# Criterio para deslindar el ámbito de conocimiento y praxis en la administración de la educación

*M. en C. (c) Juan Manuel Cañibe Rosas*

1. *Delimitación del objeto específico.* Como disciplina práctica, la administración es tan antigua como las primeras actividades realizadas en sociedad. Conforme con la división del trabajo, su ámbito de aplicación se ha ampliado, sin que para ello hubiera sido necesario saber que la diversificación de tareas administrativas era un proceso de especialización. La práctica apareció antes de que se supiera de la existencia de algo a lo que habríamos de denominar con un nombre genérico, porque las conceptuaciones que le son propias no son tan antiguas como su praxis. Ha sido muy recientemente cuando se constituyó la ciencia de la administración y se crearon las profesiones especializadas en aspectos diversos de esa disciplina. Una de las más recientes, aún en plena gestación, es la administración de la educación.

Si prestáramos atención al proceso de transformación de la práctica administrativa y del pensamiento que la describe y justifica, apreciaríamos una tendencia hacia la estandarización de procedimientos y conceptos. De una manera semejante a como ha ocurrido en otros ámbitos del quehacer humano, los enfoques que ahora forman parte del conocimiento sobre la administración están relacionados con las características singulares del origen de esa disciplina, en las organizaciones de producción y distribución de bienes. La gestión, que nació como una necesidad del proceso económico generó hábitos y comportamientos que se han perpetuado. Sin embargo, mientras esto sucedía, al institucionalizarse otras actividades cuyos objetivos no son los de producir ni distribuir bienes, fue necesario realizar una administración práctica distinta a la que propugnaban quienes adquirieron su experiencia en la dirección de empresas privadas o quienes leyeron con entusiasmo los textos apologéticos que prescribían normas rigurosas para administrar correctamente. (1)

Las diferencias específicas entre los propósitos y las tareas en la convivencia social son razones que justifican la búsqueda de procedimientos adecuados a cada situación concreta. Asimismo, son hechos que abren la posibilidad de explorar en el ámbito del conocimiento, para intentar la construcción de teorías congruentes con la realidad a la que aluden, porque cada día hay más elementos de juicio para pensar en lo absurdo que sería el concebir una disciplina pretendidamente científica que no tuviera referente empírico alguno. Tales referentes han de ser identificados en lugares y momentos determinados, ya que el objeto de conocimiento de cualquier disciplina científico social es relativo a espacios y tiempos históricos.

Por otra parte, la elección de cualquier objeto de análisis es posible solamente si existe un marco conceptual de referencia que nos permita hacerlo inteligible.

En este ensayo expongo explícitamente, aunque de manera esbozada, un criterio para justificar la elección del objeto de conocimiento y praxis que compete a la administración para la educación. La decisión de abordarlo es consecuencia de una necesidad sentida entre muchos de los que alguna vez nos hemos dedicado profesionalmente a realizar tareas administrativas en organizaciones de docencia e investigación científica. Tal necesidad es a la vez teórica y aplicativa, para la cual no es suficiente ni adecuado el conocimiento acumulado hasta ahora.

Este criterio está fundamentado en una particular concepción del mundo, que puede coincidir con la posición de otras personas, pero que puede también diferir de los criterios adoptados por los administradores formados para dirigir empresas de lucro. No haré una explicación sobre los aspectos epistemológicos implícitos en las proposiciones contenidas aquí, porque eso debe ser tema de otro tipo de ensayo y porque el propósito es únicamente el de destacar la importancia de la administración como instrumento para la acción educativa. Esto se debe a que, tal como sucede en otras áreas de la actividad humana, muchos de los problemas que detectamos podrían ser resueltos con una adecuada planeación y gestión, es decir: una buena administración.

Los referentes empíricos que he tomado como fundamento para discernir sobre la utilidad de la administración, en cuanto conocimiento especializado y en cuanto praxis, son datos de la realidad socioeconómica reciente de México. Asimismo, reconozco las propuestas de algunos intelectuales dedicados a la investigación sobre educación, así como los acuerdos tomados en foros internacionales por representantes de los gobiernos de varias naciones.

2. *Enfoques posibles.* La administración orientada hacia actividades productivas y de servicios en general fue la precursora en ese género disciplinario. Su concepción ha tenido variantes, a pesar de que los propósitos de optimización han sido "una constante y todas ellas han tenido influencia en áreas que sí tienen propósitos diferentes, como es el caso de la educación.

Las teorías conocidas fueron concebidas con base en las necesidades detectadas en las empresas, en su mayor parte, sin que las experiencias de otro tipo hayan dado lugar a conceptuaciones sistemáticas, *semejantes a cualquiera de los enfoques de la* administración convencional. Debido quizás a la importancia que el proceso productivo tiene para la sociedad, el conocimiento que en esa disciplina se ha venido acumulando ha logrado tener prestigio académico y está presente en los *curricula* de todas las carreras profesionales de la especialidad, incluso en aquellas que están destinadas a la formación de personas que habrán de dedicarse a un quehacer que nada tiene en común con la optimización de las ganancias. Sin embargo, no siempre esas teorías han sido evaluadas en sus alcances y limitaciones. Al contrario, sin más razón que la del proselitismo se les ha adjudicado un status científico academicista. Una tendencia de ese academicismo es la de suponer que existen principios universales aplicables en cualquier actividad donde la administración es necesaria, sin que importe el que se trate de producción de bienes agropecuarios o industriales, que sean servicios de salud o de esparcimiento, o que sea distribución de mercancías, difusión de la cultura o enseñanza aprendizaje. La fuerza de la costumbre ha convertido en un supuesto común el que la aplicabilidad de los principios universales de la administración es algo incuestionable y que lo único discutible podrían ser las modalidades de su aplicación. (2)

Esta manera de pensar ha sido hegemónica en las instituciones que tienen a su cargo la formación de los profesionales en administración. Con base en esos criterios son elegidas las obras de consulta y el material didáctico, casi todos los textos escritos por estudiosos de las organizaciones empresariales dedicadas a la producción y distribución de bienes con fines de lucro. (3)

Como, por otra parte, son los países desarrollados los que más atención han prestado a la optimización, las obras en cuestión contienen solamente ejemplos singulares de experiencias ocurridas en lugares cuyas condiciones culturales, tecnológicas, políticas y económicas, son muy distintas a las que existen en la mayoría de los países del tercer mundo. La costumbre de generalizar, como una supuesta norma de la ciencia, ha hecho que los administradores académicos pasen por alto las condiciones específicas del contexto en el que actúan. (4)

Ante esta situación, la evaluación crítica de los supuestos derivados de las teorías vigentes es un modo de avanzar en la sistematización de los conceptos, los métodos y las técnicas de la administración. Es una manera de avanzar porque el discernimiento aclara muchas dudas respecto a la objetividad, validez y relevancia de las proposiciones que hasta ahora siguen siendo utilizadas para formar los marcos teóricos de quienes hacen investigación sobre problemas de la administración, así como de quienes definen estrategias para aplicarlas en la gestión. Algunos de los planteamientos críticos han abierto nuevas opciones para construir teorías y procedimientos instrumentales, adecuados para describir, explicar y transformar procesos muy diversos que ocurren en las organizaciones. (5)

Entre las cuestiones que es necesario tener presente, cuando se toma a la administración como objeto de conocimiento y de praxis en el ámbito de la educación, son insoslayables las que conciernen a diferencias entre lo fáctico y lo normativo; las que aluden a diferencias en función de los propósitos; y, las específicas del contexto.

a) *teorías fácticas-teorías normativas.* Aunque el sentido común ayuda a cualquiera a no confundirse entre lo que existe y lo que podría existir, tal habilidad tiende a ser reprimida en los planteles escolares donde se forman los administradores. La distinción entre una cosa y la otra es sencilla, pero son pocos los que la hacen oportunamente. Por eso les resulta incomprensible que en la realidad concreta de la gestión las actividades cotidianas no tengan parecido alguno con lo postulado por las teorías especializadas.

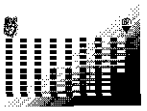
Si bien es verdad que los precursores del pensamiento administrativo construyeron sus teorías con base en la observación directa de la división del trabajo en las fábricas, no es menos cierto que también confiaron en sus creencias, de tal manera que los casos elegidos por ellos fueron considerados como suficientes para detectar los rasgos comunes al conjunto, a pesar de que solamente eran muestras de un universo mucho mayor.

b) *proceso económico-proceso educativo.* Las sociedades han institucionalizado el proceso de producción como una necesidad para procurarse los satisfactores que les permitan la subsistencia. Ante tales propósitos, la búsqueda del mayor volumen de riqueza con el empleo del menor volumen de recursos ha sido una de las estrategias más antiguas; no obstante, en la moderna sociedad industrial, basada en el régimen de propiedad privada, la optimización cumple primordialmente las expectativas de los dueños del capital. Una condición para que los recursos no se extingan consiste en incrementarlos sin cesar, por lo que en todo proceso económico es indispensable buscar la ganancia más alta.

Es cierto que existen otros propósitos relacionados con la optimización, los cuales vistos en su contexto son benéficos para la colectividad, ya que aun en los regímenes de propiedad privada la creación de riqueza depende de que los miembros de la sociedad puedan subsistir en las mejores condiciones posibles de bienestar, pero es cierto también que la racionalidad capitalista, como también la de un régimen que sin ser capitalista requiera de la acumulación, determina que los objetivos orientados a la obtención del máximo beneficio se antepongan a todos los demás. Cuando esto sucede, la racionalidad administrativa adquiere una especificidad que difiere de la que podría haber si la finalidad de acumulación no existiera.

El proceso educativo, por otra parte, tiene objetivos que no son los mismos que animan a quienes desean invertir sus ahorros para obtener de ellos el mayor beneficio económico. Aun si se trata de sistemas educativos de naciones capitalistas, la lógica necesaria para la gestión de planteles escolares es diferente a la que se aplica en las empresas industriales o en la bolsa de valores. Asimismo, las previsiones necesarias en un caso son inútiles en el otro y viceversa. Ante tales evidencias que la realidad impone, aplicar exactamente los mismos principios administrativos sería un error. Aunque entre economía y educación existe relación, es posible e indispensable distinguir la relativa autonomía de los procesos educativos.

c) *contexto socioeconómico-contexto educativo.* Las actividades escolares ocurren dentro de espacios reducidos, pero que solamente en su vinculación con el ámbito exterior se justifican. Fuera de los planteles es donde aparece la necesidad educativa,



donde ésta se convierte en política educativa, donde se definen su estrategia y objetivos. La sociedad, por medio de sus órganos representativos, es la que toma las decisiones sobre lo que han de hacer las organizaciones dedicadas a la educación.

Así, pues, las relaciones entre los miembros que pertenecen a esas organizaciones tienen su propia racionalidad, pero las decisiones provienen del exterior. La escuela es el lugar donde se estandarizan diversas pautas de comportamiento; es allí donde los individuos internalizan los valores que los identifican y donde se ejercitan destrezas indispensables para el desempeño de actividades especializadas, como puede ser la práctica de un oficio y la conducta cívica; es decir, tareas que sólo tienen sentido fuera del ámbito escolar.

Cierto es que aprendizajes de este tipo también ocurren en otros ámbitos, en particular dentro del grupo primario familiar, incluso antes de que los individuos que se educan ingresen a la escuela, pero eso no disminuye la importancia social que tienen las experiencias de la educación formal; en todo caso, la interrelación familia escuela es uno de los procesos esenciales que los educadores y los administradores deben conocer.

Identificar lo que ocurre en los planteles implica conocer el entorno socioeconómico, político y cultural, en su momento histórico. La administración de un plantel tiene que ser consecuente con la vinculación que éste tiene con el exterior; emitir el conocimiento sobre el contexto significa anular la razón de ser de la educación. Una teoría que solamente intentara conceptuar los procesos internos de la escuela, como el de enseñanza-aprendizaje y las relaciones laborales, por ejemplo, sería a tal punto parcial que no tendría utilidad alguna, ni siquiera para resolver problemas internos de esa escuela. En cuanto a la praxis, si ésta sólo atiende a la racionalidad del ámbito cerrado de la gestión escolar, se convierte en simple rutina burocrática.

Por eso es de elemental sentido común el hacer un deslinde entre los fenómenos que ocurren dentro de las organizaciones educativas y los que ocurren fuera de ellas. No sería posible emprender una administración de la educación si se carece de la habilidad para deslindar esos contextos e identificar su interrelación recíproca.

Después de evaluar diversas teorías y técnicas de la administración, es posible fundamentar elementos de juicio respecto a la estrategia pertinente para definir un enfoque teórico metodológico, que sea útil a los investigadores interesados en conocer cuestiones diversas de la administración de la educación. La sugerencia consiste en buscar una síntesis entre el enfoque sistémico y el de contingencia. Tal búsqueda atiende a la necesidad de distinguir los espacios donde ocurren los procesos educativos, las formas que adquieren sus interrelaciones y las condiciones del entorno, por un lado, mientras que, por el otro, se trataría de destacar el significado que tiene el contexto para hacer factible la formulación de opciones alternativas para proceder, tanto en el nivel del conocimiento como de la acción.

Para fines administrativos, el enfoque sistémico tiene una especial utilidad porque permite detectar los conjuntos de elementos interrelacionados, en sus diversos niveles de generalidad, así como los vínculos con otros conjuntos, y porque permite conocer las opciones para influir sobre ellos mediante la aplicación de estímulos bajo control, lo mismo si se trata de realizar diagnósticos que si se trata de tomar decisiones políticas. (6)

En cuanto al enfoque de contingencia, su utilidad para la administración de la educación es de carácter práctico, a diferencia del enfoque sistémico que puede ser valioso lo mismo para fines teóricos que prácticos.

La teoría de la contingencia consiste en un razonamiento del que se derivan hipótesis concatenadas que enuncian consecuencias previsibles de los procesos, de tal manera que el analista, el planificador y el gestor, anticipándose a los acontecimientos reales, puede definir estrategias y tomar decisiones sobre acciones diversas para dar respuesta a la incertidumbre del futuro, en términos de probabilidades conocidas *a priori*.

Como es bien sabido, una de las más serias limitaciones de las ciencias sociales es su débil capacidad predictiva respecto a las tendencias de los fenóme-

nos que estudian y sus consecuencias en momentos históricos determinados. La posibilidad de plantear las previsiones en términos de probabilidades es reducir la incertidumbre, o mejor dicho: es someterla a un relativo control. Tal es la utilidad del enfoque de contingencia. (7)

Además, ambos enfoques coinciden en la forma como entienden el medio ambiente o entorno, concediéndole una importancia prioritaria. Esto permite al administrador una mayor racionalidad en su trabajo. La teoría de sistemas y la de contingencia tienen postulados comunes que se complementan, por lo que una síntesis conceptual aplicada en las fases de la administración de la educación sería una innovación interesante para lograr mayor eficacia en la educación.

3. *Tendencias de los procesos demográficos, económicos y políticos.* Si bien es cierto que el discernimiento crítico es una habilidad indispensable en todo proceso de conocimiento, eso no significa en modo alguno que por sí mismo baste. Es solamente un recurso que, de no estar presente, limita los alcances del análisis. En cuanto a los fundamentos conceptuales tomados de las teorías vigentes sucede algo semejante: son necesarios, pero no suficientes para construir conocimiento. Desde hace mucho tiempo sabemos que de las inferencias deductivas podemos derivar todas las implicaciones posibles de las premisas, pero no podemos elaborar nuevas proposiciones que expresen lo que acontece en el mundo real.

Uno de los recursos instrumentales necesarios para ampliar el acervo de conocimientos en la administración es el que nos proporciona la observación sobre la realidad concreta. Sin ese referente empírico toda teoría, por buena que haya sido en su origen, se vuelve únicamente axiomática, perdiendo potencialidad explicativa. La falta de investigación conduce a la metafísica de la administración cuyo único interés está centrado en la formalidad de los modelos.

La indagación sobre fenómenos significativos para la educación puede ser clasificada en dos subclases: la que se realiza con criterios intuitivos, en momentos coyunturales y con propósitos prácticos inmediatos, de la cual se pierde mucha información útil, puesto que los datos son registrados esporádicamente. La otra es aquella a la que podemos denominar propiamente como investigación científico social, que hasta ahora es escasa en países como México. (8)

Desde luego, siempre tenemos la posibilidad de indagar lo que ocurre a nuestro alrededor. Si somos trabajadores de la educación esto no sólo es factible sino necesario; pero salvo en contadas ocasiones, lo que aprendemos de la experiencia es solamente conocimiento individual adquirido casuísticamente y guardado para sí mismos. Al no comunicarlo se pierde y si se comunica como anécdota, lo cual es muy común entre nuestros colegas, se empobrece y, a la larga, se pierde también. Por otro lado, entre los profesionales de la enseñanza, ha habido poco interés en la investigación sistemática. Ni siquiera el aprendizaje basado en lo que terceras personas hicieron ha sido practicado regular y disciplinadamente por los docentes y los funcionarios de planteles educativos. (9) Aunque es indispensable hacer investigación de manera permanente con mucho rigor metodológico, el no tener los recursos y el tiempo suficientes para llevarla a cabo no es justificación para explorar con seriedad los temas que mayor interés pueden tener en este momento, porque existe un acervo importante de información registrada que está a nuestro alcance. No es fácil hacerlo en ocasiones porque los hallazgos empíricos aparecen aisladamente, cuando habría necesidad de situarlos en un contexto. Asimismo, es complicado para muchos de nosotros porque tales referentes, que de manera directa aluden a cuestiones particulares de la administración educativa, están diseminados en varias fuentes, de las cuales tenemos escasas referencias. Ante esta dispersión, una de las tareas iniciales para quienes pretenden formarse como especialistas sería la de identificar esa información y concentrarla en textos que tengan las características de un manual sobre la materia. (10)

Tendría utilidad práctica, y es factible en este momento, una tarea de catalogación de la información sobre las tendencias que tienen varios fenómenos sociológicos, todos relacionados directamente con la escuela y con las tareas de enseñanza aprendizaje. Los temas genéricos podrían ser clasificados en: a)

hallazgos de la investigación educativa, en particular los que se refieren a las relaciones entre la tarea educativa y el entorno, y los que atañen al proceso particular de enseñanza aprendizaje; b) estadísticas proporcionadas por los gobiernos y otros organismos, referentes a indicadores de la educación; c) políticas estatales en cualquier materia que afecte de manera directa o indirecta al sistema educativo; d) criterios usuales en la toma de decisiones sobre actividades educativas; e) información cuantitativa y cualitativa sobre tendencias de diversos fenómenos sociales, demográficos, económicos, políticos, culturales y tecnológicos; y, f ) recursos financieros y de otro tipo disponibles en las acciones educativas. (11)

4. *Lineamientos para el procedimiento operativo.* En este breve ensayo se enuncia un criterio para enfocar la administración de la educación en su objeto de conocimiento y de praxis. De manera esquemática, el argumento expuesto hasta aquí se complementa con los lineamientos siguientes:

*Opciones metodológicas.*

1. Aplicar el discernimiento crítico para evaluar los materiales teórico-metodológicos disponibles.

   (Tener presente que la crítica en el trabajo científico es la aplicación de la duda sistemática. No es, de ninguna manera, una catarsis emotiva.)

Tareas implicadas:

— indagar sobre publicaciones relacionadas con este tema.
— consultar reseñas bibliográficas y hemerográficas.
— consultar docentes, investigadores y administradores.
— seleccionar materiales significativos.
— redactar notas y fichas de trabajo.
— comparar planteamientos.
— analizar la congruencia interna de los planteamientos.

*Objetivos factibles.*

— descubrir las implicaciones posibles de las premisas.
— comprender las razones por las cuales fueron hechas las teorías.
— identificar los criterios de verdad.
— identificar las limitaciones.
— derivar hipótesis útiles para la investigación.
— identificar fundamentos empíricos.
— identificar paradigmas de análisis.
— comprobar demostraciones.
— identificar implicaciones ideológicas.
— elaborar síntesis conceptuales.
— definir conceptos de uso específico en administración de la educación.
- otros.

*Algunas cuestiones de interés.*

¿El proceso administrativo concebido por los precursores de la ciencia administrativa tiene correspondencias empíricas con las actividades propias de la educación?
¿Es factible que en la administración de la educación se lleven a la práctica los procesos de planeación, organización, dirección y control, en los términos ortodoxos?
¿Es factible y tiene sentido aplicar en la administración de la educación la adición de tiempos y movimientos, para detectar eficiencia y eficacia, según la concepción de la "administración científica"? ¿En qué casos? ¿Cuáles son sus limitaciones?
¿Qué hipótesis derivadas de las teorías sobre administración pueden ser aplicadas en investigaciones específicas para la administración de la educación?
¿Por qué razón el enfoque de relaciones humanas y sus técnicas propias ha tenido seguidores en la administración de la educación y en las actividades docentes?
¿Cuáles son las aportaciones concretas que los especialistas en administración han hecho a la planeación y gestión de instituciones educativas?
¿Cuál es el estado del arte en la administración de la educación latinoamericana?
¿Qué posibilidades analíticas ofrece el paradigma multidimensional propuesto por Benno Sander que intenta hacer una síntesis de la racionalidad basado en eficiencia, eficacia, efectividad.
¿Cuáles son las posibilidades de acción del principio de control en la administración de la educación?
¿Cómo pueden ser operativizados ciertos con-

ceptos clave de la teoría administrativa, cuando se aplican en la investigación y la gestión en el ámbito de la educación, tales como eficiencia y eficacia?
¿Qué supuestos derivados de las teorías administrativas conocidas han sido aplicados en la investigación sobre educación para fundamentar acciones administrativas?
¿Por qué se dice que las organizaciones educativas son las más complejas que existen?
¿En qué medida la teoría de las organizaciones tiene aplicabilidad práctica en la administración de la educación?
¿Por qué razón la teoría de sistemas y el enfoque sistémico, en general, han sido tan cuestionados cuando se les aplica al análisis de fenómenos educativos, así como a la planeación, control y evaluación de acciones concretas en esa área?
¿Por qué razón la administración en educación no se ha desarrollado de un modo semejante al que ha tenido la teoría y las técnicas administrativas en el ámbito de las empresas?
¿Hasta qué punto difieren las concepciones de los administradores empíricos de la educación y las que tienen quienes intentan construir conocimiento científico en esa especialidad?
(Desde luego, el discernimiento crítico nos permite plantear cuestiones muy diversas. Las expuestas aquí sólo son un ejemplo.)
Otras.

2. Recopilar información sustantiva sobre fenómenos del ámbito educativo y del entorno para comprender su dinámica.
(Tener presente que estas tareas son solamente aspectos parciales de la investigación propiamente dicha. De ninguna manera, una investigación científica puede ser reducida a la recopilación de datos.)

Tareas implicadas:

— indagar sobre publicaciones nacionales e internacionales que contengan estadísticas alusivas a la educación.
— revisar las leyes vigentes y otros ordenamientos normativos sobre educación.
— revisar informes de investigación publicados en revistas especializadas.
— revisar documentos tales como memorias de congresos y otros eventos nacionales e internacionales sobre educación.
— revisar información periodística cotidiana.
— descubrir sistemas de información para la educación.
— descubrir tendencias de procesos en los cuales la educación tiene relevancia.
— describir situaciones educativas específicas.
— fundamentar hipótesis empíricas.
— fundamentar escenarios para la prospectiva.
— Otros.
¿Son congruentes los criterios para definir sistesistemas de información en las organizaciones educativas?
¿Los datos recabados en momentos diferentes son comparables entre sí?
¿Son homogéneos los criterios para generar información entre diversas organizaciones educativas?
¿Qué tan actualizada es la información?
¿Qué tan confiable y adecuada es para utilizarla en la administración?
¿Cuáles son las fuentes de información disponibles?
¿Qué estimaciones basadas en datos demográficos se han hecho con propósitos educativos?
¿Cuáles son las proyecciones sobre demanda potencial de educación?
¿Qué otras proyecciones existen?
¿Son confiables esas proyecciones?
¿Qué información existe sobre financiamiento de la educación?
¿Cómo son detectadas las expectativas de la población en materia de educación?
¿Qué mediciones se han hecho sobre rentabilidad de las inversiones en educación?
¿Qué se sabe sobre la relación entre aprendizaje y eficiencia en el trabajo?
¿Cuáles son las políticas educativas de México en áreas y niveles específicos?
¿Cómo está ocurriendo el proceso de diversificación entre las especialidades de la educación media y superior?

3. Instrumentar acciones para llevar a la práctica propósitos, expectativas y proyectos educativos.
(Tener presente que, si bien es la aplicación de conocimientos y destrezas lo que distingue y jus-

tifica a un administrador de la educación, eso no presupone que esté en condiciones de ser eficiente en su trabajo profesional si carece de conocimiento teórico y de información sustantiva.)
— diseñar planes educativos.
— organizar unidades de enseñanza e investigación científica.
— formular metas factibles en educación.
— detectar necesidades de capacitación entre trabajadores educativos.
— elaborar programas de desarrollo de recursos humanos en instituciones educativas.
— elaborar catálogo de puestos para organizaciones educativas.
— determinar insumos necesarios para proyectos educativos.
— elaborar instrumentos de evaluación y control de acciones educativas.
— calcular presupuestos para acciones educativas.
— otros.

¿Qué magnitud tienen los conflictos laborales en las organizaciones educativas?
¿Qué innovaciones educativas se han hecho en la educación, en años recientes?
¿Cómo funcionan las diversas formas de organización escolar?
¿Qué se hace con los resultados de los exámenes que se aplican para medir el aprendizaje?
¿Cómo se está utilizando la tecnología educativa?
¿Qué experiencias de control en las actividades de servicios escolares han demostrado ser útiles?
Otras.
¿Cómo instrumentar las políticas educativas para traducirlas a metas concretas?
¿Cómo deben ser los instrumentos de recopilación de información en una organización escolar?
¿Qué estrategias pueden ser adecuadas para motivar a los trabajadores de la educación?
¿De qué manera es posible identificar las necesidades de capacitación en organizaciones educativas?
¿Qué contenidos deben tener los programas de capacitación y desarrollo para docentes investigadores y funcionarios de organizaciones educativas?
¿Cómo deben ser definidos los perfiles profesionales de los trabajadores de la educación?
¿Cómo calcular costos de proyectos educativos diversos?
¿Cómo elaborar nóminas para trabajadores de la educación?
¿Cómo calcular la distribución de espacios físicos para la realización de actividades educativas?
¿Cómo ejercer la supervisión de las tareas de enseñanza?
Otras.

5. *Conclusiones.* Puede parecer una redundancia, pero aún así es necesario subrayar que los fenómenos administrativos son solamente modalidades que asumen ciertos procesos sociales. Lo administrativo *en cuanto tal* sólo es discernible analíticamente, de una manera semejante a como sucedería si se deseara conocer el colorido en cuanto tal de un objeto cualquiera, o el tamaño, o la forma, cuando estos atributos son vistos en abstracto.

Lo administrativo solamente puede ser entendido en relación con la totalidad de la que forma parte. Quizás por eso es tan difícil deslindar el objeto mismo de la administración. La inexistencia de hechos administrativos, *per se*, confunde a algunos estudiosos de las ciencias sociales que consideran que toda ciencia tiene, antes que otra cosa, un objeto de estudio específico, del cual no se ocupan otras disciplinas. En torno de esta cuestión se propician polémicas que no tienen sentido, como por ejemplo si la especialidad que se ocupa de esos asuntos es o no una ciencia, o si puede serlo.

Si los fenómenos administrativos son solamente modalidades de algunos procesos sociales, o si son aspectos particulares de los mismos, eso significa que tienen atributos que los identifican como miembros de una clase de fenómenos. Lo cual no significa que sean solamente eso; en realidad son fenómenos de diversas clases, según la perspectiva que utilicemos para estudiarlos. Lo más obvio es que, además de administrativos, sean políticos y económicos, como lo son igualmente culturales, normativos y de comportamiento. Si, por otra parte, se refieren a la educación, serán igualmente, educativos, en varios aspectos.

Quizá la única razón que justificaría la delimitación de los fenómenos administrativos sea de carácter práctico: la necesidad de someterlos a un control deliberado, con la finalidad de modificar su dinámica. De esta manera, la administración solamente se justifica como praxis, en un sentido instrumental. El conocimiento sobre administración es un recurso para

identificar el ámbito de esa praxis y no existe justificación alguna para hacer de esta disciplina una recreación especulativa. En todo caso, la teoría para explicar los procesos reales es necesariamente una síntesis de varias disciplinas científico sociales, especialmente la sociología y la economía. En este sentido, como especialista, el administrador sólo podría ser: o técnico o tecnólogo. Lo primero si procede rutinariamente de manera empírica; lo segundo si aplica el conocimiento científico, es decir: un conocimiento fáctico. Hasta ahora la gestión educativa ha sido sólo una rutina. Ante eso, a lo que debemos aspirar siempre es a que el administrador de la educación se convierta en un tecnólogo.

# Referencias bibliográficas

1) Tales obras son: la de Frederick Winslow Taylor, titulada *Principles of Scientific Management*, una de cuyas traducciones y publicaciones en español es la de Herrero hermanos, editores, en 1971, y la de Henri Fayol: *administration industrielle et générale*, publicada por esa misma casa editora con el título *Administración industrial y general.*

2) Para Henri Fayol, por ejemplo, "administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar..." (FAYOL, Henri., op. cit., p. 138). Con matices diferentes en cada caso, esta concepción sobre la administración, que alude a aspectos normativos de un proceso, se ha generalizado hasta convertirse en algo evidente por sí mismo, sin que sus divulgadores hayan advertido que fuera de un contexto concreto lo obvio es una trivialidad.

3) En su libro, publicado por primera vez en 1911, Frederick W. Taylor decía, al comenzar el primer párrafo del capítulo uno: "el objeto principal de la administración ha de ser asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados..." (TAYLOR, Frederick W., op. cit., p. 19).

4) A tal grado han surgido dudas sobre la validez de los paradigmas conceptuales y técnicos en la administración que, los mismos académicos del *management*, están haciendo planteamientos críticos dignos de ser tomados en cuenta. Por ejemplo, en el año de 1974, Joseph W. Mc Guire hacía un llamado de atención sobre la pérdida de validez de los enfoques tradicionales: "..., estos enfoques teóricos se han ido alejando cada vez más de la práctica administrativa. Como parten de supuestos universales, los partidarios de cada enfoque han perdido en muchos casos el contacto con la realidad." (MC GUIRE, Joseph W. *Contemporary Management.* Englewood Clifth, New Jersey. Prentice Hall, 1974, citado por LUTHANS, Fred. *Introducción a la administración.* México. Mc Graw-Hill, 1981, p. 428).

5) Entre los textos que conviene consultar están: VERGARA, José María. *La organización científica del trabajo. ¿Ciencia e ideología?* Barcelona. Editorial Fontanella, 1971; 205 p. También: SANDER, Benno. "Administración de la educación en América Latina: el concepto de relevancia cultural." (En: *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo.* Washington, OEA, 1984; pp. 49-69).

6) Las nociones de microsistema y macrosistema son de especial importancia para el administrador de la educación en las tareas de planeación y de gestión. Por esta razón es indispensable precisar ambos conceptos. "El microsistema se define por el hecho de que las instancias de decisión y de puesta en práctica están confundidas o en directa interrelación. Así, la maestra decide la estrategia que ella misma pondrá en práctica y el director está en relación directa

con la maestra, mientras que los macrosistemas se definen por una serie de relaciones indirectas entre las instancias de decisión y de ejecución." (BALOJUN, Taju., et. al. *Enfoque sistémico del proceso educativo.* Madrid. UNESCO-Ediciones Anaya, 1979, p. 18).

7) El enfoque de contingencia en administración, "se ocupa de la relación entre variables circundantes pertinentes, conceptos y técnicas administrativas que conduzcan al logro de objetivos. La contingencia no es sino una relación funcional entre *si* circundantes y *entonces* administrativos. En general, los *si* circundantes son variables independientes y los *entonces* administrativos son variables dependientes." (LUTHANS, Fred., op. cit., p. 429).

8) Es necesario aclarar que cuando decimos que hay escasez de trabajos de investigación educativa en nuestros países nos referimos a una escasez relativa, en comparación con la realizada en naciones industrializadas. Sin embargo, hay que reconocer las aportaciones que, tanto en el plano organizacional como en el individual, se han hecho en América Latina desde la década de los años setenta. En particular destaca la actividad del Centro de Estudios Educativos, con sede en México, cuyos resultados son oportunamente divulgados a través de su revista periódica titulada *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos.*
En cuanto a los investigadores, debemos tener presente la disciplina, constante y fecunda tarea de Carlos Muñoz Izquierdo, cuyos trabajos han sido publicados, en buena parte, en esa misma revista.

9) Sorprende, pero al mismo tiempo es un oportuno llamado de atención lo que Jean Piaget en dos momentos recientes mencionó de manera crítica: "la primera y sorprendente constatación que se impone en el intervalo de treinta años es la ignorancia en la que hemos permanecido en cuanto a los resultados de las técnicas educativas... Desde 1935 a 1965, en casi todas las disciplinas designadas por los términos de ciencias naturales, sociales y humanas, se podrían citar nombres de grandes autores que han renovado, con mayor o menor profundidad, las ramas del saber a las que han consagrado sus trabajos. Sin embargo, durante el mismo periodo, ningún pedagogo se ha añadido a la lista de los hombres eminentes que han influido en la historia de la pedagogía." (PIAGET, Jean. *Psicología y pedagogía.* Barcelona. Ediciones Ariel, 1969, p. 11 y 16).

10) Según la opinión de uno de los especialistas en administración de la educación, en la actualidad existen ya elementos de juicio importantes que deberíamos conocer: "hoy ya existen conceptos generales sobre regionalización, conformando un marco conceptual para el examen de las experiencias nacionales..." (SANDER, Benno. "El rol de la administración en los procesos de regionalización educativa." *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo.* Washington. OEA. No. 94-95, 1984, p. 83). Por otra parte, una comisión de expertos de la UNESCO preparó un catálogo de utilidad para administradores de la educación superior, en particular, que recopila abundante información al respecto, tanto de tipo descriptivo como teórico. (HENDERSON, Algo D., et. al. *Training University Administrators; A Programme Guide.* París. UNESCO, 1970).

11) Desde principios de los años sesenta ha habido interés en abordar el análisis sobre los procesos educativos de una manera distinta a como hasta entonces se había hecho. No son los criterios didácticos ni filosóficos los que fundamentan esta concepción sino los fundamentos empíricos interpretados con base en un marco conceptual de referencia sociológico, en un sentido amplio. En la unificación de estos criterios han tenido una importancia decisiva los organismos internacionales, particularmente la UNESCO. Dos ejemplos del esfuerzo realizado para sistematizar el conocimiento sobre la educación son: la obra de Philip H. Coombs publicada en 1968 y cuya traducción al español fue hecha en 1971 por Ediciones Península de Barcelona, con el título *La crisis mundial de la educación,* y la realizada por la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, encabezada por Edgar Faure, publicada por primera vez en

1972 y traducida al español un año después por la empresa de Madrid Alianza Editorial con el título: *Aprender a ser. La educación del futuro.* Ambas obras son pioneras en su género. Aunque contienen información sobre los más importantes aspectos de la educación, en su dimensión científica y administrativa, no son solamente catálogos de datos sino interpretaciones de esos datos.

*El autor es sociólogo egresado de la UNAM. Realizó estudios de posgrado en ciencias económico administrativas en l'Ecole Pratiques des Hautes Etudes de París y en la propia Sección de Graduados de la ESCA-IPN, de donde es Profesor-Investigador en el área de administración de recursos humanos.*

# PREMIO DE ADMINISTRACION PUBLICA 1986

## El Instituto Nacional de Administración Pública

### Convoca al Certamen para obtener el Premio de Administración Pública 1986 de acuerdo a las siguientes

## BASES

### DEL OBJETO

I. El Premio de Administración Pública tiene como objeto fomentar la investigación científica en administración pública, colaborando con ello a enriquecer su conocimiento y contribuir a la superación del ejercicio profesional de los servidores públicos.

### DE LOS PARTICIPANTES

II. Pueden participar todos los ciudadanos mexicanos interesados en el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración pública.

### DEL CARACTER ACADEMICO DE LAS INVESTIGACIONES

III. Las investigaciones deben:

1. Referirse a la administración pública, en lo relativo a la ciencia de la administración y/o su ejercicio profesional.
2. Producir conocimientos originales y trascendentes, que contribuyan a la solución de los problemas de la administración pública y/o la superación del nivel académico de la disciplina.
3. Reunir los requisitos inherentes al conocimiento científico, tanto en lo relativo al proceso y método de elaboración, como en lo referente a la presentación de los resultados.
4. Contribuir al interés de la comunidad académica y profesional de la administración pública, como un aporte al desarrollo de las ciencias sociales en México.
5. Trascender hacia el presente, tratándose de investigaciones de carácter histórico.

### DE LA FORMA Y TIEMPO DE LA PRESENTACION DE LAS INVESTIGACIONES

IV. Las investigaciones deben:

- en español, en original y 12 copias.

s en su totalidad y no ser completa ni parnvestigaciones realizadas con fines diverseste Certamen.

3. Tener una extensión mínima de 100 cuartillas, atendiendo a una composición de 28 líneas de 63 golpes. En el caso que la investigación rebase holgadamente las cuartillas mencionadas, podrá obviarse la disposición señalada.
4. Remitirse bajo seudónimo. El autor entregará o enviará por correo certificado (en sobre separado) los datos necesarios para su identificación, en los que debe constar: nombre completo, domicilio y teléfono, así como el seudónimo utilizado. El sobre debe dirigirse al Premio de Administración Pública para ser conservado por Notario Público, debidamente asegurado, a fin de dar a conocer su contenido en el caso de los galardonados, una vez que el Jurado dictamine el resultado del Certamen.
5. Entregarse directamente o remitirse por correo certificado al Instituto Nacional de Administración Pública (domicilio al calce), a más tardar a las 14 horas del 15 de abril de 1987. Excepcionalmente se pueden entregar en los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, previa consulta con el INAP, y respetándose plenamente las Bases de esta Convocatoria.

V. Pueden participar tesis de posgrado en administración pública o en disciplinas sociales afines a la misma, siempre y cuando se refieran a administración pública.

VI. Quedan excluidas las investigaciones presentadas con antelación a este Certamen, así como a concursos similares al mismo e investigaciones elaboradas por más de dos personas. Tampoco pueden participar personas que hayan sido premiadas en este Certamen con anterioridad.

### DEL JURADO DEL PREMIO DE ADMINISTRACION PUBLICA

VII. El Jurado lo integran las siguientes instituciones académicas:

- * Centro de Investigación y docencia Económicas
- * Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- * Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- * El Colegio de México
- * Instituto Politécnico Nacional
- * Secretaría de Educación Pública
- * Universidad Autónoma Metropolitana
- * Universidad Nacional Autónoma de México
- * Instituto Nacional de Administración Pública, y sus Ex-Presidentes:
- * Licenciado Gustavo Martínez Cabañas
- * Licenciado Andrés Caso Lombardo
- * Licenciado Luis García Cárdenas

El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del INAP y fungirá como Secretario, el Secretario Ejecutivo del mismo.

### DEL PREMIO Y LAS DISTINCIONES

VIII. El premio y las distinciones que se otorguen de acuerdo a la resolución del Jurado serán:

- * PREMIO DE ADMINISTRACION PUBLICA 1986, consistente en la publicación de la investigación, a cargo del INAP, y la cantidad de dos millones de pesos en efectivo.
- * Mención Honorífica, consistente en la publicación de la investigación, a cargo del INAP.
- * Menciones Especiales, otorgadas a criterio del Jurado a las investigaciones que se hagan acreedoras a ellas.

En el caso del ganador del Premio de Administración Pública, no podrá declararse empate.

IX. El Certamen no podrá declararse desierto en ningún caso.

### NOTAS

X. El Instituto Nacional de Administración Pública se reserva el derecho de editar las investigaciones presentadas en el Certamen.

XI. Todo asunto relativo al Premio de Administración Pública 1986 no previsto por esta Convocatoria, será resuelto por el Instituto Nacional de Administración Pública.

- * Centro de Investigación y Docencia Económicas

Premio de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Delegación Cuajimalpa
05110 México, D.F.
Teléfonos 570-46-43; 570-46-33