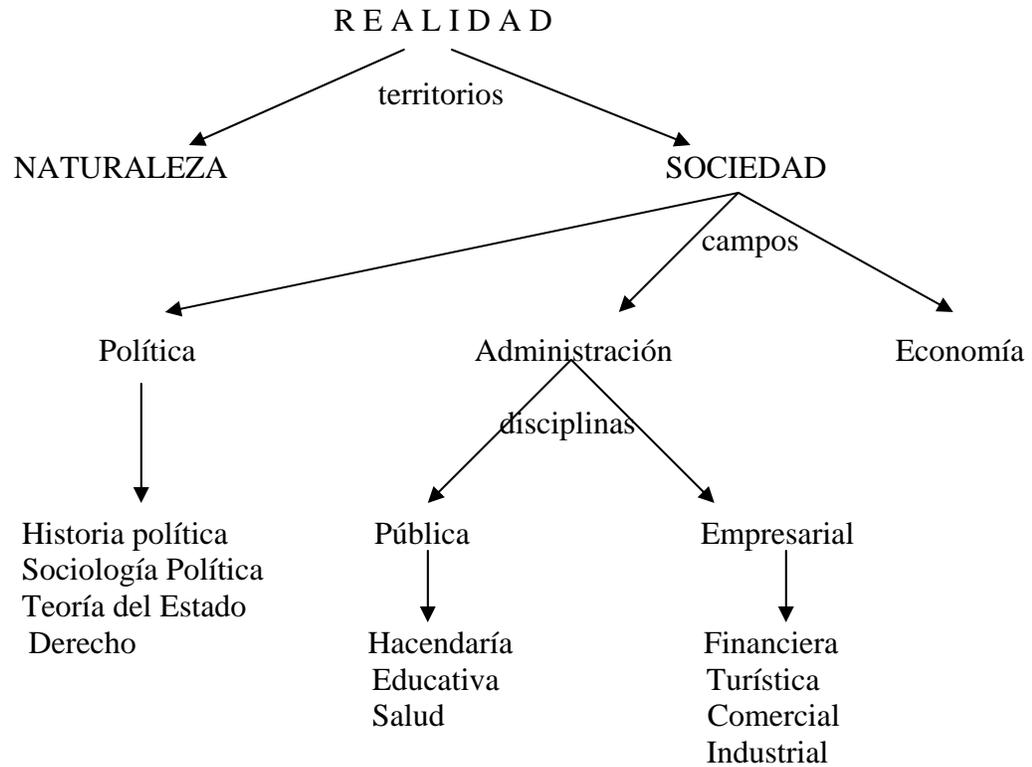
De esta forma la ciencia ha separado la realidad en dos grandes territorios: 1) el de la naturaleza y, 2) el de la sociedad. El territorio social lo ha dividido en múltiples campos: Política, economía, Administración etc. A cada uno de estos campos los divide nuevamente y los asigna, en calidad de objeto de estudio, a ciencias particulares. Es así como surgen disciplinas de conocimiento del ámbito cultural como la antropología social, la antropología física etc. Del ámbito de la política como la historia política, la sociología política, la teoría del estado etc. El ámbito administrativo ha sido dividido en Administración Pública, en hacendaría, educativa, política y de salud, y la empresarial en financiera, turística, comercial e industrial. Y así sucesivamente, de tal manera que la lógica de la segmentación disciplinaria corresponde a la satisfacción de las necesidades sociales. (véase figura 1)

En el caso de la administración las múltiples divisiones han conducido a que en la actualidad se hable de ciencias administrativas de mismo modo que de la pedagogía se paso a las “ciencias de la educación” dando cuenta así de la multiplicidad de campos reconocidos dentro de cada una de ellas y de la creación de nuevas disciplinas particulares abocadas al estudio de esos campos específicos, se resuelve creando nuevas “disciplinas científicas” como es el caso de la Administración Educativa

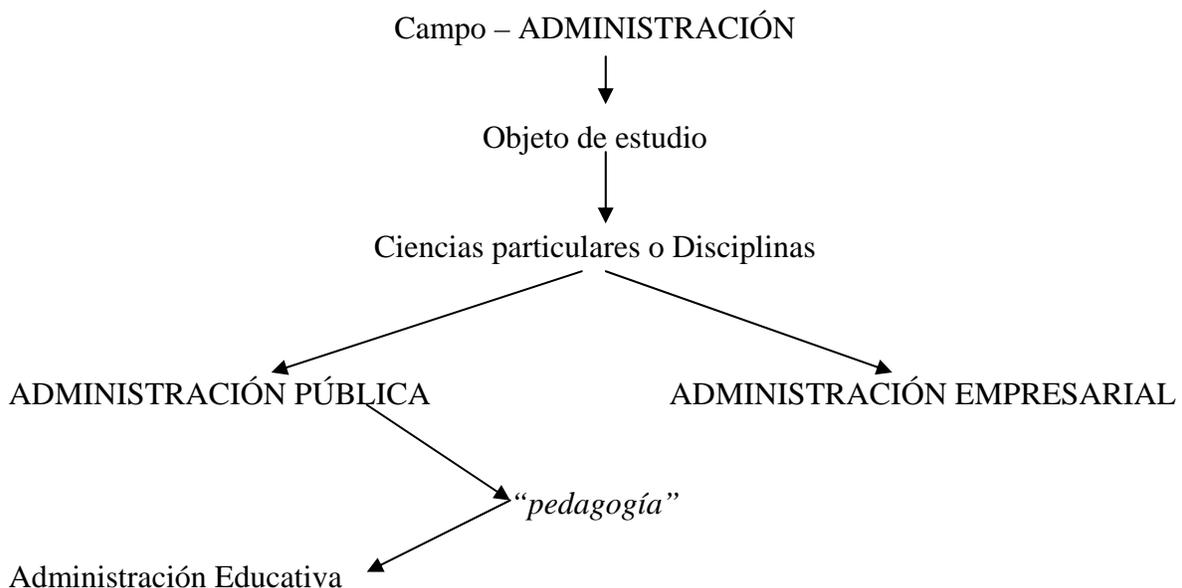
⁷³Entiéndase que la realidad es pensada como articulación de partes diferentes, y por ello se supone estar ante la posibilidad de apropiación territorial concedora con el simple reconocimiento de un ámbito de lo real y de los elementos que la componen

⁷⁴ Confr. COBARRUBIAS VILLA, Francisco. *El problema del objeto de Estudio de la Administración Pública* Pág. 61

(figura 1)



De esta forma observamos que Covarrubias identifica a la Administración como un campo el cual para su objeto de estudio se divide en disciplinas particulares como la Administración Pública y empresarial, que al ser vinculados con otros campos específicos como la pedagogía, brotan disciplinas como la Administración Educativa.



Ahora bien, iniciando las diferencias y similitudes entre una Administración y otra, es conveniente compararlas desde su concepto (público y educativo) puesto que es notorio a simple vista una similitud con el término Administración.

4.1 Similitudes de la Administración Pública y Educativa

La moderna administración con una gama de conocimientos, propios y conceptos metodológicamente integrados ha demostrado que toda actividad del hombre como ente social, es susceptible de adoptar sus lineamientos teóricos y prácticos.

De aquí que cualquier definición de administración tendrá que contemplar como elemento principal al hombre, por lo tanto los planteamientos de esta disciplina se orientarán siempre hacia la regulación, ordenamiento y sistematización de las acciones humanas.

El planteamiento de necesidades llevan al hombre a asociarse, en virtud de su incapacidad para darles solución por sí mismo y es en este ámbito que la administración establece normas de acción conjunta donde cada elemento tiene su propia personalidad que influye en el logro de fines comunes.

La moderna administración dada la sistematización de sus elementos teóricos y prácticos se ha constituido en una materia importante del acervo cultural y en esta medida se ve afluida a la vez que influye en otras disciplinas científicas.

De esta forma se observa que tanto la Administración Pública como la Educativa al relacionarse, tienen o cuentan con una serie de similitudes como las siguientes.

FINALIDAD

Ambas administraciones buscan lograr la máxima eficiencia en la coordinación de los elementos humanos y materiales que persigue un mismo objetivo.

ÁMBITO DE ACCIÓN

Tanto la Administración Pública como la Educativa trabajan e intervienen en la sociedad, la cual está constituida de organismos sociales cuyo núcleo es el hombre.

RELACIONES CON OTRAS CIENCIAS

Para lograr las funciones administrativas de una organización, ambas administraciones se auxilian de los principios teóricos y las tecnologías de otras ciencias, como:

- La psicología
- El derecho
- La economía
- Las matemáticas
- La sociología etc.

Por otro lado, otra similitud que se encuentra en ambas administraciones es primordialmente el nombre “Administración” por lo que ambas tienen como función:

- Detectar necesidades
- Pronosticar los logros de las acciones
- Especificar los objetivos
- Planear para hacer a través de otros
- Establecer canales de mando y comunicación
- Determinar, clasificar técnicamente los propósitos, funciones y obligaciones de cada miembro
- Lograr el desarrollo continuo y sostenido de los elementos humanos
- Emplear la actividad para organizar y dirigir, controlar y organizar a subordinados responsables para el logro de objetivos, etc.

En otro sentido, independientemente de que dichas administraciones tengan objetivos particulares ambas deben:

1.- PLANEACIÓN

- Detectar necesidades
- Cuantificar recursos
- Determinar objetivos
- Establecer políticas
- Determinar programas de acción
- Presupuestar acciones

2.- ORGANIZACIÓN

- Determinar funciones
- Describir los puestos
- Establecer la organización departamental.

3.- INTEGRACIÓN

- Habilitar al personal que hará posible el funcionamiento del organismo social.

4.- DIRERCCIÓN

- Ejercer y operar funciones de coordinación, autoridad comunicación y asesoramiento.

5.- CONTROL

- Medir
- Valorar
- Controlar los avances
- Rediseñar
- Realimentar

4.2 Diferencias Entre La Administración Pública Y Educativa

El estado necesita de una organización sometida a condicionamientos de modernas teorías que las organizaciones han diseñado, por tal surge la Administración Pública, que a la vez necesita de teorías administrativas como la Administración Educativa.

De esta forma es necesario diferenciar la función de cada una para que a través de ello pueda existir una claridad en las funciones que realizan.

CARACTERISTICAS	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA
DEFINICIÓN	Disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio de Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso	Disciplina del conocimiento social donde se establecen técnicas, estrategias y procedimientos que sirvan de herramientas sustantivas, estructurales y filosóficas para emplear eficientemente los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos que se tengan a disposición para crear las condiciones físicas, sociales, culturales, económicas y políticas que faciliten y ayuden en las tareas y las acciones para alcanzar altos niveles de excelencia en la enseñanza, el aprendizaje, la

	un equilibrio de la satisfacción financiera del mismo a través del gasto e ingreso público	investigación y en sí, todos los fines que el Sistema Educativo Nacional determine para el logro más óptimo de sus objetivos, ya sean administrativos, académicos o pedagógicos que privilegien los aspectos administrativos de la práctica educativa en su proceso de construcción de conocimiento .
SURGIMIENTO	Época del nuevo imperio en Egipto, su nacionalización inicia después del advenimiento del estado moderno y la economía capitalista.	Después de diversas investigaciones al finalizar la segunda guerra mundial.
MOTIVOS DE SURGIMIENTO	Necesidad de compartir las funciones del poder, dirigir todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha de la función o gobierno	Necesidad de la formación social. El crecimiento poblacional y la multiplicación diversificada de la práctica educativa especializada.
ACCIONES	Las acciones deben ajustarse a prescripciones legales (consultar códigos, reglamentos) para saber la forma de proceder. (conocer que es lo que debe hacer)	Consulta códigos y reglamentos para proceder pero con un fin distinto. Encontrar la forma de hacer lo que se propone sin ser sancionado. (conocer que es lo que no debe de hacer)
	Vigilar los intereses de la sociedad y el ordenado manejo de sus negocios, regular la acción del poder supremo conforme a la	Introducir teorías administrativas que permitan maximizar el funcionamiento del sistema educativo nacional, y su función principal es formular políticas educativas, establecer y plantear las

OBJETO DE ESTUDIO	<p>legalidad que le da sentido. Poner en práctica los proyectos y planes de gobierno mediante la acción administrativa y operativa. Servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo, pugnar por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguardar las instituciones, procurar continuidad de servicios.</p>	<p>necesidades de los centros escolares, organización y graduación de niveles de responsabilidad de los sistemas educativos y sus funciones etc.</p> <p>Tiene la finalidad de coordinar, dirigir, planear, evaluar, organizar, integrar y controlar todos los elementos humanos materiales, financieros y técnicos de un sistema, intentando su optimización productiva para alcanzar los objetivos propuestos.</p>
OBJETIVOS DE TIPO:	Nacionales en función del beneficio social.	Pueden ser nacionales o particulares con beneficios económicos
ENFOQUES	Macroorganismos	Macro o microorganismos
PROPÓSITO	Satisfacción de necesidades interiores de la sociedad	<p>Desarrollar eficiente y eficaz la práctica educativa independiente del tipo de institución organización o proceso social que se trate y de los objetivos específicos que cada práctica se proponga.</p> <p>Beneficiar en un ámbito de generalidad y universalidad a la sociedad civil e instituciones u organismos.</p> <p>Centración intelectual en la optimización del proceso educativo para alcanzar la mayor eficiencia, dado un determinado conjunto de recursos.</p>

CAMPO DE ESTUDIO	Todo el conjunto de la sociedad	Ámbito educativo de la sociedad
BRINDA SERVICIOS A:	Sociedad, Gobierno-Estado	Sociedad, Gobierno-Estado, iniciativa privada, sector educativo (industrias, comercios, oficinas gubernamentales)
DIFERENCIAS BAJO CONCEPTO	Público	Educativo, que puede ser público o privado
CONFORMACIÓN	Conjunto de organismos que hacen parte del Estado, poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Conjunto de empresas y negocios de pequeña mediana y gran industria e instituciones educativas públicas y privadas.
RÉGIMEN LEGAL	Poder ejecutivo (leyes del derecho público)	Respeto el orden constitucional pero sus reglas y principios son flexibles, pues en algunos casos interviene la voluntad de particulares en su forma de ejecución y objetivos que persiguen. Se basa también en el derecho laboral, leyes civiles y mercantiles etc.
A CARGO DE	Estado	Estado e instituciones públicas y privadas.
PRESUPUESTACIÓN	El control financiero es una actividad ejercida sobre las actividades del Estado a través de la tesorería o de la oficina del presupuesto y este control ejerce influencia en	En el caso del sector privado, se crea por las aportaciones u honorarios que el consumidor brinda a la institución habiendo tomado en cuenta con anterioridad los salarios de los trabajadores, los gastos de mantenimiento, los gastos de

	todas las dependencias del gobierno.	amortización de las instalaciones, los intereses del capital invertido y los beneficios del empresario. En el sector público el Estado es el encargado de ejercer tal acción
COSTOS	El consumidor no paga honorarios.	El consumidor puede o no pagar honorarios.
DURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	No puede suspenderse por la voluntad de las personas que están a cargo, los órganos de la Administración y los servicios establecidos deben continuar mientras la ley no autorice la suspensión.	Llegan a existir casos en el sector privado, donde puede suspenderse.
MEDICIÓN DE RESULTADOS	Se miden a través del grado de eficiencia del servicio que se lleva a la comunidad.	Se miden en términos de utilidades obtenidas y de la calidad con que se ofrece el servicio a la sociedad. Se realizan investigaciones, puede analizarse el sistema educativo nacional e internacional, para su crítica y su propuesta, la cual se concreta en la elaboración de proyectos educativos
LOGROS	Mejorar y satisfacer con calidad, las necesidades de la sociedad	Alcanzar mejores y mayores metas de productividad, comercialización, rentabilidad, eficiencia y apoyo público, el consumidor tiene la oportunidad de incluirse en el sector privado, tributando con recursos públicos (becas, becas-salarios)

Se observa que las diferencias entre Administración Pública y privada no se refieren a los principios de Administración ni a la teoría del proceso administrativo, sino a la naturaleza, fines, modalidades, y características de cada sector. En esencia, la ciencia y las técnicas administrativas son aplicables en ambos sectores.

CONCLUSIONES

El acto administrativo existe desde los albores de la humanidad, pues la Administración no es sino una manifestación de la condición gregaria del hombre. Siempre y donde quiera que los hombres unen sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo, no importa cuan elementales sean los componentes que lo integren.

Todo núcleo social cualquiera que sea su tamaño, importancia o condición, requiere cierta dosis de Administración para hacer posible su convivencia y funcionamiento y, por ende, alcanzar sus propósitos y de una buena o mala Administración depende el desarrollo armónico y eficaz o conflictivo y torpe del mismo.

De ello que todo cambio social, para que produzca los menores desajustes humanos posibles y cumpla sus finalidades íntegramente, debe ser un hecho a base de modificaciones en los patrones culturales. Y en este aspecto la Administración tiene así mismo una de sus funciones mas importante y también un reto que cumplir o fallar.

El mejoramiento de las prácticas operativas de una empresa o institución en marcha, demanda la aplicación integral de los principios administrativos de manera no impuesta, sino por convicción o infiltración, a través de un sistema educativo que cubra toda empresa o institución, desde los niveles superiores determinativos y de dirección, hasta los más bajos de simple acción.

Si esa función educativa de la administración no es entendida en todas sus proyecciones o si se la cumple solo parcialmente, es probable que la implantación y cumplimiento de sus principios administrativos serán totalmente insatisfactorios.

A ello obedece el hecho de que las universidades y otros centros de capacitación y adiestramiento en servicio, por medio del mejoramiento de sus planes de estudio a nivel administrativo y de aquellos interdependientes, de los cursos extracurriculares para los hombres de negocios y servidores públicos y de las labores de investigación científica en el

campo, estén colaborando en el mejoramiento de la preparación de quienes tienen, o llegaran a ocupar, puestos de responsabilidad dentro de esas empresas o instituciones y que también a tal cooperación se deba cierta profesionalización – todavía no muy amplia- de la práctica administrativa dentro de los mismos.

Por otro lado la labor educativa de la administración ha sido reconocida y aplicada por algunas industrias, comercios y oficinas gubernamentales, en los últimos tiempos, organizando dentro de sus actividades cursos especiales o regulares de adiestramiento en servicio, de perfeccionamiento o con fines de mejorar los niveles de entendimiento administrativo de sus jefes o aun de quienes potencialmente puedan aspirar, por condiciones particulares, a ocupar en el futuro labores directrices o de supervisión más altas.

Hay un reconocimiento cada vez más amplio de la importancia que tiene hoy en día la labor educativa de la Administración, puesto que por su medio ha sido posible alcanzar mejores y mayores metas de productividad, comercialización, rentabilidad, eficiencia y apoyo público a que aspiran llegar permanentemente las empresas privadas y las instituciones públicas.

Y por otro lado ha sido factible también obtener la aplicación de esa función educativa de la Administración, sin que ocasione conflictos humanos individuales o de grupo, y más bien a base de cambio en los criterios culturales, hasta llegar a conceptuarse actualmente que la etapa del pragmatismo en la Administración ha sido –o debería ser- ya superada por la profesionalización y aprovechamiento racionales de sus postulados y principios científicos.

Ahora bien, a lo largo de este trabajo es evidente observar una intensa vinculación de la administración llámese pública o educacional, con la política. En tanto estructura de gobierno, la Administración Pública y la educación persiguen fines que se relacionan con el desarrollo político.

Consecuencia de lo anterior, es el hecho de que la mayoría de los conceptos sobre Administración Pública se afilian a una tendencia que insiste en concebir a aquella como

una ciencia preocupada por fijar normas para la conducción eficiente de las organizaciones, antes que con la formulación de elaboraciones científicas que expliquen el comportamiento de esas mismas organizaciones.

La Administración es un proceso político en la medida en que el Estado la establece, organiza, dota de contenido y la utiliza para sus fines. Así la Administración de la educación nace y se desarrolla como una estructura política del Estado que toma como cuerpo el llamado sistema educativo. Ante tal situación se define que la Administración Educativa se caracteriza por la coexistencia dentro de un sistema socio-político de dos sectores de la sociedad; uno estatal y otro privado. Sin embargo, el hecho significativo es que no solo coexisten, sino que, además, el Estado coordina, promueve y dirige en forma fundamental las actividades educativas.

De ello se observa que el Estado no es simplemente un espectador de la acción de los particulares, pues aunque la propiedad privada mantiene su existencia y realiza sus actividades tradicionales, al Estado le corresponde la dirección, coordinación e incluso la activa participación.

Ahora bien, debido a que unos de los objetivos del Estado, es orientar la acción y el bienestar de los particulares hacia los objetivos que el Estado se ha fijado, el Estado ejerce su función rectora a través de diversos instrumentos utilizándolos con distinta intensidad.

Así ejerce el poder de regulación que tiene a través de las disposiciones legales que dicta, o del manejo que hace de los recursos financieros y crediticios.

La Administración Educativa, se refiere a las actividades de aquellos organismos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del sector privado y a ellas corresponden las instituciones de participación estatal, descentralizadas o autónomas que tan prolíficamente se han desarrollado en los últimos tiempos.

Por otro lado, uno de los problemas de la Administración Educativa es que se le ha concebido exclusivamente como un conjunto de técnicas de cuyo grado de eficiencias depende el mejoramiento del objeto de aplicación, en este caso la educación.

Con ello se le otorga el carácter de una disciplina instrumentista “técnica” con finalidades de modernización, etc.

Una nueva concepción de la Administración Educacional debe rescatar para ello un carácter científico en el cual se contemple: el problema de fines de la disciplina, se le conciba como un conjunto de técnicas, pero no dicotomizadas sino indisolubles tanto de la educación como del sistema social de la cual forma parte y se acepte como parte de un proceso político de toma de decisiones que emerge de las relaciones de poder.

De todo lo anterior se concluye que el proceso administrativo y las técnicas empleadas no hacen distinción y los principios, por su calidad científica o casi científica, son de carácter universal como cualquier otro principio dentro de las ciencias físicas o sociales.

La teoría administrativa es la misma en todas partes. Sin embargo, esto no quiere decir que ignoremos que dentro de cada rama administrativa, existan situaciones específicas que las caracterizan, y por tanto, las técnicas empleadas en el proceso administrativo tienen que sujetarse y adaptarse a las situaciones privativas de cada una de ellas.

La administración como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita.

La administración es, además, dinámica, cambiante y evolutiva. Siendo un resultado de la convivencia humana, esta sujeta a las mismas leyes sociológicas de la evolución y transformación de los núcleos humanos.

Los principios en que se basa son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y en el lugar en que tratan de aplicarse.

Todo cambio geográfico o tecnológico, toda innovación científica, toda nueva corriente política, social o económica, imprimen a las organizaciones nuevas modalidades, lo que hace cambiar, a su vez, los elementos administrativos involucrados en ellas.

En pocas palabras, la administración no es un fin en si misma, sino un medio para alcanzar fines.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1979.
2. AMARO GUZMÁN, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Mc Graw Hill, México, 1994.
3. BARAJAS MEDINA, Jorge. *Curso Introductorio de Administración*. Editorial Trillas, México, 1986.
4. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *La Reforma Administrativa en México*, Porrúa, México, 1988
5. CASTELAZO, José. *Apuntes Sobre Teoría de Administración Pública*. Editorial SEP, México, 1977.
6. CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de Recursos Humanos*. Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 2000.
7. CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 1999.
8. DE LA TORRE, Francisco. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Editorial Mc Graw Hill, México, 1993.
9. DEL RIO GONZALES, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial CED, México, 1981.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, México, 1991.
11. DWIGHT, Waldo. *Administración Pública, La Función Administrativa, Los Sistemas de Organización y otros Aspectos*. Editorial trillas, México, 1980.
12. Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation
13. EYSSAUTIER DE LA MORA, Maurice. *Elementos Básicos de Administración*. Editorial Trillas, México, 2002.
14. F. MERRILL, Harwood. *Clásicos en Administración*. Editorial Limusa, México, 1993.

15. GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2000.
16. GALVAN ESCOBEDO, José. *Tratado de Administración General*. Editorial INAP, México, 1980.
17. GARCÍA MARTÍNEZ, José et. al. *Apuntes de Introducción a la Administración*. Editorial IPN, México 1975.
18. GLADDEN, E. N. *Una Historia de la Administración Pública*. Editorial INAP y FCE, México, 1989.
19. GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla, México, 1986.
20. HEADY, Ferrel. *Administración Pública. Una Perspectiva Comparada*. Editorial CNCPPAP y FCE, México, 2000.
21. HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio. *Introducción a la Administración*. Editorial Mc Graw Hill, México, 2002.
22. HOWWARD V. WARREN. *Diccionario de Psicología*. Editorial FCE, México, 1979.
23. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Editorial Limusa, México, 1974.
24. MEYER T, Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Editorial FCE, México, 1999.
25. MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
26. P. STEPHEN, Robbins. *Administración*. Editorial Prentice Hall, México, 2000.
27. PALLÁN FIGUEROA, Carlos. *Política, Administración Pública y Administración de la Educación*. Editorial Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1981.
28. PUELLES BENÍTEZ, Manuel, et.al. *Elementos De Administración Educativa*. Editorial Ministerio de Educación y Ciencia, España 1986.
29. QUIROGA LEOS, Gustavo. *Organización y Métodos de la Administración Pública*. Editorial Trillas, México, 1996.
30. RAMÍREZ CARDONA, Carlos. *Fundamentos de Administración*. Editorial ECOE Ediciones, Colombia, 2003

31. REYES PONCE, Agustín, *La Administración de Empresas, Teoría y Práctica 1ª Parte*. Editorial Limusa, México, 1979.
32. RIOS SZALAY, Adalberto. *Orígenes y Perspectivas de la Administración*. Editorial Trillas, México, 1990.
33. SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Coordinación de las Acciones Públicas y Privadas. En: Coordinación Administrativa* Secretaria de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Antología, Editorial Mexicano, S.A., México, 1977.
34. SÁNCHEZ GONZALES, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia, su Objeto y su Estudio*. Editorial, IAPEM y PyV, México, 2001.
35. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1979.
36. SHARKANSKI, Ira. *Administración Pública*. Editorial, Editores Asociados S.A., México, 1977.
37. TERRY, George. *Principios de Administración*. Editorial CECSA, México, 2001.
38. UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción*. Editorial FCE, México, 1984.
39. UVALLE BERRONES, Ricardo. *Institucionalización y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. Editorial Plaza y Valdez Editores, México, 2000.
40. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Editorial Limusa, México, 1974.

H E M E R O G R A F I A

41. COVARRUBIAS VILLA, Francisco. *El problema del objeto de Estudio de la Administración Educativa* En revista del IAPEM. No. 10, editorial INAP, México, 1992.
42. FRAGA Gabino. *Homenaje al Dr. Gabino Fraga*. En: Revista de Administración Pública., INAP, México 1983.
43. GARCIA MARTINEZ Ma. De los Ángeles. *Elementos para un estudio de la Administración de la Educación en México*. En: revista del IAPEM. No. 10, editorial INAP, México, 1992.

44. GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo. *Administración Pública, Concepto y Disciplina*. En: Teoría y Practica de la Administración Pública en México. 2ª edición, Editorial INAP, México, 1992.
45. GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto. *Administración y Gestión de la Educación, las funciones de la Administración de la Educación*. En: Repertorio Bibliográfico de Administración Educativa, G. Gómez Dacal J, en: Revista de Investigación Educativa N° 10 España, Universidad Oviedo.
46. MEDINA RUBIO, Rogelio. *Las Ciencias Administrativas y las Ciencias de la Educación*. En: Repertorio Bibliográfico de Administración Educativa, G. Gómez Dacal J, en: Revista de Investigación Educativa N° 10 España, Universidad Oviedo.
47. UVALLE BERRONES, Ricardo. *Perfil y Orientación del Licenciado en Administración Educativa*. En Revista del IAPEM. No. 10, editorial INAP, México, 1991

INTERNET

48. www.google.com.mx *pioneros en el desarrollo de la Administración/* cronología. Noviembre 2004.
49. www.unamosapuntos.com/josecontreras.net/admon/pageDo.htm, 2004
50. HERNÁNDEZ ORTIZ, Carmen Evelia, BECERRIL PALMA, Ma. Elena. *Propuesta de modificación de la Curricula de la Licenciatura de la Administración Educativa*. www.upn.mx, 2004.

DOCUMENTOS

51. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*. Editorial INAP, México, 1988.
52. SEP. *Administración y Legislación Educativa*, Editorial SEP, México, 1976.