



01070  
3  
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MEXICO

---

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
Maestría en Pedagogía

"SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA  
PLANEACIÓN EDUCATIVA EN EL MUNDO"

[ LOS CASOS DE INGLATERRA, FRANCIA, ALEMANIA,  
ESTADOS UNIDOS Y JAPÓN ]

T E S I S

Que para obtener el grado de  
MAESTRIA EN PEDAGOGIA

P r e s e n t a

GENER JOSE AVILES ALATRISTE  
L

Directora de Tesis:  
DRA. PATRICIA EHRLICH QUINTERO

México D.F.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

263908



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	LA EDUCACIÓN Y LA SOCIEDAD A FINALES DEL SIGLO XIX	7
2.1	La Sociedad Inglesa en el Siglo XIX	7
2.2	La educación Inglesa en el Siglo XIX y principios del XX	9
2.3	La sociedad francesa durante el Siglo XIX	13
2.4	La educación francesa durante el Siglo XIX y los inicios del XX	16
2.5	La Sociedad alemana en el Siglo XIX	20
2.6	La educación alemana en el siglo XIX y principios del XX	27
2.7	La sociedad norteamericana en el siglo XIX	28
2.8	La educación norteamericana en el siglo XIX y principios del XX	34
2.9	La sociedad japonesa en el siglo XIX	37
2.10	La educación japonesa en el siglo XIX y principios del XX	43
3.	EL DESARROLLO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA	51
3.1	La administración científica	54
3.2	La teoría clásica de la administración	58
3.3	Las teorías basadas en el comportamiento	59
3.4	Las teorías de sistemas en la administración	62

3.5 La teoría de investigación de operaciones y la administración	65
4. EL CONCEPTO DE PLANEACIÓN EN LA TEORÍA ADMINISTRATIVA	67
4.1 La planeación estratégica	67
4.2 La planeación operativa	70
5. LA PLANEACIÓN Y LA EDUCACIÓN	73
5.1 El enfoque técnico - económico de la planeación	73
5.2 La etapa de crítica a la ideología subyacente	89
5.3 La etapa de la dimensión política de la planeación	93
6. CONCLUSIONES	101
6.1 Consecuencias de la planeación educativa en Inglaterra	101
6.2 Consecuencias de la planeación educativa en Francia	102
6.3 Consecuencias de la planeación educativa en Alemania	103
6.4 Consecuencias de la planeación educativa en Estados Unidos	104
6.5 Consecuencias de la planeación educativa en Japón	106
OBRAS CONSULTADAS	108

## Agradecimientos

Para elaborar una investigación como la que presento he requerido el apoyo y la ayuda de personas e instituciones, con el riesgo de omitir a alguien quiero expresarles mi gratitud.

En primer lugar a mi directora de tesis la Dra. Patricia Ehrlich Quintero, por su dirección y paciencia y en cuyo seminario surgió la inquietud para escribir sobre el tema y fue el foro en el que se presentaron los avances del mismo.

Un reconocimiento muy especial para la Dra. Libertad Menéndez Menéndez, asesora del postgrado en pedagogía, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México, por revisar el manuscrito y por su apoyo y disposición alegre para la realización de todos los trámites que implican la terminación de una tesis y su posterior defensa.

Mi sincera gratitud también a quienes fueron mis maestros en ésta etapa de preparación académica, los doctores, Ángel Díaz Barriga, Edgar Linás Álvarez, José O. Medel Bello, José Manuel Villalpando y los maestros, José Luis Becerra López, Roberto Pérez Benítez, Luz Elena Salas y Alicia Valdés Killián.

Los alumnos del seminario de investigación impartido por la Dra. Ehrlich durante los últimos cuatro semestres han sido mis colegas y correctores, a ellos también mi gratitud.

La cuidadosa elaboración del original se debe a la valiosa ayuda de mis hermanos el licenciado en asentamientos humanos David Avilés Alatríste y el biólogo Obed Agustín Avilés Alatríste.

En el campo laboral he recibido el apoyo decidido del Maestro Agustín Galicia Montesinos, quién promovió la autorización de mis estudios y ha estado constantemente al pendiente del desarrollo de los mismos, animándome y apoyándome en los momentos que más lo he necesitado. ¡Muchas gracias, Agustín!

El Dr. Ismael Castillo Osuna, rector de la institución para la que trabajo ha tenido confianza en la realización de ésta investigación.

Muchas son las instituciones que me han apoyado y a quiénes debo expresar aunque sea brevemente mi gratitud. A la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad de recibir la preparación en sus aulas. A la Universidad de Morelos y al Colegio Linda Vista por darme el apoyo económico y la oportunidad de estudiar.

Posiblemente la mayor deuda de gratitud es para los revisores de ésta investigación, pues sus comentarios y correcciones han contribuido en el desarrollo de la tesis, pero sobretodo han dedicado su tiempo y han tenido la fineza de hacerlo de manera expedita. ¡Gracias, a los doctores; Sara Rosa Medina Martínez y Héctor Díaz Zermeno y al maestro Roberto Pérez Benítez!

Finalmente mi gratitud para la persona a quien debo todo lo que soy y quién ha dirigido mi vida cada día, a Dios el Todopoderoso.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pertenece al campo de la gestión educativa, que ve a la educación como un proceso similar al proceso administrativo; en el que existen planeación, organización, toma de decisiones, dirección y control, con las características peculiares del campo.

De la misma manera que existe un proceso administrativo hay un proceso educativo en el que idealmente debiera haber, planeación educativa, organización educativa, política educativa, dirección de instituciones educativas y evaluación.

Se hace entonces necesario investigar y sistematizar el conocimiento teórico existente sobre la planeación educativa, pues, si bien es cierto que es una disciplina que irrumpe con fuerza después de la segunda guerra mundial, hay una gran cantidad de material generado en ese tiempo que no ha sido organizado sistemáticamente.

En el primer capítulo de esta investigación se revisa la situación de la educación a finales del siglo XIX en los cinco países que ya presentaban un desarrollo económico importante y que más tarde se convirtieron en los líderes, que impulsaron la planeación en todo el mundo.

Para entender el fuerte auge de la planeación en el mundo de la posguerra, es necesario recordar que originalmente surgió en el desarrollo de la teoría administrativa como parte del interés del mundo capitalista por incrementar la

El abundante material publicado con respecto al tema se encuentra además de disperso, sin una reflexión que permita analizar esos sutiles mecanismos de control a través de los sistemas educativos.

Debemos insistir en que la Gestión educativa forma parte del saber educativo, pero no es el todo. Es necesario pensar en las condiciones concretas del lugar en el que se va a implementar la planeación, junto con una filosofía educativa, una sociología de la educación, una teoría pedagógica, etc. Planear respetando las circunstancias geográficas, históricas, sociales y culturales del lugar en el que se implemente antes que aceptar la imposición de mecanismos de planeación que muchas veces ni en los países en los que surgen han tenido éxito.

Además del respeto a las circunstancias propias de cada nación, existe una lógica del desarrollo teórico-práctico de cada campo, que también debe respetarse. La educación y la administración la tienen y evidentemente no son iguales.

#### OBJETO DE ESTUDIO

En esta investigación el objeto de estudio es la planeación educativa, su lógica teórico-práctica y sus aportaciones o debilidades a partir de su implementación en la educación pública.



No se analiza en el estudio la situación de la educación que ofrecen los particulares, ya que la llamada iniciativa privada es un abanico tan diverso que en sí mismo requeriría otro estudio.

### OBJETIVOS

1. Sistematizar la información disponible en el marco de una teoría de la planeación educativa.
2. Identificar cómo se han implementado las teorías de planeación al campo de la educación, que etapas han tenido y cuáles han sido los principales resultados.

Nótese, sin embargo, que siendo la Administración o gestión educativa, ante todo un saber instrumental y por lo tanto, apenas una pequeña parte del saber educativo, debe pensarse sobre todo en las condiciones concretas del lugar en el que se piensa ejercitar la Planeación, juntamente con una filosofía educativa, una sociología de la educación, una teoría pedagógica, etcétera.

### METODOLOGÍA

Este anteproyecto está basado en una investigación documental y de casos que hace una cuidadosa revisión de la bibliografía disponible sobre el origen de la planeación educativa en cinco países desarrollados. Dichos países se eligieron tomando en cuenta su historia y la incorporación de nuestro objeto de estudio en sus sistemas educativos.

Se escogieron tres países europeos, un americano y uno asiático. Inglaterra se eligió debido a que fue el país en el que se originó la revolución industrial cuya aparición, planteó la necesidad de preparar mano de obra calificada, una misión nueva para la educación popular inglesa.

El caso de Francia se estudia por ser la nación de mayor tradición pedagógica, de mayores conquistas para sus ciudadanos y por ser uno de los primeros países del mundo en reflejar en sus leyes importantes planes para la conformación de un sistema educativo nacional moderno.

Alemania representaba, durante el siglo pasado, a la nación europea, y posiblemente del mundo, mejor organizada para atender la educación popular; con una clara visión de futuro y con planes educativos en consecuencia con esa visión.

Estados Unidos es estudiada por ser el gigante que despertaba basado en un trabajo educativo bien organizado, con una visión moderna y sin temor a experimentar y a romper con la tradición de la vieja Europa.

Japón es un ejemplo de lo que un estado puede llegar a cambiar teniendo como eje de transformación a la educación, de ser un estado feudal a mediados del siglo pasado se transformó en cincuenta años en una moderna potencia mundial. Por ésta razón, en primer lugar, se hace una sinopsis del panorama histórico y educativo de los países estudiados. Ésta revisión no pretende ser exhaustiva sino permitirnos un claro marco de referencia.

Una vez ubicados históricamente se tratarán de entender las circunstancias en las que surgen las teorías administrativas, su desarrollo histórico su vinculación con la sociedad y sus diferentes enfoques teóricos.

Se hace entonces una revisión del concepto de planeación en las diferentes teorías administrativas, enfatizando los conceptos de planeación estratégica y operativa. El concepto de planeación estratégica, se analizó con especial cuidado ya que actualmente es la planeación que se trata de implementar como uno de los parámetros importantes en las instituciones de educación superior con excelencia.

Analizado el contexto histórico de la educación a finales del siglo pasado y principios de éste, las condiciones históricas en las que aparecen las teorías educativas y el concepto actual de planeación se empezó a analizar la forma como la planeación se introdujo en la educación. En ésta parte se proponen tres diferentes momentos históricos de la planeación en la educación.

Finalmente en las conclusiones se busca identificar los aportes que la planeación a traído al campo educativo, los desafíos que plantea y los problemas que inevitablemente ha traído a los sistemas educativos nacionales.

a investigación es tanto hemerográfica como bibliográfica realizada durante los últimos veinticuatro meses. (Marzo de 1996 a Marzo de 1998)

## 2. LA SOCIEDAD Y LA EDUCACIÓN A FINALES DEL SIGLO XIX

Antes de introducirnos a estudiar los sistemas educativos en lo particular, vamos a recordar las condiciones históricas y educativas que existían, las principales ideas imperantes y los avances científicos y tecnológicos hacia finales del siglo XIX.

### 2.1 La sociedad inglesa en el Siglo XIX

En Inglaterra gobernaba la Reina Victoria que enfrentó la llamada cuestión de Irlanda quien atravesó por graves problemas de hambruna, (muchos irlandeses emigraron a los Estados Unidos de América), el problema político que se suscitó cuando Inglaterra votó, en 1801, el Acta de la Unión que incorporaba totalmente a Irlanda, disolviendo su parlamento. Los irlandeses respondieron con gran violencia, hasta que se les otorgaron 100 curules para sus diputados y 28 para sus pares en el parlamento inglés. Pero sin duda el problema más grave de Irlanda fue el religioso, las tres cuartas partes de la población irlandesa profesaba el catolicismo y los ingleses les exigían pagar contribuciones a la iglesia anglicana.

Irlanda tenía ya tres siglos de lucha para conservar su religión pero siguieron ocupando un plano inferior con respecto a los protestantes que eran los únicos que podían obtener asientos de diputados. Los conflictos fueron tan violentos que en 1821 Inglaterra dividió a Irlanda en dos: El Estado libre de Irlanda,

católico y el Estado del Ulster, al norte del país, protestante y bajo la protección británica.

El Imperio inglés fue extendiéndose rápidamente durante el siglo XIX, tanto en Asia como en África y Oceanía, favoreciendo la economía liberal. La industria, el comercio y la navegación alcanzaron un auge extraordinario y colocaron a Inglaterra a la cabeza de las naciones Europeas.<sup>2</sup>

A pesar del marcado tradicionalismo inglés, hubo profundos cambios sociales. Los burgueses dedicados a la banca, a las industrias y a las profesiones liberales, alcanzaron importantes prerrogativas sin llegar a desplazar por completo a la aristocracia. Esta seguía siendo el centro de las tradiciones y del poderío nacional. Pero las energías nuevas y constructivas del país descansaban en la burguesía, impulsora del trabajo, de la economía y del pensamiento inglés; y en los obreros, jornaleros, mineros y agricultores que poco a poco iban reivindicando sus derechos. Fábricas, minas y astilleros reclamaban la mano de obra de las masas proletarias y el gobierno intervino para garantizarles sus derechos ayudándolos a salvarse de la miseria y de la abyección.

La esclavitud, debido a la labor de ligas y asociaciones, acabó por proscribirse en todo el Imperio Británico en 1833. El Estado inglés pago veinte millones de libras esterlinas a todos los dueños de esclavos para asegurarles su libertad.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cunningham, William. *The Growth of English Industry and Commerce in Modern Times*. Cambridge, University Press, 1985. p. 231-298.

<sup>3</sup> Cunningham, William. *Op. cit.*, p.315

Los socialistas utópicos, (Roberto, Owen, Enrique de Saint-Simon, Carlos Fourier, Luis Blanc y P.J. Proudhon) como los científicos (Carlos Marx, Federico Engels) hallaron en Inglaterra el lugar ideal para el desarrollo de sus ideas.

Durante los últimos treinta años del siglo XIX y en los primeros del siglo XX, Inglaterra desplegó una gran actividad de carácter colonial en África, que terminó con la llamada guerra de los boers, es decir contra los colonos de origen holandés que ocupaban el sur del continente. Las ricas tierras de Orange y de Transval fueron anexadas al Imperio en 1902 cuando ya se había consumado la conquista de la India.

## 2.2 La educación inglesa en el Siglo XIX y principios del XX

La educación en Gran Bretaña estuvo dominada por el pensamiento y la práctica Inglesas y, aunque los escoceses y los irlandeses consiguieron algunas concesiones locales, en Gran Bretaña, en general, siguieron habiendo un alto grado de uniformidad.

A principios del siglo XX se hizo claro que la subvención estatal en cuanto a educación tenía que ser claramente mas alta que la subsistencia mínima. En 1866 la Comisión Cross investigó la educación elemental de los trabajadores e hizo conocer su Informe en 1888; en 1895 la Comisión Bryce hizo público un informe sobre la educación secundaria. Entre estas dos comisiones, estimularon la acción gubernamental, que publicó en 1902 el Acta de Educación, la cual reconocía que no había ningún "sistema" real de educación en Inglaterra sino, por lo contrario, un conjunto de ofertas por parte

de diversas autoridades no coordinadas. El Acta de 1902 fue desarrollado hasta el progresista Código de escuelas elementales públicas de 1904, que declaraba que "el objetivo de la escuela elemental pública es formar y reforzar el carácter y desarrollar la inteligencia de los niños confiados a ella"<sup>4</sup>

El énfasis en los planes surgidos de ésta legislación era lograr en los alumnos ingleses el cultivo de hábitos de observación y de claro razonamiento, el conocimiento de los ideales y logros de la humanidad y de la literatura y la historia inglesa, la capacidad de utilizar el lenguaje como instrumento de expresión, el gusto por la lectura, la experiencia en labores manuales y prácticas y en la educación física. El código también instituía una escala de movilidad o promoción de los alumnos.

El plan animaba a los maestros a encontrar a los mejores alumnos para promoverlos a las escuelas secundarias, en donde permanecían hasta los dieciséis años, con un curriculum que incluía: inglés, historia y geografía, un idioma antiguo o moderno, matemáticas, ciencia, ejercicio físico, dibujo, canto, y labores domésticas.

Para conseguir sus fines el plan del Acta de 1902 abolió las juntas escolares locales y las substituyó por autoridades de educación local (LEA). La educación dejó de ser gratuita pero las LEA estaban facultadas por ley para ofrecer hasta

---

<sup>4</sup> Maclure, J.S., Educational Documents: England and Wales, 1816-1963. Londres, Chapman and Hall, 1965. p. 154

un 25 por ciento de becas de la matrícula total, destinadas a motivar a los niños brillantes de escasos recursos.

En 1917, como un esfuerzo por unificar las prácticas en todas las escuelas de este tipo, se introduce el certificado escolar de examen externo. Sin embargo para las clases trabajadoras la única alternativa eran las escuelas elementales de las LAE, en las que algunas veces conseguían dos grados secundarios al final. La edad mínima de salida de la escuela era 12 años.

Un Informe sobre el empleo infantil de la posguerra recomendaba elevar la edad mínima de salida de la escuela a los catorce años. Pero fue hasta 1918 que el Acta de educación promovida por el historiador H.A.L. Fisher, demostró una preocupación por atender a la mayoría trabajadora, motivado mayormente por la obtención de sus votos.

El Acta propuso elevar la edad mínima de salida de la escuela a los catorce años, organizar escuelas diurnas de continuación de jornada parcial, atender la salud de los niños de los trabajadores y la articulación de un sistema de educación nacional más integrado. Aunque el Acta atendía la cobertura se olvidó de la calidad de la educación para la mayoría del pueblo, ya que consideraba que una buena educación solamente era para los nobles y que el pueblo debía saber su lugar en la vida.

A pesar de esta visión clasista, Inglaterra tuvo que abrirse a los progresos en educación y en psicología provenientes de otras partes del mundo. En 1924 la junta de educación del parlamento de mayoría laborista, creó un comité



consultivo bajo la presidencia de William Henry Hadow, para que considerara la educación de los adolescentes.

El informe Hadow de 1926, presentó a la consideración del parlamento conservador cuatro importantes propuestas para las escuelas de la clase trabajadora: La creación de una escuela primaria y otra secundaria obligatoria para todos niños ingleses, la extensión de la edad de salida hasta los quince años, planes educativos nacionales iguales para todos los niños ingleses y un curriculum basado en actividades centradas en la experiencia en lugar de materias.

Los conservadores no adoptaron las propuestas del informe Hadow. En 1929 una mayoría laborista lo adoptó, pero la edad mínima de salida de la escuela fue derrotada. La gran depresión económica impidió la puesta en marcha de la segunda parte del informe Hadow, votado en 1931, y dirigido a mejorar la escuela primaria inglesa. En él se recomendaba basar el curriculum en actividades centradas en la experiencia en lugar de materias, clasificar las habilidades de los niños basados en su cociente de inteligencia, tamaño máximo de la clase de cuarenta alumnos y la disposición de orientar la educación con los avances de la psicología y la pedagogía progresista.

La segunda parte del informe Hadow fue muy bien recibida pero las condiciones impidieron ponerlo en práctica hasta 1944, cuando se aprobó el Acta de educación de 1944 que reestructuró la educación inglesa. El Acta mantuvo la separación entre escuelas privadas, ayudadas mediante

concesiones gubernamentales, y las escuelas públicas financiadas completamente por el gobierno que seguían dos corrientes principales: una escuela primaria común y escuelas secundarias modernas.<sup>6</sup>

### 2.3 La sociedad francesa durante el Siglo XIX

En el siglo XIX, Francia había vivido la Segunda República y el Segundo Imperio napoleónicos. Bajo éste último Francia prosperó mucho. Luis Napoleón o Napoleón III adornó la ciudad de París, abrió escuelas, fundó hospitales, dotó al país de canales, caminos, ferrocarriles y astilleros, fomentó la navegación transatlántica, la industria y el comercio.

Obreros y campesinos encontraron trabajo y garantías con la creación de sociedades de socorro mutuos y de cajas de ahorros. Los burgueses ricos se dedicaron a negocios de bancos y a la especulación. El lujo, la vida artística e intelectual dieron a Francia una nota de atracción.

Sin embargo el Emperador cometió dos graves errores que a la postre aceleraron su caída, se convirtió en un dictador de Francia y quiso ser dictador de Europa. Se reservó el poder ejecutivo y gobernó con mano de hierro, interviniendo en las elecciones, imponiendo consejeros y senadores, vedando la libertad de prensa, estableciendo la más estricta de las vigilancias privadas y públicas. Todo intento de rebelión lo castigaba deportando a las colonias a los

---

<sup>6</sup> McIure, J.S., Op. cit., p. 174

principales líderes. Finalmente quiso dirigir la política europea y aunque esto trajo prestigio a Francia, fue su ruina.<sup>6</sup>

Posiblemente sus tres más grandes yerros en política exterior fueron: la cuestión de Oriente o el problema ruso-otomano, que trajo como consecuencia involucrar a Francia en la guerra de Crimea, la cuestión italiana, en donde a pesar de haber firmado el tratado del Piamonte en el que se comprometía a apoyar la unificación italiana no la apoyó por temor a los católicos, y la fallida intervención francesa en México.

La caída del Segundo Imperio ocurrió cuando Napoleón III firmó en 1860 un tratado comercial con Inglaterra en el que permitía la venta de productos ingleses en Francia, lo que perjudicó a la industria francesa y arruinó a varios industriales, aumentando el descontento de la clase burguesa, ya inquieta por el asunto italiano.

Al sentir el descontento de la burguesía Napoleón III trató de conquistar el favor de los liberales. Promulgó una ley de amnistía a los que se habían opuesto a que fuera Emperador,

En 1851, permitió mayor libertad de pensamiento y de prensa, concedió facilidades al Cuerpo legislativo, permitió que se estableciera el régimen parlamentario favoreciendo la libre iniciativa del Cuerpo legislativo y del Senado.

---

<sup>6</sup> Bourgin, Georges, "Napoleón III", en: *La troisième république*, París, Guillaume, 1978, pp. 118-198.

El 15 de Julio de 1870 declaró la guerra a Prusia que en tan solo un mes lo derrotó ampliamente, capitulando el 1º de Septiembre de 1870. La derrota, produjo una violenta reacción en toda Francia, Napoleón III fue destituido y León Gumbetta, en París encabezó la rebelión hasta que Adolfo Thiers preside la llamada tercera república, que firmó el 28 de Enero de 1871 la Paz de Versalles ratificada en Francfort. Francia perdió Alsacia y Lorena y se comprometió a pagar cinco millones de francos como indemnización de guerra.

La tercera república dio a Francia una organización democrática y anticlerical, estableció que la enseñanza fuese laica, gratuita y obligatoria; aseguró la libertad de prensa y de asociación y separó la Iglesia del Estado.

Mas tarde apoyó la formación de organizaciones sindicales. En el exterior la tercera república extendió el colonialismo. Desde 1881 hasta 1912 ocupó en África, Túnez, Sudán Occidental, Dohomey, el Congo francés, los territorios de Chad y Marruecos. En Asia ocupó Indochina, Tonkín y Camboya y en el océano Índico, Madagascar.

Económicamente su progreso fue rápido. El proceso de urbanización se aceleró. Se construyeron carreteras, ferrocarriles, puertos y canales. La industria y el comercio aumentaron junto con la agricultura. Se dio protección jurídica a mujeres y niños y se apoyó al proletariado en la reivindicación de sus derechos, haciendo realidad las garantías individuales. En síntesis se puede decir que el gobierno de la tercera república se interesó en atender al pueblo.

## 2.4 La educación francesa durante el Siglo XIX y los inicios del XX

Hay un acontecimiento crucial para entender los cambios educativos en Francia bajo la tercera república: el divino mandato del *magisterium ordinatum*, es decir el derecho de la Iglesia católica de enseñar a los fieles mediante un oficio eterno de recepción e interpretación de las Escrituras. Este acontecimiento influyó no solo en Francia sino en todas las naciones católicas europeas y americanas.

Durante el siglo XIX los nacientes estados nacionales se enfrentaban a crueles batallas económicas y políticas y para superarlas anteponían el nacionalismo y el modernismo a la religión. Por esto se difundían rápidamente ideas ateadas de todo tipo.

La Iglesia vio amenazado su *magisterium* ante los turbulentos años de inquietud en las clases obreras y de reacción burguesa, de creciente industrialización y tecnologización y frente a la visión positivista-materialista.

El Papa Gregorio XVI adoptó medidas para reforzar la autoridad papal sobre la Europa católica a través de los principios de la infalibilidad del papa y la oposición al pensamiento liberal. Esto lo hizo por medio de varias encíclicas que denunciaban los matrimonios interraciales, las insurrecciones populares en Polonia, la indiferencia religiosa, la injerencia del Estado alemán en los asuntos eclesásticos y a las sociedades bíblicas protestantes con sus misiones.

En 1832 dio a conocer la encíclica *Mirari vos*, en la que atacó al liberalismo y en 1834 la *Singulari nos*, en la que enfrentó las populares ideas del sacerdote francés Félicité-Robert de Lamennais, que defendía la posición de que la Iglesia se limitara a cuestiones espirituales y abandonara la política.

En *Singulari nos*, combatió a las doctrinas liberales y a todos sus expositores, incluyendo academias y universidades en donde, " resuenan nuevas y monstruosas opiniones, y que atacan a la fe católica ya no de manera secreta u obscura sino declarando públicamente contra ella una guerra horrenda e impía " <sup>7</sup>

Gregorio XVI murió en 1854, pero fue sucedido en 1846 por un papa más diplomático pero también decidido e intolerante, Pío IX; quien firmó concordatos con los estados católicos europeos que concedían a la Iglesia la exclusividad para dirigir escuelas. Los concordatos más amplios en cuanto a facultades otorgadas a la Iglesia fueron los de España, firmados en 1851 y con Austria en 1855.

La feroz oposición papal al liberalismo, al socialismo y a la ciencia positiva se puede percibir claramente en su primera encíclica de 1846: *Qui pluribus*, contra el comunismo hasta su vigesimasegunda escrita en 1864y llamada *Quanta cura*, que hace un repaso por todas las doctrinas sociales surgidas en

---

<sup>7</sup> Gregorio XVI, "Mirari vos, 15 de Agosto de 1832", en: Colección de encíclicas, tomo 1, A:C:E., Madrid, 1962.

veinte años y en la que trata de afirmar el reconocimiento del poder religioso sobre los estados.<sup>8</sup>

Pío IX reunió en 1868 a unos 700 obispos para un Concilio vaticano, para adoptar una posición aún más radical contra el modernismo y en 1870 tomó dos resoluciones históricas: la primacía del papa y su infalibilidad. El Concilio se tuvo que suspender por los triunfos de Garibaldi para la unidad italiana. (a la que se oponía el Pontífice), a la derrota de Francia en la guerra franco-prusiana y a la invasión y anexión del Estado Vaticano a Italia por el general Cadorna el mismo año de 1870.

Graves fueron las consecuencias sociales para los gobiernos de los países católicos europeos ya que los confrontaba a tomar una posición a favor del vaticano o en su contra. Esto no era fácil ya que los habitantes de sus principales ciudades podían entender su anticlericalismo pero la así la gran mayoría de la población rural

Durante la tercera república Francia adoptó una postura anticlerical afirmando la autoridad primaria del estado, estableciendo la obligatoriedad de la educación básica y haciendo una serie de reformas a la educación secundaria. En 1880 se prohibió a las instituciones de educación superior que no estuvieran autorizadas el uso del nombre de Universidad.

En 1881 surge la Ley Ferry en la que el gobierno francés reconoce como una

---

<sup>8</sup> Pío IX, "Quanta cura y Syllabus errorum", en: Anne Fremantle, *The Papal Encyclicals in Their Historical Context*. New York, Mentor, 1956, pp 5-48.

obligación ante sus ciudadanos la gratuidad de la enseñanza primaria. En 1882, una segunda Ley Ferry la hace jurídicamente obligatoria. Los planes contenidos en la ley Ferry tendían a atender lo que hoy llamaríamos el rezago educativo. Los resultados no se hicieron esperar, el analfabetismo disminuyó y el número de maestros se duplicó en solo 15 años.<sup>9</sup>

En 1889 apareció una nueva ley en la que se obligaba a todos los maestros a recibir salario del estado y a prepararse en escuelas normales estatales. La educación secundaria fue regulada aunque seguían vigentes las escuelas superiores para sectores privilegiados.

La educación en el sur de Francia tradicionalmente rural y católico era difícil ya que la población no aprobaba las medidas adoptadas por el gobierno y rechazaba a los maestros que eran asignados para educar a sus hijos. El gobierno en represalia hacia inflexible su postura.

El 7 de Julio de 1904, por ley, se prohibió la enseñanza religiosa y se dio un plazo para la clausura de todas las escuelas privadas; 1914. La guerra impidió que esta ley se cumpliera. Sin embargo la educación pública francesa se modernizó y secularizó. Al concluir la guerra los maestros se hicieron oír indicando que el curriculum era libresco y formal por lo que la ley Astier de 1919 lo modificó y creó las escuelas técnicas, ya que durante la guerra Francia careció de técnicos calificados.

---

<sup>9</sup> Dupeux, Georges, "L' éducation", en: French society 1789-1970. Londres, Methuen, 1976. p 158.



Sin embargo hasta 1927 los estudios universitarios seguían siendo para las clases privilegiadas y la única carrera a la que se podía acceder siendo de escasos recursos era el magisterio.<sup>10</sup>

Los planes educativos de Francia no van a cambiar sino hasta después de la segunda guerra mundial, cuando Paul Longevine y Henri Wallon son nombrados en 1944 para reconstruir la educación, encomienda que cumplieron en Junio de 1947, cuando presentaron el Plan Longevine-Wallon.<sup>11</sup>

## 2.5 La sociedad alemana en el siglo XIX

Napoleón Bonaparte destruyó, en 1808 el Sacro Imperio Romano Germánico. Las naciones germanas unidas artificialmente por el régimen imperial cuya corona conservaba Austria, sufrieron modificaciones y cambios debidos a la política napoleónica que anexó los Estados más débiles a los más poderosos. En 1815 el Congreso de Viena reconoció 38 Estados de la Confederación Germánica, todos independientes y regidos por sus propios señores, reyes, príncipes, Archiduques, Duques y municipios de las ciudades libres.

La política internacional de la Confederación se resolvía en la Asamblea o Dieta, presidida por Austria; quien intervenía directamente en la política de los 38 Estados y sus principios estrictamente conservadores se oponían a las tendencias liberales y nacionalistas de la época.

---

<sup>10</sup> Dupeux Georges, "La république des professeurs", en : Op. cit. p. 256.

<sup>11</sup> Wallon, Henry, "Introducción", en: El plan de la reforma de la enseñanza. París, E.S.F., 1947. p. 157.

Los Estados germanos volvieron sus ojos hacia Prusia, regida por la casa de los Hohenzollern, y la escogieron como posible coordinadora y defensora de los intereses económicos y políticos de la Confederación.

Como hemos visto la industria Inglesa alcanzó extraordinario desarrollo a principios del siglo XIX y sus artículos manufacturados invadieron los mercados europeos.

Prusia, la más industrializada de las naciones germanas, invitó a los Estados de la Confederación a suprimir las aduanas que existían entre cada dominio para facilitar el libre intercambio interior y a imponer fuertes derechos a los artículos extranjeros. Poco a poco todas las naciones germanas aceptaron el "Zollverein" o la unión aduanal que salvaba la industria y la economía de los pueblos germanos.

La capital del Estado Prusiano era Berlín y se transformó en el centro de las actividades comerciales de los pueblos germánicos, facilitando el programa de unificación planeado por los Hohenzollern. Austria se negó a participar del Zollverein perdiendo así prestigio e influencia entre los confederados. El siguiente paso fue la creación de líneas férreas que los unieran entre sí, favoreciendo el desarrollo del comercio y de la agricultura

En 1848 los prusianos obtuvieron que su monarca Federico Guillermo IV les concediera una Constitución, ese mismo año un fuerte movimiento nacionalista permitió la creación de la Asamblea de Francofort que pretendía unificar a la nación germánica, en un solo país; darle un emperador hereditario

y una Cámara elegida por sufragio universal. La corona Imperial se le ofreció a Federico Guillermo IV, quien la rechazó debido a la tendencia abiertamente democrática de la Asamblea. Mas tarde Austria y los señores alemanes lograron que la Asamblea se disolviera.

En 1861 el hermano de Federico Guillermo IV, Guillermo I de Prusia, asumió el poder. Su mayor interés fue la reorganización del ejército prusiano, pues lo consideraba indispensable para la realización de sus planes. El Parlamento se opuso a su plan de imponer el servicio militar obligatorio por tres años, por considerarlo costoso.

Para ayudar a su rey surgió la figura de Otto Von Bismarck, un estadista sagaz, adverso a las ideas liberales, frío y calculador. Bismarck supo realizar la política de su rey venciendo todos los obstáculos y todas las oposiciones. Fue electo Presidente del Ministerio Prusiano en 1862 y a pesar de la oposición del Parlamento obtuvo el aumento del ejército.

Para reorganizar el ejército contó con la colaboración del, mas tarde, vencedor de Napoleón III, el general Helmutth Von Mottke, quien dotó al ejército de los armamentos mas modernos de su tiempo. Listo para la lucha el ejército esperó la oportunidad de entrar en acción. Esta se presentó en 1864. Cuando los ducados de Schleswig, Holstein y Lauenburg, que gozaban de amplia autonomía a pesar de ser propiedad privada del rey de Dinamarca, quisieron ser anexados a la corona danesa. Holstein y Lauenburg eran miembros de la Confederación Germánica y habían aceptado el Zollverein,

de aquí que la población germana de los mismos se opusiera a pertenecer a la corona danesa. Estos Estados habían sido codiciados por Prusia de manera que cuando Cristián IX de Dinamarca decretó para ellos la Constitución dinamarquesa, Austria y Prusia declararon que se violaba el Pacto de Viena de 1815 y le declararon la guerra. Dinamarca confiaba en que Inglaterra y Francia intervinieran a su favor, pero permanecieron neutrales y los ducados cayeron en manos austro-prusianas.

Bismarck inició entonces una campaña para asegurarse el favor de los enemigos de Austria. Logró que Napoleón III no se opusiera a la alianza de Prusia con Italia y que se comprometiera a permanecer neutral si Prusia declaraba la guerra a Austria (1865). En 1866, Prusia firmó con Italia un Tratado de comercio y una Alianza ofensiva y defensiva por tres meses. Italia pretendía anexarse Veneto y Prusia quería arrebatarle a Austria su presidencia en la Confederación Germánica. El Tratado estipulaba que Italia declarararía la guerra a Austria en cuanto Prusia lo hiciera. Ambas naciones se comprometían a no firmar la paz ni el armisticio sin el mutuo consentimiento.

Después de firmar el Tratado con Italia, Prusia acusó a Austria de mala administración en los ducados ganados a los daneses y arrojó del territorio a los funcionarios austríacos. Estalló la guerra. La mayoría de los Estados alemanes se inclinaron a favor de Austria que venció al ejército italiano, pero fue destrozada por Prusia en la batalla de Sadow, el 15 de Julio de 1866.

Mediante el Tratado de Praga y con la Paz de Viena se disolvió la Confederación Germánica y Austria perdió los ducados ganados a Dinamarca. Prusia quedó autorizada para formar la Confederación de los Estados del Norte del Río Mein. Cuatro Estados, Baviera, Wurtemberg, Baden y Hesse Darmstadt, por voluntad expresa de Napoleón III, que recibía el auge prusiano, permanecieron al margen de la nueva Confederación. Austria entregó el Veneto a Napoleón III y este a su vez a los italianos. El 22 de Octubre de 1866, mediante plebiscito, las poblaciones venetas declararon abiertamente que por su voluntad se anexaban al Reino de Italia.

Las victorias prusianas lastimaron el orgullo de Napoleón III que hasta 1866 había podido dominar la situación europea: la Confederación germana de los estados del norte era una amenaza para las fronteras del Rin. Bismarck mientras tanto desarrollaba una política amistosa hacia Rusia. Austria, derrotada, no podía inclinarse abiertamente hacia Francia.

Como ya he mencionado Prusia y Francia llegaron a la guerra y Prusia fue la ganadora forzando a Napoleón III, no solo a aceptar la derrota sino, hasta abdicar. El prestigio diplomático de la casa de Prusia y sus triunfos militares excitaban el espíritu nacionalista de los germanos, cuyos monarcas, duques y príncipes, en plena guerra con Francia, se reunieron el 18 de Enero de 1871 en el Palacio de Versalles y proclamaron Emperador del Estado alemán unificado a Guillermo I y sus herederos. El nuevo Imperio de tipo federal estaba integrado por 25 Estados y por el territorio de Alsacia y Lorena. La política prusiana iba a

pesar, desde entonces, en los destinos de Europa y en las cuestiones internacionales de carácter político y comercial.

Desde 1871 formó un Estado compacto, integrado por una confederación de estados que conservaban su propia Constitución y eran autónomas en su política interna. El jefe supremo era el Emperador o Káiser, Rey de Prusia, monarca; hereditario que también era Almirante y General en Jefe de todos los Estados, con amplios poderes para reunir o disolver el Parlamento. Era ayudado por un Canciller, nombrado por él, que se auxiliaba por seis ministros, también nombrados por el Emperador.

El Parlamento o Reichstag y el Consejo general o Bundesrat se ocupaban de cuestiones de interés general: aduanas, actividades comerciales, vías de comunicación, correos, telégrafos, ejército y marina.

De 1871 a 1918 hubo tres emperadores: Guillermo I, Federico III y Guillermo II. El alma del Imperio durante los dos primeros fue el Canciller Otto Von Bismarck, quien convirtió a su país en la primera potencia militar de Europa. Su política interior, llamada Kulturkampf o lucha por la cultura fue violenta contra los católicos alemanes a los cuales se les prohibió la enseñanza y la reunión en congregaciones. Contra la férrea disciplina autocrática de Bismarck se levantó muy pronto el partido social democrático que pugnaba por poner en práctica las doctrinas de Carlos Marx, pues soñaba con la unión internacional de obreros y la confiscación de minas, fábricas y tierras a favor de la colectividad. En 1878 los socialistas intentaron asesinar al Emperador. Bismarck prohibió

entonces los periódicos y las reuniones socialistas y expulsó a los dirigentes de la agitación. En cambio favoreció a los obreros con leyes de seguros contra las enfermedades y contra accidentes, y con casas de retiros para ancianos y enfermos.

La política exterior de Bismarck fue siempre imperialista y se apoyó en Austria e Italia, en lo que se conoció como la Triple Alianza. La expansión colonial dio a Alemania las colonias de Togo, Camerún, África Oriental y Occidental y las Islas Marshall en Oceanía.

Desde 1888 hasta 1918 gobernó Guillermo II que inició su actuación con una política conciliadora con respecto a los católicos y a los socialistas. Apoyó y fomentó fuertemente el auge económico y militar de su Imperio. Industrias, vías férreas, carreteras y canales, facilitaron la realización de sus propósitos. La sobreproducción lo llevó a soñar con nuevos mercados de adquisición y de consumo.

Alemania, a fines del siglo XIX era una nación culta y progresista, sus ciudades eran un modelo de orden, limpieza y actividad; sus centros científicos y sus Universidades dieron al mundo científicos y pensadores de primer orden. Pero la ambición de poder constituía una amenaza para la paz mundial.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Miller, William, "La formación del Imperio", en: *The Ottoman Empire and His Successors*. Cambridge, University Press, 1968, pp. 146 -248.

## 2.6 La educación alemana en el siglo XIX y principios del XX

Los estados que llegarían a ser Alemania cuentan con toda una tradición de teóricos de la educación, Pestalozzi, Froebel, Herbart, pero también con una visión futurista de la educación que les permitió ser el ejemplo para los países del mundo durante todo el siglo XIX.

La reforma educativa en Prusia fue iniciada por Gustavo Federico Dinter pero su principal promotor es sin duda Wilhelm Von Humboldt, quien era ministro del gobierno prusiano en Roma y que en 1808 fue llamado a dirigir la educación en Prusia. Desde que asumió el cargo mostró interés en vincular todos los niveles educativos. Admirador de Pestalozzi envió estudiantes a Yverdon para estudiar con el educador. No obstante la mayor preocupación de Humboldt era la educación secundaria y superior, sobre todo en lo que estaba relacionado con el cultivo de la moralidad.

Los principios que inspiraron su reforma fueron los siguientes: conexión de todos los niveles educativos, desde la escuela primaria hasta la universidad, desarrollo de todas las fuerzas humanas en una educación humana general, enseñar a los alumnos a aprender y respetar las diferencias individuales.

Desarrolló un plan general para toda la monarquía, que comprendía la organización de las escuelas, el plan de enseñanza, los métodos y la preparación de los docentes. Sin duda su mayor logro fue un nuevo modelo de universidad, menos libresco y más abierta a la ciencia, que respondió a las necesidades de la modernidad.



Bajo la conducción de Humboldt, en toda Prusia se estandarizaron las escuelas elementales de tres años como Volksschule o escuelas preparatorias. Después los alumnos ingresaban por nueve años al Gymnasium, con un fuerte curriculum clásico, si querían ingresar a la universidad o estudiaban el Progymnasium de seis años para después recibir una rigurosa educación técnica. La incorporación de las ciencias y las artes en la Universidad y el interés por la educación técnica permitirá a Alemania ejercer un liderazgo educativo durante todo el siglo XIX

## 2.7 La sociedad norteamericana en el Siglo XIX

Al iniciarse el siglo XIX se marcó una honda división en la política norteamericana. Se formaron dos partidos: uno de tendencia federalista, alrededor de Alejandro Hamilton y otro republicano cuyo jefe era Tomás Jefferson. El primero abogaba por un fuerte poder federal, el segundo por los derechos democráticos. Jefferson no reconocía al gobierno sino los poderes señalados por la Constitución. Cuando llegó a ser Presidente, en 1803, realizó la compra de la Louisiana al gobierno de Napoleón I, por 15 millones de dólares. El sucesor de Jefferson fue Madison quien declaró la guerra a Inglaterra orillado por el deseo de conquistar Canadá, el de proteger la frontera de los ataques de los nativos y el de aliviar la crisis agrícola ocasionada por las dificultades que los ingleses ponían al comercio marítimo. Los voluntarios americanos que se lanzaron sobre Canadá para conquistarla fueron rechazados. Los ingleses tampoco tuvieron mucho éxito, aunque lograron llegar a Washington e incendiarla. Los Estados Unidos firmaron la paz

con Inglaterra en 1814, acordándose que se formarían comisiones para determinar la frontera con Canadá.

Desde 1810, con interés expansionista, Estados Unidos alentaba la rebelión de los pobladores de la Florida, pero fue hasta 1818, bajo el cargo de que los indios seminoles hostilizaron a los norteamericanos, que el General Jackson invadió la Florida Oriental, atacando los fuertes de San Marcos y Pensacola. En 1819, España acordó venderles la Florida en 5 millones de dólares, con los que indemnizó a los pobladores. A cambio se le reconoció su derecho sobre Texas.

En 1823 el presidente Jacobo Monroe enuncia su famosa doctrina, "América para los americanos" y el Congreso lo respaldó, señalando así su oposición a cualquier intervención de toda nación europea en la política del continente Americano.

Mientras tanto iban organizándose sistemas electorales distintos. En los trece Estados primitivos se elegían para el Congreso hombres destacados, cultos, ricos propietarios del país. En los Estados de nueva creación, surgidos en territorios casi desérticos, se elegían para el Congreso a hombres trabajadores, enérgicos, ya fueran, campesinos u obreros, que se habían formado ellos mismos, pero muchas de las veces sin cultura o analfabetas. En los nuevos Estados todos eran iguales lo que no era completamente cierto en los antiguos donde prevalecían la aristocracia y el dinero.

El sufragio universal se aplicó por primera vez en el Estado de New York al cual llegaban emigrantes de todas partes de Europa. A partir de entonces los otros

Estados quisieron que sus votos y no el dinero o la alicumia formaran. el Congreso. Así nació el partido demócrata que llevó al poder a Andrew Jackson quien había sido militar contra los nativos, pero cuya cultura era muy rudimentaria. Como hombre rudo, nombró como sus ministros a los políticos que lo llevaron a la Presidencia, lo que provocó un serio problema.

En 1827 los colonos norteamericanos lograron permiso para establecerse en Texas que pertenecía a México y dependía del gobierno de Coahuila. En 1835 los colonos decidieron desconocer al gobierno central. Santa Anna que era el presidente de México tomó parte activa en la campaña contra los texanos, venciendo y destruyendo la guarnición del Álamo en San Antonio; pero los texanos lograron vencerle el 21 de Abril de 1836 en la batalla de San Jacinto y lo hicieron prisionero. Santa Anna fue puesto en libertad poco después, habiendo prometido reconocer la independencia de Texas (14 de mayo de 1836). El gobierno mexicano desconoció a Santa Anna y se opuso pero no pudo reconquistar nunca lo perdido.

Sam Houston, presidente de Texas ofreció a los Estados Unidos la anexión de Texas a la Unión, el Presidente Jackson titubeo por política interna, pero finalmente ante el interés de Francia e Inglaterra de intervenir en el conflicto y después de intensos debates la República de Texas se anexó a la Unión el 29 de Diciembre de 1845.

La guerra de Texas dio origen a la guerra entre México y los Estados Unidos en 1846, pues nuestro país seguía reclamando soberanía sobre el territorio situado

entre el Río Grande y el Río de las Nueces. A pesar de los esfuerzos mexicanos, los norteamericanos, mejor armados y equipados, al mando del General Taylor en el norte y del General Scott en Veracruz, lograron llegar hasta la ciudad de México en 1847. México solicitó la paz, firmándose el Tratado de Guadalupe Hidalgo el 2 de Febrero de 1848 y que obligó a México a ceder a los Estados Unidos, además del territorio de Texas, Nuevo México, Arizona y California.

En 1846 Estados Unidos había logrado que Inglaterra aceptara, mediante un Tratado, un arreglo sobre los límites del territorio de Oregon en la costa del Pacífico. El vasto territorio norteamericano se pobló rápidamente debido a la inmigración.

La mayor parte de las colonias del sur tenían un número considerable de esclavos negros: sólo las del centro y del norte, que contaban con pocos hombres de color, habían abolido la esclavitud. En los Estados del sur los esclavos se dedicaban sobre todo a cultivar el algodón y el tabaco y se necesitaba un buen número de ellos para realizar dicha labor. En los Estados del norte los campesinos y labradores eran colonos libres. La economía del norte prosperaba gracias a la industrialización.

El problema de la esclavitud dividió a los norteamericanos en dos secciones, los del norte, partidarios de la abolición de la esclavitud, y los sureños que la defendían con ahínco pues ella les suministraba los encargados del trabajo de campo, del cuidado de las fincas y de servir en las casas de los colonos ricos. En Maryland y Virginia se traficaba con la venta de negros. También había

intereses políticos de por medio, pues según los nuevos Estados fueran esclavistas o antiesclavistas variaba la fuerza de uno u otro grupo dentro del gobierno.

En 1832 se fundó en Boston la Sociedad para la abolición de la esclavitud y poco después se formó el partido abolicionista que inició una activa campaña a favor de los negros. En 1842 apareció la novela, "La cabaña del Tío Tom" de la señora Beecher Stowe. Fue muy leída entre los colonos del norte y sirvió como una poderosa propaganda antiesclavista. En 1850 se intentó infructuosamente solucionar el problema mediante mutuas concesiones. En 1860 el partido republicano postuló como presidente a Abraham Lincoln, inteligente, enérgico y autodidacta que apoyado por 18 Estados declaró abolida la esclavitud, 15 Estados esclavistas decidieron retirarse de la Unión. Daba inicio así la guerra de secesión que duró de 1860 a 1865. Los principales caudillos fueron Ulises Grant, de la Unión y Robert E. Lee, confederado, que se rindió el 9 de Abril de 1865.

El partido republicano restableció la Unión y declaró libres a todos los esclavos de los Estados Unidos. Tres años después del asesinato de Lincoln, la situación de los negros se consolidó ya que la Unión les otorgó derecho a la ciudadanía y al voto. La alarma surgió entre los blancos extremistas que organizaron la sociedad secreta del Ku-Kux-Klan para intimidarlos y liquidarlos.

Desde 1860 gobernó el partido republicano, que logró imponer en toda la Unión la moneda de oro única y elevar las tarifas aduanales. Los puertos

norteamericanos se abrieron a la inmigración de Irlandeses, Ingleses, Alemanes, Holandeses, Suecos, Noruegos e Italianos.

Poco a poco las vastas propiedades agrícolas del sur se fueron fraccionando notablemente y se inició simultáneamente un periodo de intensa actividad industrial. Los ríos sirvieron de fuentes de energía eléctrica para mover las grandes fábricas, que por doquiera aparecían. Yacimientos de carbón y de petróleo, minas de hierro, oro y plata fueron explotados en gran escala. Redes de ferrocarril se tendieron para comunicar al gigante que emergía.

Una vez lograda la estabilidad interior, los norteamericanos se lanzaron a conquistar otras latitudes. En 1853 enviaron al Comodoro Mateo C. Perry a obligar a Japón a aceptar el intercambio comercial. Diez años más tarde renovaron en condiciones ventajosas sus Tratados comerciales con China.

En 1867 compraron a Rusia el territorio de Alaska, en 1893 apoyaron una rebelión de los polinesios de Hawái que después se anexaron. En 1898 estalló el conflicto con España por motivo de impedir la independencia de Cuba. Los norteamericanos enviaron buques para apoyar a los cubanos pero el acorazado Maine se hundió frente a La Habana. Los americanos culparon de ello a los españoles y les declararon la guerra que terminó con el Tratado de París, firmado el 10 de Diciembre de 1898 y en el que España también entregó, Puerto Rico, las Filipinas y la Isla de Guam.

En 1900 lucharon al lado de los europeos, en la guerra de los boxers, nacionalistas chinos empeñados en arrojar de su territorio a los extranjeros. En

1903 fomentaron la separación de Panamá de Colombia a fin de controlar el Canal de Panamá, que comunica los Océanos Atlántico y Pacífico. Así Estados Unidos ha intervenido, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX en todos los problemas políticos, de América, Asia, Europa y África.<sup>13</sup>

## 2.8 La educación norteamericana en el Siglo XIX y principios del XX

Con la llegada de Andrew Jackson a la presidencia los norteamericanos vieron llegar a alguien que entendía al pueblo porque era del pueblo. Las esperanzas de los trabajadores y las clases populares estaban puestas en disposiciones educativas que los favorecieran.

La entrada a la educación superior se conseguía sólo a través del sistema de academias de nivel secundario que florecieron desde mediados del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX; en 1855 según el "American Journal of Education"<sup>14</sup>, había 6185 con una matrícula de 263096 alumnos, y que eran mayormente de paga. Por lo tanto asistían a ellas sólo un grupo reducido de las personas pudientes.

El común del pueblo contaba solamente con las rudimentarias escuelas elementales. Los periódicos de la época publican como noticias de primera plana, las intenciones de grupos de obreros que luchaban por obtener "un sistema igualitario y general de educación y profesores competentes para todos los niños, desde los párvulos hasta las salas de conferencia de la ciencia

---

<sup>13</sup> Bemis, Samuel F., "El siglo XIX", en : A Diplomatic History of the United States. New York, Penguin Books Incorporated, 1986. pp. 64-194.

práctica... en donde los supervisores sean escogidos por el pueblo"<sup>14</sup> Al aumentar las presiones se fundaron y mantuvieron un creciente número de escuelas elementales, mayormente de pago y rara vez de cooperación o ayuda mutua.

A pesar de que en 1826 Josiah Holbrook propuso un plan uniforme para cada ciudad y cada pueblo, que ayudara a la mejora de las escuelas, la idea se aceptó hasta 1831 cuando en New York se nombró un comité para la organización de un liceo nacional. Los liceos comenzaron a aparecer por todos los Estados Unidos, pero también sus defensores y detractores, la polémica era por el financiamiento.

Al tema del financiamiento se agregaron el laicismo y la obligatoriedad de la enseñanza elemental. El estado de Massachusetts fue el primero en formar una junta de educación y su primer secretario fue Horacio Mann, un abogado miembro de una familia calvinista quien pensaba que "la educación... mas allá de todos los otros dispositivos de origen humano, es el gran igualador de las condiciones del hombre, el volante de la maquinaria social"<sup>15</sup> Su trabajo fue tenaz y persistente, visitó Prusia en 1843 y trató de implementar el modelo de financiamiento de las escuelas prusianas y las escuela normales. Su salud se quebrantó y tuvo que dejar su cargo en 1848.

---

<sup>14</sup> "American Journal of education" 1, 1855, p. 368.

<sup>15</sup> "New York Free Enquirer", 7 de octubre de 1829

<sup>16</sup> Mann, Horacio, Resolves of the General Court of the Commonwealth of Massachusets, Massachusets, Public Press, 1856, p. 465.



Diez años antes que dejara su cargo en Connecticut se tomó la iniciativa de tener una junta de educación como la de su vecino Massachusetts, nombrando como su primer secretario a Henry Barnard, quien a pesar de su temperamento, logró apoyo para la escuela común y la igualdad de oportunidades educativas. En 1855 fundó el "American Journal of Education", fue presidente de la Universidad de Wisconsin y del St. John's College y en 1867 fue el primer comisionado de educación de los Estados Unidos.

Su influencia se dejó sentir a lo ancho y largo de los Estados Unidos, poniendo en práctica las ideas de Horacio Mann que con satisfacción observaba desde su retiro. En 1852 el estado de Massachusetts fue el primero en legislar sobre "la obligatoriedad y gratuidad de la escuela elemental, para los niños de ocho a catorce años de edad, por 12 semanas, seis de las cuales debían de ser consecutivas."<sup>17</sup> El avance de la cobertura fue impresionante para 1860 había una escuela elemental por cada 370 habitantes.

La obligatoriedad de la enseñanza elemental no se consiguió rápidamente ya que algunos inmigrantes no consideraban necesaria la educación y a los prejuicios raciales ya que los logros eran para los blancos; los negros; los nativos y los inmigrantes no eran considerados importantes.

El crecimiento de las escuelas elementales y la noción de la importancia de la educación para un país con un gran territorio trajo como resultado la creación de los High Schools, escuelas superiores públicas que no eran universidades

---

<sup>17</sup> Acts and Resolves of the General Court of the Commonwealth of Massachusetts in the year 1852. Massachusetts, Public Press, 1852. p. 170.

sino que buscaban preparar a los alumnos graduados de las escuelas elementales en trabajos prácticos o técnicas específicas. Las academias privadas, aunque decayeron, coexistieron con los High schools hasta los inicios del siglo XX.

La nueva era industrial económica exigía la ampliación hacia arriba de la escuela, pero el gobierno norteamericano, hacia finales del siglo XIX, se resistía a atenderlo por el financiamiento. Cinco diferentes planes plasmados en proyectos de ley fueron rechazados consecutivamente: el proyecto de ley Hoar en 1872, el proyecto de ley Pierce en 1872, en 1879 el proyecto de ley Burnside y luego entre 1882 y 1890 los cinco proyectos de ley de Henry Blair.

## 2.9 La sociedad japonesa en el siglo XIX

Antes de analizar las condiciones sociopolíticas del Japón en el siglo XIX, es necesario conocer su apertura al occidente. En el Siglo XVI llegaron al Japón los españoles y portugueses. En el Siglo XVII entraron los holandeses. Misioneros jesuitas y de otras órdenes religiosas católicas iniciaron su propaganda religiosa convirtiendo a muchos nativos. En 1582 los japoneses convertidos llegaron hasta enviar una embajada al Papa. Toyotomi Hideyoshi, que entonces ostentaba el poder supremo en Japón, acabó por dictar orden de expulsión contra los extranjeros. Sólo la Compañía de las Indias Orientales, de Holanda y los chinos pudieron comerciar con ellos en el puerto de Nagasaki. Sólo algunos japoneses disponían de un permiso oficial para comerciar con los chinos y los holandeses. Cualquiera otra persona que comprara artículos extranjeros era

condenada a muerte. Una barrera casi infranqueable se levantó entre el Japón y el mundo exterior. Las costumbres feudales, el régimen de vida, las creencias y los artes permanecieron estancadas durante siglos. En 1895 los japoneses seguían viviendo una vida anclada en la tradición. Sus casas estaban hechas de madera, cuyos suelos estaban cubiertos de unas gruesas esteras de paja de arroz llamadas tatami. Carecían de camas, mesas y sillas. Se sentaban sobre el tatami, el cual también les servía de cama. Los barcos japoneses, hechos de madera eran mucho más frágiles que los europeos. Sus armas eran la espada, la lanza, el mosquete, el arco y las flechas. La defensa estaba confiada a la armadura.

Los Estados Unidos, a mediados del siglo XIX, intentaron entablar relaciones comerciales con el Japón pues su zona de influencia se extendía ya desde California a Oceanía. En 1853 cuatro naves norteamericanas, al mando del Comodoro M.C. Perry penetraron en la bahía de Yeddo (Tokio). Las naves, la artillería y armas de los estadounidenses impresionaron a los nipones. Perry entregó al Shogun una carta de su gobierno pidiendo al Mikado que abriera sus puertas al comercio.

Un año más tarde en 1854, una escuadra compuesta de ocho barcos de guerra volvió a fondear ante Yeddo exigiendo una contestación favorable. El Shogun titubeaba, pero envió delegados que inspeccionaran el interior y el exterior de las naves, su artillería y las armas de los soldados. El informe fue desfavorable para las posibilidades guerreras del Imperio. El Shogun, ante la fuerza de la civilización occidental, tuvo que ceder, pues comprendió que de

otra manera Japón caería bajo el dominio extranjero. Dos puertos se abrieron al comercio con el exterior. Estados Unidos envió entonces un cónsul para juzgar a sus nacionales y vigilar el cumplimiento del pago de las tarifas aduaneras. Inglaterra, Francia, Rusia y Holanda, poco después obtuvieron las mismas concesiones y enviaron a sus representantes diplomáticos. Con la llegada de los extranjeros toda la estructura política y social se alteró. Los japoneses, frente a la realidad de la avanzada cultura occidental, comprendieron poco a poco que para conservar su independencia nacional era necesario rivalizar con los pueblos que los habían obligado a tener trato con ellos. Muchos nobles, al principio, hicieron responsable al Shogun de las concesiones hechas a favor de los extranjeros; provocaron una revolución y obligaron al Mikado a declararse contra el Shogun. Pero el Emperador comprendió que era inútil oponerse a los europeos, y en 1865 ratificó los tratados que anteriormente habían sido ofrecidos y no aceptados por el Shogun. En 1867 subió al trono imperial Mutsu Hito, que es conocido en la historia con el nombre de Emperador Meiji. Al año siguiente, éste decidió tomar de hecho las riendas del gobierno y obligó al nuevo Shogun a renunciar. En esta fecha se inició la llamada era del progreso. El Mikado tuvo que realizar una obra titánica para destruir el régimen feudal, modernizar e instruir al Japón en las ciencias y en las artes extranjeras para convertirlo bien pronto en un país que pudiera, con su fuerza, cultura, industria, armamentos y organización, rivalizar con cualquier potencia de primer orden. Nunca se había visto en el mundo un país que se transformara y progresase con tanta rapidez. Valiéndose a veces de la persuasión, otras de la fuerza, tomando a su servicio a todos los

samurayes transformados en nobles con el nombre de Shizoku, destruyó el régimen feudal, limitó las grandes riquezas de los daimios, repartió tierras entre los campesinos y dio al pueblo una constitución, transformando su sistema de gobierno en una monarquía hereditaria y parlamentaria. Procedió inmediatamente a enviar a Europa y a Estados Unidos maestros y discípulos para que estudiaran las organizaciones sociales, económicas y políticas y las ciencias modernas aplicadas sobre todo a la gran industria y a la medicina.<sup>18</sup>

Se inició la explotación de minas. Se construyeron rápidamente vías férreas, carreteras, astilleros para dotar cuanto antes al país de buques de vapor para el comercio y acorazados para su armada y fábricas para poder rivalizar en la pequeña y grande industria con las potencias imperialistas. El ejército y la marina se europeizaron totalmente y muy pronto pudieron enfrentarse con buen éxito tanto a asiáticos como a occidentales. El servicio militar se declaró obligatorio. Toda la maquinaria bélica principió a construirse en el Japón sin recurrir a las naciones extranjeras.

El gobierno trató de europeizar el traje de sus habitantes; pero esto sólo se impuso a los hombres, sobre todo a los empleados públicos y privados, a los soldados y a los marinos. En la casa de los ricos y de los nobles se introdujeron muebles y enseres europeos, pero el interior de la casa de los pobres casi no había variado. Sus teatros siguieron representando piezas heroicas, nacionales; poco a poco fueron aceptando piezas modernas.

---

<sup>18</sup> Reischauer, Edwin O., "La revolución Meiji", en: Japón Historia de una nación. México, Fondo de Cultura Económica, 1981. pp. 143-228.

La mentalidad nipona hizo un esfuerzo enorme para captar la manera de pensar de los occidentales; pero en el fondo siguió apegada a su filosofía, a sus tradiciones y a su moral. Hubo un contraste enorme entre la vida exterior, puesta al servicio de la patria que reclamaba a sus hijos un esfuerzo para equipararse al grado de cultura de los occidentales, y la vida interior impregnada de ideas heredadas.

La población japonesa se propagó rápidamente, de aquí la necesidad de expansión territorial. Las islas, a pesar de su creciente industrialización, no podían retener a todos sus hijos pues contaban con escasos recursos para mantenerlos. El reino de Corea, situado al noreste de China, fue la primera tierra que los japoneses codiciaron. Se opusieron por lo tanto, en 1894, a que china se transformara en protectora de la Península y echaron a pique un buque transporte cargado de tropas chinas que se dirigía hacia Corea.

Japón se sentía ya militarmente preparada para la empresa y comprobó su fuerza batallando rápidamente a los chinos en Corea, en Manchuria y en Puerto Arturo. China pidió la paz en 1895. Japón con el Tratado de Chimonoseki, obtuvo enormes ventajas; pero Rusia logró unirse con Alemania y Francia para impedir que el Tratado se cumpliera. Japón tuvo que ceder; recibió la Isla de Formosa y una fuerte indemnización, pero tuvo que evacuar Puerto Arturo, en la Manchuria y Wei-hai-wei, en el Shangtung. Rusia ocupó temporarily Manchuria a pesar de la oposición japonesa. Japón comprendió entonces que para realizar su política expansionista debía prepararse para enfrentar a Rusia.

Rusia consiguió que China le arrendase, por veinticinco años, Puerto Arturo. Japón se alió con Inglaterra en 1902. Existían diversos problemas pendientes entre Rusia y Japón en torno a estas tierras del extremo de Asia. Para resolver estos problemas se celebraron conversaciones internacionales. Pero Rusia, deseosa de conservar su dominio en la tierra que administraba, propuso un reparto de influencia: Corea para el Japón y Manchuria para Rusia. Japón se opuso y rompió relaciones diplomáticas con Rusia en 1904. Su escuadra torpedeó, sin previo aviso, la escuadra rusa anclada en Puerto Arturo e impidió que los cruceros rusos, que se encontraban en Vladivostok acudieran en auxilio de la escuadra en Puerto Arturo. Los japoneses ocuparon Corea, bloquearon Puerto Arturo e invadieron la Manchuria obligando al ejército ruso a repliegarse. La escuadra rusa venida del Báltico no pudo avanzar hacia Puerto Arturo: fue detenida en el estrecho de Tsu-Shima y destruida.

La alarma mundial fue enorme. Nadie había pensado en el desastre ruso. Los Estados Unidos trataron por vías diplomáticas para impedir que el Japón se hiciera demasiado fuerte en el Pacífico, zona de importancia para el gobierno de la Casa Blanca. En 1905 se reconoció a Corea como zona de influencia de Japón y también se le dio el derecho de arriendo de Puerto Arturo y su península. Además Rusia le cedió la mitad meridional de la isla de Sajalín. Manchuria, reintegrada a China, acabó por dividirse en dos zonas de influencia: la rusa y la japonesa.

En 1910 la flota comercial japonesa rivalizaba con la de las primeras potencias y traficaba con América, Asia, Europa y Australia. Varios tratados económicos

aseguraban su vida económica. Durante la primera guerra mundial Japón apoyó a los aliados y obtuvo las islas Marshall, Carolinas y Marianas.

Japón persistía en su idea de hegemonía política y económica en Asia Oriental. Era necesario expulsar a los blancos de Filipinas, Burma, Indias Orientales Holandesas y península Malaya y dominar a China. En 1931, debido a los desperfectos ocasionados por manos extrañas en su ferrocarril de Manchuria, China la perdió ante Japón que creó el reino de Manchukuo que entregó al último rey de la dinastía manchú expulsado de China en 1912, llamado Pu-Yi.<sup>19</sup>

El papel de Japón en la segunda guerra mundial, su derrota y su posterior recuperación hasta convertirse en la potencia que ahora es, es un asunto que, aunque interesante, escapa a los motivos de esta investigación.

## 2.10 La sociedad japonesa en el siglo XIX

La educación tradicional japonesa era nobiliaria y para las clases gobernantes, para el pueblo existían escuelas elementales particulares o comunales que habían nacido de escuelas de templos budistas en época de perturbaciones. Los derechos de asistencia a esas escuelas eran muy reducidos, pues sólo existían en los lugares en donde había población suficiente para sostenerlas.

El curriculum consistía en la enseñanza de lectura, escritura y números; como en las escuelas para nobles y guerreros (samurais), se daba gran importancia

---

<sup>19</sup> Reischauer, Edwin O., Op. cit. pp. 12-142.



al desarrollo del carácter, a la obediencia al Estado y a la laboriosidad y la modestia en las relaciones con los demás.<sup>20</sup>

La difusión de la educación entre el pueblo aumentó rápidamente a partir de mediados del siglo XVIII, es decir, desde los comienzos del estado universal hasta la Revolución Meiji en 1868, existieron cerca de trescientas cuarenta escuelas de clan, la mayor parte de ellas fundadas bajo el régimen Tokugawa. Además, se fundaron unas 13 000 para plebeyos. Para una población total de cerca de veinte millones, era un número considerable de escuelas para un estado feudal, aun y cuando la matrícula en cada escuela no fuera tan alta como hoy.<sup>21</sup>

La segunda mitad del siglo XVII presenció el inicio del movimiento para poner la educación al alcance de los plebeyos. La mayor parte de la educación formal japonesa durante los dos primeros períodos de su historia era para los nobles, los samurais y sus hijos.

En el siglo XVII apareció un maestro llamado Kaibara Ekken quien fundó, primero una y luego varias escuelas, para los hijos de la gente común. En sus escuelas primarias aceptaba niños y niñas por igual, a pesar de lo cerrado de la sociedad japonesa, tuvo éxito.

Procuraba hacer que los niños y niñas entendieran todo lo que leían y dio especial importancia a los aspectos prácticos de la disciplina moral inculcada

---

<sup>20</sup> Lombard, Frank, A., Pre-Meiji education in Japan. Tokio, Hokusaido press., 1974. pp. 86 y 87.

<sup>21</sup> Lombard, Frank, A., Op. cit., pp. 98-101.

por los clásicos confucianos.

Pero aún en las escuelas y en la enseñanza de Kaibara los clásicos confucianos se estudiaban en chino, pero el chino nunca llegó a ser el lenguaje del pueblo, aunque era el lenguaje escrito de los graduados en las diferentes escuelas y el lenguaje literario de los más cultos.

En el idioma japonés ejercieron considerable influencia educativa los narradores profesionales de relatos. Aparecían en las calles, en las salas públicas y en hogares privados; siendo su arte elevado y muy apreciado por el pueblo. Los relatos trataban, mayormente, de héroes de la época feudal y eran recitados con gran riqueza de actuación y de pantomima. La influencia de algunos de estos juglares japoneses fue muy importante para la enseñanza de la historia japonesa, pero sobre todo para la integración de la identidad nipona.

Otro tratamiento de las historias populares llevó al desarrollo del teatro Noh. Los temas de la mayor parte de las comedias Noh eran históricos y hasta nuestros días han llegado a nosotros unas doscientas. En su representación se usaban máscaras, el tratamiento era solemne, sólo intervenían hombres y usaba un lenguaje japonés clásico. La influencia del teatro No era sobre los individuos de mayor cultura en el pueblo.

Toda la enseñanza profesional y de oficios se hacía por el método avanzado de aprendizaje: los padres heredaban su oficio a sus hijos y lo enseñaban de

padres hijos o a algún amigo de los hijos quién era considerado como un hijo adoptivo.<sup>22</sup>

Una de las escuelas de clan fundada en el siglo XVII se desarrolló de tal manera, que llegó a ser prominente en el siglo XIX. Fue la escuela de Mito.<sup>23</sup> Había sido fundada del mismo modo y con los mismos fines de las escuelas de clan, es decir, por el señor del distrito para instruir a los samurais y los nobles. Pero lo diferente fue la selección de textos clásicos de una manera y con una sensibilidad crítica que las otras escuelas no tenían. Buscaba la fusión del pensamiento confuciano con el Shinto, daba especial interés a los asuntos históricos y se interesó cada vez más por la política.

El interés de los maestros e intelectuales de la escuela de Mito por la política no era solamente teórico ya que ellos mismos participaban actividades políticas. El disgusto de la política de los Shogunes empezó a crecer, primero entre los maestros e intelectuales y más adelante entre los estudiantes. Así las demandas de que el Emperador fuera restaurado como verdadero gobernante del Japón aumentaron. Los precursores de la Restauración Meiji se encuentran entre los alumnos y el personal de la escuela de Mito.

Pero el papel más grande en la agitación reformista pre-Meiji, lo desempeñaron las escuelas populares. La escuela de la capital y las escuelas del clan habían hecho, bajo la influencia de Seigwa y de Ieyasu, el primer Shogún, de los clásicos del neoconfucionismo la base de los estudios. Pero

---

<sup>22</sup> Lombard, Frank A., Op. cit. pp. 102-105.

Ieyasu había fomentado, al principio de su reinado, la cultura de todas las clases. Estas semillas germinaron lentamente hasta generar una fuerte corriente de rechazo al pensamiento chino importado e impuesto.

El pensamiento de los maestros de las escuelas del pueblo y en consecuencia el pensamiento de un número cada vez mayor de alumnos y graduados de esas escuelas, se apartó cada vez más de las enseñanzas significativas de la escuela de la capital y de la mayoría de las escuelas de clan. Dicha corriente de pensamiento volvía a las ideas, los ideales y la religión verdaderamente japoneses, y al hacerlo insistía en la vuelta al Shinto como el único camino válido para los verdaderos japoneses.

En la última parte del siglo XVII un monje budista llamado Keichu había iniciado la resurrección del Shinto. En sus intentos fue apoyado en el siglo XVIII por un erudito interesado en reconstruir la fe de los antepasados.

Los trabajos de estos dos hombres y de otros de creencias similares, fueron las señales de un renacimiento romántico general del interés en el pueblo por el pasado de su país, y con este interés un rechazo contra todo lo extranjero, especialmente lo chino. En este movimiento las escuelas del pueblo ejercieron una gran influencia.<sup>24</sup>

El movimiento que empezó en los estudios literarios y en los círculos intelectuales, germinó y floreció entre las clases populares produciendo una

---

<sup>23</sup> Hammitzsch, Hoist, *The Mitto school and its programs*, Tokio, Hokuseido press, 1987, pp. 10-12.

<sup>24</sup> Hammitzsch, Hoist, *Op. cit.*, pp. 2-4.

gran agitación política para la abdicación de los taicunes y la restauración del Emperador, ocurrida en el año de 1868 y conocida como la restauración Meiji.

El golpe final que destruyó el poder de los taicunes fue la influencia de Occidente sobre el Japón. Al responder a ese golpe, los autores de la restauración se asignaron la misión de occidentalizar a su nación. Este esfuerzo se realizó en todas las partes de la vida nacional (excepto la religión), y quizás de manera especial en las escuelas.

El 14 de Marzo de 1868 el Emperador Meiji ofreció el "Juramento de la carta de los cinco principios" ante el altar nacional en Kioto. Esos principios fueron la base para construir el nuevo Japón. El quinto principio dice, en una de sus partes, "Deberán buscarse sabiduría y capacidad en todos los rincones del mundo para servir al propósito de sentar firmemente las bases del Imperio"<sup>25</sup> Esto se convirtió en el principio educativo del Japón y la base de todos los planes educativos para el país del sol naciente. Se buscó la sabiduría no en todos los rincones del mundo, sino en el rincón Occidental.

En Julio de 1871 se creó un Departamento de Educación y bajo su autoridad se uniformó un sistema educativo completamente unificado para todo el país. En 1886 el plan fue revisado para que todo el sistema educativo se asemejara al de Alemania.

El 30 de Octubre de 1890 se promulgó un rescripto Imperial que fijaba la política educativa fundamental del Japón y que era leído anualmente en

todas las escuelas. Disponía que todos los súbditos del Emperador debían ser modestos y moderados; que debían ser cariñosos con sus hermanos y armoniosos y benévolos con todos; que debían cultivar el saber y las artes y respetar las leyes; que debían ofrecerse al estado en tiempos de emergencia y "guardar y mantener así la prosperidad de Nuestro Trono Imperial coevo del cielo y de la tierra", y terminaba afirmando que " el Camino que aquí se señala...es infalible para todos los tiempos y verdadero en todos los lugares."<sup>26</sup>

Todas las escuelas fueron puestas bajo la inspección y supervisión del gobierno nacional, que seleccionaba, nombraba y preparaba a los maestros. El sistema escolar se dividía en tres secciones: escuelas elementales, que empezaban a los seis años y cubrían los seis primeros años de la vida escolar de los niños; las escuelas secundarias, que eran de varios tipos, entre ellas las técnicas, y cubrían de dos a cinco años. Finalmente estaban las escuelas superiores y las universidades. Además también había escuelas para la enseñanza de los adultos

Las escuelas normales se contaban entre las superiores y podían ser de dos tipos: las que preparaban maestros para las escuelas elementales y las que preparaban maestros para las escuelas superiores y las universidades.

---

<sup>25</sup> Yoshida T. y Kaigo., T. Japanese education. Oficina de la Industria del Turismo. Biblioteca de Turismo No. 19. 1º. Rempresión.1964, p. 15

<sup>26</sup> Yoshida, T. y Kaigo., T., Op. cit. p. 26.

La función de la Oficina de Educación y Cultura se definía como, “ tomar las medidas que sean necesarias para conducir las ideas de los estudiantes por canales adecuados”.<sup>27</sup>

El plan de estudios de la escuela elemental japonesa comprendía los cursos de moral, de idioma japonés, aritmética, historia del Japón, geografía, ciencias, dibujo, canto, gimnasia y costura (para las niñas). En todo el sistema escolar se empleaban textos uniformes; los libros eran editados y distribuidos por la Oficina de Educación. Las escuelas elementales eran coeducativas y para 1935 la asistencia era, según cifras del gobierno japonés, cercana al noventa y nueve por ciento, de la población en edad escolar.

Las escuelas secundarias no eran coeducativas. Se dividían en escuelas de muchachos, de muchachas y técnicas. El plan de estudios de la escuela de muchachos comprendía moral, civismo, idioma japonés, clásicos chinos, historia del Japón, idioma extranjero occidental, matemáticas, ciencias, estudios técnicos, música, trabajos prácticos y gimnasia. En los cursos se daba gran importancia al desarrollo del carácter nacional. En los años cuarto y quinto se dividían en final y preparatorio para las escuelas superiores. En el último curso la importancia recaía en las matemáticas y el idioma extranjero occidental. La occidentalización de la educación y las técnicas japonesas fue acompañada de un sentimiento intensamente nacionalista, fomentado por el estado.

---

<sup>27</sup> Yoshida I. y Koigo., I., Op. cit. p. 28.

### 3. EL DESARROLLO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

La planeación forma parte del proceso administrativo, juntamente con la organización, la toma de decisiones, la dirección y el control. Pero la definición del proceso como tal y la aceptación de cada una de sus etapas, no ocurrió de la noche a la mañana, sino que llevó un largo y azaroso camino. En los países capitalistas la preocupación era incrementar la producción con el mínimo de gastos para incrementar las utilidades; en tanto que en los países socialistas la preocupación fue hacer frente de manera adecuada a la revolución científico-técnica.

Esta es la razón por la que es necesario estudiar el surgimiento de la administración. Sin embargo, es muy difícil entender el desarrollo de la administración contemporánea desligada de las circunstancias históricas que permitieron su aparición en el conjunto de conocimientos del hombre.

..."La revolución industrial, la composición y recomposición de los estados nacionales, el acelerado crecimiento de la ciencia, el despertar de nuevas formas artísticas, como manifestación del despertar de un nuevo espíritu humano y la agonía de un siglo, son algunas de las causas del desarrollo de la teoría administrativa..."<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Kaplan, Marcos, "Las principales causas" en: La formación de los estados nacionales. México, Siglo XXI ediciones, 1985, p. 39



Aunque las organizaciones y las ideas acerca de cómo administrarlos han estado vigentes desde la antigüedad, pues ya en los escritos de Confucio y de los clásicos griegos se revela una preocupación por la coordinación y la hábil dirección de las empresas públicas. Jenofonte nos cuenta como los espartanos, hace aproximadamente 2500 años, planeaban su educación.

Ni la gran muralla china, ni el partenón, ni las pirámides egipcias o mesoamericanas, hubieran sido construidas sin planeación, organización, dirección y control. La revolución industrial de los siglos XVIII y XIX, proporciona el testimonio más reciente de la práctica de la administración.

El profesor de matemáticas en la universidad de Cambridge, Charles Babbage escribió acerca de la necesidad de un estudio sistemático y una regulación de las operaciones de trabajo en orden a mejorar la productividad, en su libro clásico "*On the economy of machinery and manufactures*", publicado en 1832.<sup>29</sup>

El historiador Sidney Pollard dice que posiblemente la falta de documentos escritos sobre administración durante la revolución industrial refleja la falta de un reconocimiento de la misma como tecnología o conjunto de habilidades que puedan aprenderse. Él sugiere que esto se debió principalmente a tres causas:

En primer lugar, aislar la función administrativa y separarla de las funciones técnica y comercial. En esa época los empresarios llevaban a cabo una

combinación de actividades financieras y técnicas, lo mismo que administrativas. Pero los problemas técnicos y financieros eran los más importantes y se trabajaba en ellos de forma independiente. Muy pocas personas se ocuparon de combinar todos los recursos internos, lo cual se concibe ahora como una parte principal de la administración.

En segundo lugar, ese período estaba dominado, por pioneros y administradores. Su papel era iniciar una organización y mantenerla en funcionamiento de la mejor manera que les fuera posible. Para el éxito de las empresas eran más importantes estos líderes que las organizaciones mismas.

Finalmente, el concepto que se tenía de los trabajadores era el de personas que necesitaban cumplir ciertas tareas asignadas por los líderes, sin posibilidad de opinar. No se consideraban como el recurso más valioso de una empresa.<sup>30</sup>

Como es fácil notar ninguna de estas ideas han desaparecido, de hecho continúan obstruyendo el desarrollo administrativo en muchas empresas actuales; . Sin embargo el pensamiento administrativo durante este siglo ha experimentado un acelerado desarrollo, en el que podemos identificar claramente tres diferentes momentos que analizaremos.

Antes del surgimiento de la administración científica, Henry Varnum Poor, editor

---

<sup>29</sup> Babagge, Charles. *On the Economy of Machinery and Manufactures*. Londres, Charles Knight, 1832.

<sup>30</sup> Pollard, Sidney, *The Genesis of Modern Management*. Baltimore, Penguin Books Incorporated, 1965. pp. 296-297.

del *American Railroad Journal*, durante la última mitad del siglo XIX. En ese puesto observó y analizó progreso de los sistemas norteamericanos de ferrocarriles desde sus inicios hasta su madurez. Observó que estaban mal administrados y, a veces, saqueados por sus primeros promotores y manipuladores de capitales. En esa posición, llegó a la conclusión de que los ferrocarriles necesitaban de una administración eficaz.

Las recomendaciones de Poor sobre cuestiones administrativas son sorprendentemente modernas. Advirtió la necesidad de un " sistema " administrativo, con una clara estructura organizacional, en la que los individuos fueran y pudieran ser completamente responsabilizados, un sistema adecuado de comunicaciones a través de informes que se extendiesen a lo largo de toda la organización, con el fin de que la alta administración pudiera enterarse de lo que sucedía, y la necesidad de contar con una serie de informes operativos que resumieran los costos, ingresos y porcentajes.

Sin embargo avizoró el peligro de que tal sistematización pudiera hacer a los individuos como pernos de una máquina, y recomendó una especie de liderazgo, que empezara en los niveles más bajos de una empresa, venciese la rutina y la monotonía e inculcara en la organización un sentimiento de unidad, una estima por el trabajo y un espíritu de equipo.

### 3.1 La administración científica

La administración científica surgió en parte por la necesidad de aumentar la productividad. En los Estados Unidos, históricamente la mano de obra

calificada ha sido escasa, pero a principios del siglo XX era aún más escasa. Para incrementar la productividad de las empresas era preciso encontrar la manera de aumentar la eficiencia de los trabajadores.

A resolver este problema se dedicó Frederick Winslow Taylor, un estudiante de ingeniería que abandonó sus estudios para dedicar su vida al establecimiento de un sistema para aumentar la productividad. Taylor desarrolló su teoría trabajando para tres empresas: la Midvale steel, la Simonds machine y la Bethlehem steel. Sus experiencias fueron, recogidas en dos libros, "*The principles of scientific management*" y "*Shop management*", ambos publicados en 1911 y donde, en esencia, Taylor propuso los principios de su teoría administrativa conocida como taylorismo, que podemos resumir en los siguientes puntos:

El desarrollo de una verdadera ciencia de la administración, de manera que sea posible determinar el mejor método para realizar cada tarea, reemplazando las reglas y convencionalismos empíricos por un conocimiento organizado y sistemático.

La selección científica del trabajador, de tal manera que cada trabajador sea responsable de las tareas para las que está mejor capacitado. Desarrollándolo en un área específica para su prosperidad y el de la compañía.

La necesidad de desarrollar una educación científica que permita el desarrollo del trabajador.

La necesidad de establecer un clima laboral amistoso entre trabajadores y patrones, buscando la armonía en lugar de la discordia.

Lograr la cooperación entre los trabajadores, en vez de un individualismo protagónico.

Trabajar para alcanzar la máxima producción y no una producción restringida.

Un año después de haber sido publicados sus libros Taylor empezó a enfrentar la oposición a sus ideas de parte de los obreros que se fueron a la huelga para impedir que su teoría fuera implantada en el Arsenal de Massachusetts y los miembros del Congreso exigieron su comparecencia en la que se defendió con las siguientes palabras:

*"La administración científica no es un instrumento de la efectividad, ni un conjunto o grupo de instrumentos que aseguren la efectividad. No se trata de un nuevo sistema para calcular costos; no es un programa diferente para remunerar trabajadores, no es un sistema de pago a destajo; no es un plan de bonificaciones ni de premios; no es un programa de remuneraciones; no consiste en estar observando cronómetro en mano el trabajo de un individuo y hacer anotaciones sobre el mismo, no es un estudio de tiempos ni un análisis de los movimientos humanos; no consiste en imprimir una o dos toneladas de reglas y patrones de trabajo y descargarlas sobre un grupo de hombres diciéndoles, ¡Aquí está su sistema, aplíquelo!. No consiste en una división del trabajo del capataz o en darle un matiz funcional, no es ninguno de los*

*instrumentos que la gente identifica normalmente cuando se habla de la Administración científica...<sup>31</sup>*

Una vez que habló ampliamente de lo que la gente percibía debido a que eso era lo que había estado haciendo en las empresas en las que implantó sus ideas, pasó a explicar lo que pretendía hacer en las empresas:

*"...En esencia, la administración científica exige una revolución mental de parte de los obreros que prestan sus servicios en cualquier fábrica, en cuanto a sus deberes para con el trabajo, sus compañeros y sus patrones. Supone, también una revolución mental en quienes pertenecen a la administración, el capataz, el superintendente, el propietario de la empresa, el directorio; respecto a sus deberes ante sus compañeros de trabajo, ante sus trabajadores y ante todos sus problemas diarios.*

*La gran revolución mental que se produce en la actividad de las dos partes bajo la administración científica consiste en que ambas dejan de considerar a la división de la plusvalía como el punto más importante y dirigen su atención hacia el aumento de la magnitud de ese excedente hasta que sea tan grande que resulte innecesario discutir sobre como repartirlo"<sup>32</sup>*

A pesar de todos sus esfuerzos y buenas intenciones, Taylor será recordado siempre como un técnico que intentó incrementar la productividad sin importarle las personas.

---

<sup>31</sup> Taylor, Frederick Winslow, en: Testimony Before the Special House Committee, New York, Harper and Brothers, 1912, pp. 26-27.

<sup>32</sup> Taylor, Frederick Winslow, en: Op cit., pp. 29-30

La planeación para este pensador consistía en fijar metas cuantificables cada vez más altas y eficaces en cuanto a productividad. Taylor también es el primero en destacar el papel protagónico de la educación en este proceso de expansionismo económico, ya que trató, sin éxito, de que sus ideas fueran enseñadas en algunas universidades norteamericanas.

### 3.2 La teoría clásica de la administración

Si la administración científica tenía por objeto incrementar la productividad de la empresa y del trabajador. La teoría clásica de la administración concentra sus esfuerzos en encontrar guías para administrar organizaciones complejas. Su creador fue el francés Henri Fayol, Ingeniero de minas, que trabajó toda su vida en la empresa del hierro y del carbón Commentry Fourchambault. En 1916, publicó su libro "Administration industrielle et générale", en el que establece las seis funciones más importantes de una empresa:

La administrativa, la técnica, la comercial, la financiera, la contable y la de seguridad social.

Fayol siempre decía que debía su éxito no a sus capacidades personales sino a los métodos que empleaba. Creía que con previsión científica y con métodos adecuados de administración, los resultados satisfactorios eran inevitables.

Contribuyó a derrumbar el mito de que los gerentes nacen, demostrando que cualquier persona que atendiera correctamente las seis áreas propuestas en su libro, tendría éxito.

Para los fines de este trabajo Fayol es importante por ser el primero en darle importancia a la planeación. Él mencionó que antes de buscar resultados debemos hacer un aflo para establecer planes cuidadosos, precisos y claros de lo que pretendemos hacer. Entre más claros, cuidadosos y precisos sean, mejores serán los resultados que se obtengan.

### 3.3 Las teorías basadas en el comportamiento

A pesar de las teorías de Taylor, Fayol y sus seguidores, los problemas para lograr eficiencia y armonía persistían. Por esto la administración buscó ayuda en la Psicología para tratar de entender mejor la forma de ser y actuar del ser humano. El psicólogo alemán Hugo Münsterberg aplicó técnicas psicológicas para alcanzar objetivos de productividad que se buscaban con otras teorías administrativas. En su obra *"Psychology and industrial efficiency"*,<sup>33</sup> dice que la productividad se puede incrementar atendiendo tres pasos muy sencillos:

- Encontrando al trabajador adecuado para el trabajo que va a realizar.  
El más apto física, mental y educacionalmente.
- Creando el mejor ambiente de trabajo.
- Empleando técnicas psicológicas para motivar a los trabajadores,



A Münsterberg no le interesó la planeación ni ningún otro paso de la teoría administrativa, su mayor aportación consistió en ser el iniciador de la psicología industrial.

Los trabajos de Münsterberg permitieron a los administradores entender que son muy importantes las relaciones humanas ya que cuando se estimula al personal para conseguir mas y mejor trabajo hay buenas relaciones y cuando el espíritu de trabajo y la eficiencia bajan las relaciones humanas se deterioran.

Una cantidad considerable de investigaciones dedicadas a concebir a los individuos como productos del comportamiento de grupo precedieron al desenvolvimiento de la administración científica iniciado por Taylor y al de la administración operacional iniciada por Fayol, y, en parte, coincidió con ellos. A esto se le llamo enfoque administrativo del hombre social. Tres brillantes teóricos que escribieron libros a finales del siglo XIX y principios del XX son generalmente considerados como padres de la organización o del enfoque de sistemas sociales para la administración.

Uno de ellos fue el filósofo alemán Max Weber, cuyos análisis empíricos de iglesia, gobierno, organizaciones militares y empresas lo condujeron a la conclusión de que la jerarquía, autoridad y burocracia (incluyendo normas claras, definición de funciones y disciplina), fundamentan todas las organizaciones sociales.

---

<sup>33</sup> Munsterberg, Hugo, *Psychology and Industrial efficiency*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1913. pp 25-40.

Otro fue el sociólogo francés Émile Durkheim, cuya tesis doctoral, "*De la division du travail social*", publicada en 1893, destaca la idea de que los grupos, a través de sus valores y normas, controlan la conducta humana en cualquier organización social.

El tercero fue el franco-italiano, Vilfredo Pareto, quien gracias a una serie de conferencias y libros publicados entre 1896 y 1917 obtuvo el derecho a ser llamado "el padre del enfoque de sistemas sociales" de la organización y la administración. Pareto concibió la sociedad como un conjunto intrincado de unidades interdependientes o elementos, es decir, como un sistema social con muchos subsistemas. Entre sus ideas figuraba la tendencia de los sistemas sociales a buscar un equilibrio cuando las fuerzas externas o internas los perturbaban. Su tesis consistía en afirmar que las actitudes sociales, o sentimientos, permiten que el sistema busque un equilibrio cuando es perturbado por estas fuerzas. Observó también que la función de la élite o clase gobernante de cualquier sociedad, era proporcionar el liderazgo necesario para mantener el sistema social.

Si bien todo esto ocurría en Europa, en América, la universidad de Harvard llevó a cabo una investigación de 1927 a 1932 en la Western Electric en Hawthorne, el equipo de investigadores estaba formado por Fritz J. Roethlisberger, William J. Dickson y Elton Mayo. Los resultados obtenidos son conocidos como el "Informe Hawthorne" o el "Informe Mayo", en él se describen las ricas y variadas formas de interacción social que llevaron a la conclusión de que para que una

organización tenga éxito necesita considerar como el más valioso de sus recursos a sus empleados.

Para lograr una planeación efectiva es necesario considerar a todos los empleados y no solo a los administradores o dueños. Hay que permitir que aún el trabajador más humilde opine para la fijación de metas.

Después de los estudios de Mayo otros brillantes psicólogos han profundizado la teoría de las relaciones humanas entre los que citaremos a, Chris Argyris, Abraham Maslow, Douglas McGregor y Edgar H. Schein.

### 3.4 Las teorías de sistemas en la administración

Quizás el libro que más influyó en el desarrollo administrativo sea "*The functions of the executive*", escrito por Chester. I. Barnard en 1938. Ejecutivo durante gran parte de su vida y presidente de la New Jersey Bell Telephone Company de 1927 a 1948, fue un brillante teórico de la administración influenciado por Pareto, Mayo, y otros académicos de Harvard a donde fue invitado varias veces para dar conferencias.

Su análisis del administrador es realmente un enfoque de sistemas sociales, ya que con el objeto de comprender y analizar las funciones de los ejecutivos buscó las principales dentro del sistema en el que operan.

Sus ideas pueden resumirse de la siguiente manera:

Las limitaciones físicas y biológicas de los individuos los llevan a cooperar y trabajar en grupos, pero una vez que las personas cooperan, las limitaciones psicológicas y sociales también juegan un papel importante en la inducción para la cooperación.

El acto de cooperación lleva al establecimiento de sistemas cooperativos, en los que están presentes factores físicos, biológicos, personales y sociales. Creía que un buen ejemplo de esto es el aula de clase. También pensaba que la continuidad de la cooperación depende de la eficacia (¿Se logra el propósito cooperativo?) y de la eficiencia (¿Se logra el propósito con el mínimo de descontento y costo para los miembros cooperativos?)

Cualquier sistema cooperativo se puede dividir en dos partes: La "organización", que incluye solo las interacciones de los individuos en el sistema y "otros elementos".

Las organizaciones a su vez se pueden dividir en dos clases: las formales, en las que las interacciones sociales están conscientemente coordinadas y las informales, en las que no hay un propósito común o conscientemente coordinada.

La organización formal no puede existir si no hay personas que: sean capaces de aceptarse entre ellas, estén dispuestas a contribuir a la acción de grupo y tengan un propósito común y consciente.

Toda organización formal debe incluir los siguientes elementos: un sistema funcional, que permita a los individuos especializarse (es decir, permitir la departamentalización), un sistema de incentivos eficientes y eficaces que induzcan a los individuos a la acción de grupo, un sistema de poder (autoridad) que obligue a los miembros del grupo a aceptar las decisiones de los ejecutivos y un sistema lógico para la toma de decisiones.

Según Mayo, las funciones del ejecutivo en una organización formal son: el mantenimiento de la comunicación en la organización mediante un esquema de organización, además de individuos leales, responsables y capaces, y una verdadera organización informal compatible. La obtención de servicios esenciales de los individuos dentro de la organización y la planeación, es decir expresar clara y suficientemente la definición del propósito de la organización.

Las funciones del ejecutivo entran en el proceso a través del trabajo del ejecutivo, que consiste en integrar el todo y encontrar el equilibrio entre fuerzas y hechos en conflicto.

Para que el ejecutivo sea eficaz, requiere un alto grado de liderazgo responsable. Barnard dice: "La cooperación, y no el liderazgo, es el proceso creativo, pero el liderazgo es el factor desencadenante de sus fuerzas".<sup>34</sup>

Como puede observarse el enfoque de sistemas otorga una gran importancia a la planeación, pues antes de hacer se debe definir el propósito o fin por el que se va a hacer algo

### 3.5 La teoría de investigación de operaciones y la administración

Al iniciar la segunda guerra mundial, Inglaterra se vio frente a nuevos y complejos problemas de guerra, que necesitaba resolver urgentemente. Viendo peligrar su supervivencia, los ingleses desarrollaron los primeros equipos de investigación operacional (operational research, OR), integrados por matemáticos, físicos y científicos sociales que se reunían para buscar solución a los problemas que enfrentaban. Combinando la experiencia de los diversos especialistas lograron importantes avances y alternativas de solución a los problemas. Cuando los americanos entraron a la guerra pidieron a los ingleses que los adiestraran sobre la formación de equipos OR.

Al terminar la guerra se percataron que el modelo OR podía usarse también en la industria, especialmente en el transporte y las telecomunicaciones y más tarde en las universidades formando los equipos de investigación multidisciplinarios.

El enfoque administrativo actual dice que hay que empezar por integrar un equipo de especialistas de las disciplinas pertinentes para analizar los problemas que enfrenta una organización y proponer una línea de acción de acuerdo a un modelo matemático que simule el problema.

El modelo permite analizar cada una de las partes de la organización observando que ocurriría con ellas si se hicieran variables, que en el modelo

---

<sup>34</sup> Barnard, Chester, "The lder", en: The functions of the executive. Cambridge, University Press, 1938. p. 259.

no afecta manipuladas, pero que si lo hiciéramos en la realidad pondrían en grave riesgo la supervivencia y viabilidad de la empresa. El modelo también permite a los administradores tener una base racional para la toma de decisiones.

#### 4. EL CONCEPTO DE PLANEACIÓN EN LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

El primer paso del proceso administrativo es la planeación y se entiende como la etapa en la cual la organización fija objetivos. Peter Drucker dice que, "es el proceso básico del que nos servimos para escoger nuestras metas y como vamos a alcanzarlas."<sup>35</sup> Para entenderla necesitamos considerar que hay, fundamentalmente, dos tipos de planeación: la estratégica y la operativa.

##### 4.1 La planeación estratégica

La planeación estratégica es el proceso formalizado de planeación a largo plazo, que se usa para definir y alcanzar metas organizacionales. Es la identificación del futuro deseado de la organización. Es importante para la organización, principalmente, por que es el punto de partida para evaluar los actos de los gerentes y sus organizaciones,

La planeación estratégica, también es importante por que da sentido a todas las acciones de una organización y orientan las demás formas de planeación.

Un tercer aspecto de la planeación estratégica es que su comprensión facilita a los gerentes y a los empleados el concepto de planeación, facilitando el establecimiento de otro tipo de planes.

La planeación estratégica inicia en una organización cuando se define la visión de la misma. Se entiende por visión "una declaración clara y motivadora

---

<sup>35</sup> Drucker, Peter F., "Planning" en: *The effective executive*. New York, Harper & Row, 1964. p. 83



que indica lo que desea ser la organización<sup>36</sup>. Algo digno de hacerse, que crea valor y contribuye a una mejor forma de vida.

Una vez que ha sido definida la visión, debe establecerse la misión que es su finalidad específica, lo que la distingue de otra de su tipo. La misión es elegida por cada organización y puede enunciarse en términos del producto, y mercado o en términos del servicio y la clientela.

Identificada la visión y la misión toda organización necesita fijarse objetivos, que son blancos que hay que alcanzar para que la organización cumpla su visión y misión. Los objetivos son más específicos que el planteamiento de la misión y vienen a ser en realidad las traducciones de la misión a acciones concretas.

Al definir la visión, misión y objetivos de una organización se ha establecido el propósito de la organización, o para decirlo más sencillo se han contestado las preguntas ¿Qué queremos hacer?, ¿Hacia dónde queremos ir? Sin embargo es necesario decir cómo vamos a lograrlo. La planeación estratégica usa un método de análisis que llama FODA para definir el cómo y consiste en lo siguiente:

Se enlistan las fortalezas de una organización, todo aquello que está a su favor y que contribuirá al logro de su propósito. (FORTALEZAS)

---

<sup>36</sup> Mauy, Ramón H., "Razones para la planeación estratégica" en: Planeación estratégica, Miami, Mecanograma, p. 12

Se identifican las oportunidades, es decir todo aquello que otros no hacen y que la organización podría hacer. La ubicación geográfica, la legislación, los recursos, etc. (OPORTUNIDADES)

Se detectan las debilidades de la organización, señalando todo aquello que esta en contra del logro de los propósitos de la organización. (DEBILIDADES)

Se identifican las amenazas, todo lo que ahora no es una debilidad pero que podría serlo, o que podría poner en riesgo el funcionamiento de la organización. (AMENAZAS)

La planeación estratégica tiene que ver con cuestiones fundamentales, ofrece un marco de referencia para el planteamiento detallado y para las decisiones directivas cotidianas. Implica un tiempo mas largo y la participación de la alta gerencia.

El teórico Henry Mintzberg en su libro "*Strategy making in three models*", dice que una estrategia puede realizarse:

De modo empresarial, aquí un líder fuerte, por lo general el fundador, dueño o sus descendientes, toman decisiones audaces o, arriesgadas, mas o menos intuitivamente. Es decir, se confía en su juicio personal formado en la experiencia. Su meta es el crecimiento constante y el poder está centralizado.

De modo adaptativo, mejor conocida como "la ciencia de salir del paso", en ella la gerencia se enfrenta a las situaciones conforme se vayan presentando,

tratando de resolverlas de la mejor forma posible, sin embargo la organización avanza dando saltos para adelante o para atrás según las circunstancias.

Del modo de planeación estratégica, que consiste en realizar el análisis FODA y avanzar con un fuerte sentido de dirección, así mientras los empresarios confían en sus corazonadas y los gerentes adaptativos esperan que llegue el futuro para reaccionar, los planificadores siguen un procedimiento sistemático de análisis FODA:

#### 4.2 La planeación operativa

Es aquella que suministra los detalles de la manera como se alcanzarán los planes estratégicos, generalmente son de corta duración, se revisan frecuentemente y pueden ser de dos tipos: los de una sola aplicación (programas, proyectos, presupuestos) y los permanentes (políticas, procedimientos, reglamentos)

Los programas comprenden una serie relativamente amplia de actividades que permiten a la organización los pasos principales para alcanzar un objetivo, la unidad organizacional o el individuo responsable en cada paso y el orden y el tiempo de cada paso.

Los proyectos, son las partes más pequeñas y separadas de los programas. Cada proyecto tiene un alcance limitado y directivas claras sobre la misión y el tiempo. Para cada proyecto se asigna personal y recursos específicos con una fecha límite.

Los presupuestos, son recursos financieros que se asignan a actividades específicas en un periodo determinado. Son ante todo dispositivos para controlar las actividades de una organización. En ellos se consignan los ingresos y los egresos de tal manera que sirvan para la toma de decisiones. Los gerentes a veces utilizan el desarrollo, presupuestal como el proceso por el cual se toman decisiones para comprometer recursos en las diversas alternativas. Así, los presupuestos se pueden considerar en sí mismos como planes de aplicación única.

Si la asignación de recursos no toma en cuenta los objetivos estratégicos, la estrategia de la organización se verá seriamente limitada. Por esto el presupuesto se convierte en el proceso clave de planeación por medio del cual se escogen y coordinan otras actividades.

Los planes permanentes pueden ser las políticas que son guías para la toma de decisiones. Fijan los límites en torno a éstas, incluyendo las que se pueden tomar y excluyendo las que no se pueden tomar. En esta forma la organización trata de que cada uno de sus miembros sea consecuente con los objetivos institucionales. Las políticas de una organización se establecen para mejorar la efectividad de una organización, asegurar la congruencia individual con los objetivos institucionales y aclarar los conflictos que puedan surgir en los niveles inferiores de la organización.

Los procedimientos son las políticas que se llevan a cabo por medio de lineamientos mas detallados, que se denominan procedimientos normales o

métodos normales. Un procedimiento es una serie detallada de instrucciones para ejecutar un conjunto de acciones que ocurren frecuente o regularmente.

Las reglas, son declaraciones indicativas para la realización o no realización de acciones en determinadas circunstancias claramente detalladas. Son los planes permanentes más explícitos de todos y no son guías para tomar decisiones o para pensar sino para actuar. La única elección que deja una regla es si se aplica o no se aplica en determinada situación.

## 5. LA PLANEACIÓN Y LA EDUCACIÓN

Al hacer un análisis de lo publicado sobre planeación educativa de finales del siglo pasado a 1970, podemos identificar claramente tres grandes etapas, la primera hace énfasis en un enfoque técnico-económico, que busca hacer más eficientes los recursos. La segunda hace énfasis en la crítica a la ideología impulsada a través de la disciplina y su énfasis en un enfoque economicista y la tercera subraya la dimensión política de la planeación argumentando sobre la necesidad de redimensionar la disciplina y verla más que como un instrumento, como parte de un proceso participativo de todos los actores educativos.

### 5.1 El enfoque técnico-económico en la planeación

Como ya lo señalaba Phillip H. Coombs en su artículo *¿Qué es la planeación educativa? Una caracterización inicial*. Publicado en 1960 para la UNESCO, " la planeación educativa, en la más amplia extensión de la palabra, es la aplicación de análisis racionales y sistemáticos a los procesos del desarrollo educacional con el propósito de hacerlos más eficaces y eficientes, respondiendo a las necesidades de los estudiantes y de la sociedad en general."<sup>37</sup>

Desde su introducción a la educación, la planeación introdujo los principios que perseguía la teoría administrativa y que se han señalado en el primer

---

<sup>37</sup> Coombs, Phillip H., "Una caracterización inicial", en: *¿Qué es la planeación educativa?* París, UNESCO, 1970, p. 5.

capítulo, el incremento de la productividad, de criterios de eficacia y eficiencia, y la visión sistémica. El mismo Coombs los señalaba, "la planeación es, o debe ser, una parte integrante de todo el proceso de la administración educativa en su más amplio sentido."<sup>38</sup>

En su informe Coombs presenta como antecedentes históricos de la planeación a los griegos atenienses, pues Platón, en "*La República*", ofrecía un plan educativo para servir a las necesidades del liderazgo o gobierno y fines políticos de Atenas. También Los Chinos de la dinastía Han y el Perú de los Incas, planeaban su educación para ajustarla a sus fines públicos.

Sigue diciendo Coombs que "estos lejanos ejemplos enfatizan la importante función de la planeación educativa vinculando los sistemas educativos de sus sociedades a sus metas o fines trazados, cualesquiera que estos sean. Algunos ejemplos posteriores muestran cómo la planeación educativa ha sido usada en, momentos de gran efervescencia social e intelectual, para ayudar a la sociedad a cambiar y ajustar nuevas metas. Los arquitectos de los planes eran usualmente creativos pensadores sociales quienes vieron en la educación un potente instrumento para realizar reformas y alcanzar mejores condiciones de vida."<sup>39</sup>

Coombs también cita a John Knox, quien a mediados del siglo XVII propuso un plan para un sistema nacional de escuelas y colegios, expresamente diseñados para dar a los escoceses una feliz combinación de salvación

---

<sup>38</sup> Coombs, Phillip H., Op. cit. p. 6.

<sup>39</sup> Coombs, Phillip H., Op. cit. p. 10.

espiritual y buena existencia material. En los comienzos del nuevo liberalismo en Europa, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, se produjeron abundantes propuestas para planificar la educación en Francia, entre las que podemos mencionar "Un plan educativo" y " La reforma de la enseñanza". Uno de los principales y mejores exponentes de ésta época fue Diderot con su " Plan d'une université pour le gouvernement de Russie", preparado por encargo de Catalina II; otro exponente fue Rousseau con su plan para proveer a cada ciudadano polaco de educación.

El primer intento más moderno de emplear la planeación educativa para ayudar a la creación de una "nueva sociedad" fue el primer plan quinquenal de la joven Unión Soviética en 1923. Aunque su metodología inicial fuera imperfecta, mal acabada y poco depurada comparada con los actuales estándares o parámetros usados; fue el comienzo de un proceso planificador continuo y comprensivo que eventualmente ayudó a transformar, en menos de cincuenta años, una nación que empezó con dos terceras partes de su población analfabeta y se convirtió en una de las naciones mas desarrolladas, educacionalmente hablando, del mundo.

Los diferentes ejemplos históricos de planeación educativa descritos varían grandemente en alcances, objetivos y complejidad. Algunos fueron aplicados nacionalmente, otros a instituciones particulares, algunos fueron indudablemente más eficaces que otros, unos fueron periódicos, otros involucraban o implicaban un proceso continuo sobre un largo periodo, algunos rayaban en un alto grado de autoritarismo, otros en un ambiente más



democrático y pluralista. Todos tienen algo que enseñarnos, pero ninguno tiene los rasgos o características requeridas por la moderna planeación educativa. El pasado de la planeación educativa actual no termina con el más visible y dramático de los ejemplos expuestos. Han habido muchos más tipos omnipresentes y rutinarios de planeación, aquellos que los responsables de la planeación educacional han tenido que hacer desde que tales instituciones existen.

La planeación operativa ha sido responsabilidad de dichas autoridades, así han tenido que planear el número de su matrícula, las necesidades de personal, la infraestructura, las fuentes de financiamiento, las necesidades bibliográficas, etc. Estas variadas proyecciones culminaban primero en la estimación de un presupuesto para el próximo año académico y finalmente en una serie de decisiones y acciones. Esta era una planeación educativa, aunque raramente era llamada de esa forma. Era parte normal del trabajo de un director o administrador de una escuela o de un sistema educativo y si no planificaban bien pronto se les presentaban problemas.

La planeación operativa se hacía entonces de manera rutinaria y efectiva pero no se elaboraban planes estratégicos ya que casi nunca se reflexionaba sobre el valor de lo que se estaba enseñando, su congruencia o su impacto en los educandos y en la sociedad.

Las dos grandes guerras hicieron visible lo que no se estaba considerando ya que sin percibirlo la sociedad estaba cambiando en lo más profundo de sus

estructuras y los sistemas educativos existentes ahondaban las diferencias e incongruencias sociales además de que nos estaban preparadas para el espectacular desarrollo y crecimiento del conocimiento humano.

Podemos resumir las características de la planeación educativa que se aplicaba en la mayor parte de los países antes de las guerras mundiales de la siguiente forma:

Era, ante todo, operativa. Solo tomaba en cuenta el período inmediato posterior a excepción de cuando era necesario incrementar la infraestructura física.

Se circunscribían a unas pocas instituciones que eran la excepción en el sistema educativo, que era muy fragmentado.

Los sistemas educativos estaban desintegrados, ya que cada institución planeaba individualmente sin que existieran vínculos entre ellas y las necesidades de la sociedad y la economía.

Eran modelos de planeación estáticos que se usaban sin variación año con año, a pesar del creciente dinamismo de las estructuras sociales.

Naturalmente que hubo excepciones pero la generalidad de los sistemas educativos y de sus instituciones funcionaban rutinariamente con este sistema de planeación operativa muy simple. La segunda guerra mundial hizo entender al hombre la necesidad de repensar el tipo de hombres que sus

sistemas educativos estaban produciendo, rompiendo la tranquilidad aparente en la que el mundo había vivido.

A partir de 1945, los sistemas educativos y el medio ambiente que los rodeaba fueron sometidos en todo el mundo a nuevos criterios científicos, técnicos, económicos, demográficos, políticos y culturales que trastornaron todo a su alrededor. Esto trajo como consecuencia para la educación una nueva y extensa gama de tareas, presiones y problemas, que por mucho, excedieron en tamaño y complejidad cualquier cosa que se hubiera experimentado. Se hicieron los mejores esfuerzos para afrontar esta situación, pero las herramientas de planeación y dirección existentes se comportaron inadecuadamente ante las nuevas circunstancias.

En su informe Coombs señala que las naciones industrializadas han pasado por cuatro diferentes etapas en la planeación enfrentando muy singulares y específicos problemas en cada una. Dichas etapas son la fase de la reconstrucción, la fase de escasez de recursos humanos, la fase de expansión creciente y la fase innovadora.<sup>40</sup>

Las primeras dos fases quedan incluidas en el enfoque técnico económico de la planeación, la expansión creciente ocurre cuando se hace una crítica a la ideología que pretende implantar y la fase innovadora se da dentro del reconocimiento a la dimensión política de la planeación.

---

<sup>40</sup> Coombs, Phillip H., Op. cit. p.15

Dentro de las recién cicatrizadas naciones de Europa, emergentes de la segunda guerra mundial con sus sistemas educativos seriamente resquebrajados y haciéndole frente a un pesado bloque de necesidades educacionales, muchas de ellas rápidamente resolvieron tratar de volver la educación a la normalidad lanzando estrepitosos programas para construcción de escuelas, reclutamiento de maestros, entrenamientos para casos de emergencia y algo más.

Pronto fue evidente que la planeación educativa convencional de antes de la guerra no sería suficiente para enfrentar estas tareas de reconstrucción. Los programas masivos, que profundamente afectaron a muchas comunidades e impusieron una pesada carga a las economías severamente dañadas y tirantes, requirieron de programas e inventarios más extensos y complejos, de una visión más amplia hacia el futuro y de una contemplación más cuidadosa de las posibilidades económicas reales y de sus impactos. Por lo tanto, la metodología de la planeación que fue improvisada para afrontar estas situaciones tuvo muchas carencias, sin embargo trató de resolver el problema y entrenó a las autoridades educacionales para los grandes problemas de la planeación, que estaban por venir.

Para citar sólo un ejemplo: aún antes de terminar la guerra, el Reino Unido, a pesar de su sistema educativo descentralizado y su tradicional entusiasmo para la planeación en general, promulgó el Acta Educativa de 1944, la cual requirió que cada una de las 146 autoridades locales en materia educativa en Inglaterra y Gales preparaba un plan de desarrollo para someterlo a la

consideración del Ministerio de Educación. No obstante, los planes locales elaborados no se adhirieron a un plan nacional coherente sustentado en recursos disponibles, y muchos de ellos en algunos aspectos reflejaron ingenuidad e incompetencia técnica en cuanto al ordenamiento de las proyecciones a largo plazo referentes a la población local y matrícula, cambios demográficos, ubicación de las escuelas, requerimientos de maestros, necesidades financieras de las escuelas y el financiamiento.

En Francia las cosas se sucedieron de otra manera, dada la dirección centralizada de su sistema educativo y su gobierno. En 1946 inauguraron un amplio plan de inversiones para toda la economía y así, en 1951, incorporaron en el segundo plan quinquenal una partida presupuestal para la planeación de la educación.

Otros países del oeste de Europa abordaron la planeación de la reconstrucción educativa en diversas formas, respetando sus tradiciones particulares y preferencias. La URSS la enfrentó como la tarea más importante de todas; la reconstruyeron sobre su experiencia planificadora de la pre-guerra, mientras los recientemente socializados países del este de Europa miraban a la URSS para elaborar sus nuevos modelos de planeación.

Mientras tanto en los E.U., donde la idea de la planeación era aún un anatema, las autoridades locales y estatales recurrían a una planeación, mas elaborada que anteriormente, para afrontar las necesidades propuestas de construcción de escuelas, atender las demandas educacionales de los

veteranos de guerra que regresaban y para prepararse para las necesidades educacionales, consecuencia del "baby boom" producido por la guerra.

Todo esto, como quiera que sea, era un anticipo del porvenir. Los sistemas educativos pronto fueron restaurados físicamente, pero ellos nunca regresarían a la normalidad prevaleciente antes de la guerra. Pronto ellos se encontrarían inmersos en el "man power bussines", ya que fueron llamados a atender los requerimientos de recursos humanos mas sofisticados y necesarios en mayores cantidades para la expansión de las economías de la postguerra. Más importante aún, ellos pronto serían sorprendidos por un incremento explosivo en la matrícula provocado, en parte, por factores demográficos, pero principalmente, por la urgencia de la postguerra de democratizar las oportunidades educativas en gran escala. Esta fase merecía una pausa, menos por su impacto en la planeación educativa europea que por sus efectos secundarios en las naciones en desarrollo y por la gran influencia que tuvo esta fase en despertar el interés de los economistas en el desarrollo educacional.

Las destruidas economías occidentales, ayudadas por el Plan Marshal, recuperaron sus niveles de producción anteriores a la guerra con gran rapidez y se propusieron a alcanzar nuevos y más altos niveles. Así, al inicio de los años 50's estas economías reconstruidas ya habían absorbido ampliamente el total de los recursos humanos disponibles y la necesidad de ellos se convirtió en un cuello de botella para un crecimiento más amplio.

No es casual que quienes mostraron interés en resolver el problema fueron los economistas y los políticos y no los educadores. Los economistas y los políticos, que tratando a la educación con criterios de eficiencia económica se dieron a la tarea de resolver la crisis. Con criterios positivistas pensaban que era un problema que podía resolverse usando técnicas matemáticas y haciendo proyecciones estadísticas de la necesidad de recursos humanos de un país y viendo a la educación como "un sector no productivo de la economía, necesitado de muchas inversiones.. siendo ella misma una inversión esencial para el crecimiento económico"<sup>41</sup>

El lado positivo de este enfoque fue el salto inmediato de la educación a los presupuestos de gasto social en los gobiernos, el trago amargo fue la visión de maestros y estudiantes como recursos humanos, que necesitaban hacerse más eficientes como los demás recursos, en una visión taylorista de la sociedad.

La lucha no se hizo esperar pues los maestros formados en una tradición humanística y herederos de la tradición liberal de la revolución francesa, creían, y aún creen, que la educación es un derecho elemental de cada ser humano y una de las responsabilidades del estado moderno. Si como resultado de cumplir su responsabilidad, el estado obtenía beneficios económicos, que bueno, pero si eso no ocurría, la educación no debiera

---

<sup>41</sup> Coombs, Philip H., Op. cit. p. 14.

esclavizarse a la economía. El punto es que los estudiantes son individuos antes de ser números.

La educación y no solo la planeación educativa, perdieron en esta lucha, pues ambas visiones se polarizaron desconociendo el valor y las debilidades de cada una de sus propuestas. Cuando el prejuicio pasó, se pudieron percatar que era posible tener intereses comunes.

La visión triunfante fue la teoría de los recursos humanos que pronto se vio superada por la necesidad de la sociedad, la atención a la explosión de la demanda educativa. Esta teoría se basa en dos conjuntos de consideraciones interrelacionadas aunque separables parcialmente: el funcionamiento interno del sistema educativo y la forma como el sistema se relaciona con la sociedad, la economía y la política. Aquí lo que interesa medir son los logros sociales y su relación con la eficiencia del sistema educativo, desde una visión eminentemente económica; en donde sus efectos pueden medirse en la producción de bienes y servicios y la distribución del ingreso y la riqueza.

Las premisas sobre las que se basa la teoría son que la educación contribuye a la producción al acrecentar la productividad de la fuerza de trabajo, parte de esa ganancia se traduce en ingresos mas altos (Especialmente en los individuos educados) y que la educación afecta la distribución del ingreso, tanto por el medio de la aplicación diferencial de los beneficios del ingreso, como por medio de la distribución de los costos de la educación.



Durante la primera fase de la aplicación de la teoría se enfocó, casi exclusivamente, sobre los efectos que la educación tenía en la producción, curiosamente la misma preocupación de los administradores antes de las grandes guerras.

Afortunadamente la realidad se impone y hoy se analizan también los efectos de la educación sobre la distribución del ingreso y la riqueza. Un debate reciente y todavía inacabado en el que la mayor parte de la población educada exige mejores niveles de vida y mayor equidad en la distribución de los ingresos.

El análisis de la planeación de recursos humanos (APRH), durante mucho tiempo se uso como un método para relacionar el desarrollo educativo con los niveles y patrones de producción deseados, a pesar de que también puede usarse como una técnica para la planeación de orientación de la distribución del ingreso.

La premisa básica de la APRH, es que para que aumente la producción se requieren cantidades adecuadas de tipos especiales de fuerza de trabajo que pueden ser distinguidos, al menos en parte, por sus antecedentes educativos. En otras palabras, en el APRH se supone que el valor productivo de la educación se deriva de la habilidad única que tienen algunas modalidades educativas para formar individuos para realizar tipos especiales de trabajo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Snodgrass, Donald y Sen, Debabrata, "The state of the art in planning", en: *Man Power Planning Analysis in Developing Countries. The State of the Art*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 64, 1974, pp 18-21.

La técnica opuesta a la APRH es la del análisis costo-beneficio (ACB), en dónde el valor productivo de la educación se conceptualiza en la forma de "capital humano", que implícitamente puede ser aplicado con un efecto igual a una gran variedad de roles ocupacionales.

Desde la perspectiva de la APRH, la educación puede ser definida como todas las formas de aprendizaje, ya sea que se den antes o después de que el individuo ingrese a la vida productiva, y sin tomar en cuenta si ocurre en una institución llamada escuela, en una que sustente otro nombre (centro de entrenamiento, centro de capacitación, centro de desarrollo comunitario, etc.), o que no suceda en ninguna institución. Sin embargo, las experiencias de la APRH se han desarrollado principalmente en instituciones escolares antes de que el individuo ingrese a la fuerza de trabajo.

Aunque no conocemos exactamente el origen de la APRH, podemos citar el trabajo de John Magnum, publicado en 1969, "*The emergence of man power policy*", en el que considera como antecedente, el serio interés por los recursos humanos mostrado en los Estados Unidos durante el tiempo de la gran depresión económica en los años 30's y que se prolongó hasta después de la segunda guerra mundial, cuando se temía un regreso a las condiciones de alto desempleo.

Después, la preocupación por el bienestar de los grupos desfavorecidos y de bajos ingresos, así como las dudas sobre la adecuación de la oferta de recursos humanos científicos y técnicos, condujo a una política de recursos

humanos más activa de la que nos informan detalladamente J. Granicott y F. Blaug en su libro *"The United States, the practice of man power planning"*, en el que incluso se cita el informe anual del Presidente sobre el tema. No obstante, los Estados Unidos se seguían resistiendo a la idea de la planificación económica nacional; las decisiones educativas seguían, y siguen siendo descentralizadas, por lo que la elaboración de un plan nacional de recursos humanos no se realizó.

Según George Psacharopoulos, la política de la formación de recursos humanos fue más activa en los países de Europa Occidental, ya que era necesaria la reconstrucción de la postguerra y a los años de rápido crecimiento demográfico que le siguieron, ya que tenían que enfrentarse en condiciones sumamente limitadas. Estas condiciones crearon un activo interés en las posibilidades de incrementar la productividad de la fuerza de trabajo, de aumentar la oferta de trabajo no especializado y semiespecializado por medio de la migración de los trabajadores y de reducir o evitar la carencia de categorías claves de habilidades por medio de proyecciones de recursos humanos y de programas de entrenamiento.

El planificador soviético Victor Skorov, nos cuenta del desarrollo del reclutamiento obligatorio bajo condiciones de escasez de recursos humanos, en la URSS. Los soviéticos asignaban grandes cantidades de recursos a la educación ya que el desarrollo de las habilidades fue siempre un criterio prioritario en el sistema socialista de planificación educativa.

La experiencia de cada área o país desarrollado, Estados Unidos, Europa Occidental y Europa Oriental, ejerció su influencia sobre el desarrollo de la APRH en el mundo menos desarrollado. Las técnicas de los planificadores soviéticos y de los proyectistas norteamericanos se difundieron rápidamente a través de manuales, con el propósito de implementarla en los países pobres.

Un ejemplo lo constituye el Proyecto Regional Mediterráneo (PRM), elaborado por la OECD para desarrollar recursos humanos en los países más pobres de Europa (España, Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia). Los estudios y el manual metodológico para su implementación fueron elaborados por un reconocido planificador norteamericano, experto en recursos humanos, Herbert Parnes y más tarde se aplicaron en otras regiones del mundo.

No deja de llamar la atención que lo que los americanos no lograron hacer en su propia sociedad, se apresuraron a implementarlo en otros países, con la anuencia de la ONU y sus organismos especializados, que para el caso educativo fue la UNESCO y otros organismos internacionales interesados en el desarrollo como: la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. (BM)

La formalización y posterior desarrollo por Parnes de las técnicas que habían sido usadas en los países desarrollados, junto con la sugerencia de que tales técnicas debían de aplicarse ahora a los países en desarrollo, produjeron una intensa polémica entre los planificadores, economistas y los políticos. Las

críticas se dirigieron, al igual que las primeras proyecciones de recursos humanos en los Estados Unidos, en que la APRH realizaba proyecciones de necesidad basadas más en la tecnología que en la realidad del mercado de trabajo y al hecho de que no daba margen a superávits o déficits en un mercado dinámico.

Cuando el debate estaba en su punto más alto, Gary Becker propuso la teoría de inversión en el capital humano, que tuvo amplia aceptación ya que tomaba en cuenta tanto las demandas del mercado de trabajo como las condiciones de la oferta, en el sistema educativo. Así aparecieron por todo el mundo los primeros estudios de la tasa de retorno de varios niveles y tipos de escolaridad.

A pesar de su atractivo teórico y de su popularidad entre los planificadores, economistas y políticos, el enfoque del capital humano o tasa de retorno o ACB, pronto mostró su limitada utilidad para quienes la usaron en los países menos desarrollados, ya que un mercado de trabajo perfectamente competitivo era de dudosa aplicabilidad en las condiciones de los países menos desarrollados, que en el mejor de los casos solo captaban algunos de sus beneficios y que las repercusiones en política eran muy pobres.

Ahora los planificadores tenían dos metodologías alternativas para hacer sus estudios, la APRH y la ACB. Podían mejorar a ambas o intentar un enfoque ecléctico que tomara lo mejor de cada una y lo fusionara. Sin embargo, sin importar la postura que adoptaran, un hecho era bien claro: la planificación

educativa no es solo una metodología sino que requiere de una clara política educativa, puesto que tiene una fuerte dimensión política.

## 5.2 La etapa de crítica a la ideología subyacente

Ocurre simultánea a lo que Coombs llama la fase de expansión creciente, ya que la lucha entre políticos y economistas contra los educadores tomó desprevenidos a todos para atender el crecimiento de la matrícula educativa pues la sociedad seguía viendo a la educación como la mejor ruta para el ascenso social.

Es a partir de la década de los 50s cuando la búsqueda de la población de mas y mejor educación empieza a aparecer, es el tiempo de la expansión de las ciudades, el crecimiento de las universidades y la presión sobre los sistemas educativos, especialmente sobre la educación preuniversitaria y universitaria.

Aunque podemos encontrar como causas a la explosión demográfica y a las necesidades económicas, la principal causa fue el gran interés de la población por acceder a la educación, como el único mecanismo a su alcance, de ascenso social.

La estrategia básica en todos los países desarrollados fue la de expandir la capacidad de atención de las escuelas existentes, tan rápido como fuera posible, ajustando el curriculum, implantando nuevos métodos y otros sistemas de acreditación. Sin embargo las formas seguían siendo las de la pre-guerra,

no hubo tiempo para una reflexión que permitiera el diseño de nuevas estructuras que respondieran al problema.

Esta solución propició desajustes cada vez más grandes entre los sistemas educativos, la economía, la sociedad y los estudiantes. Coombs dice: "Como una olla hirviendo sobre una gran flama con su tapa hermética cerrada, estaba de un momento a otro por explotar; y eso fue lo que pasó. Para la mayor parte del mundo industrializado, 1967 fue el año de la gran explosión educativa, marcada por protestas estudiantiles violentas, bien vistas por muchos profesores, padres de familia y otros críticos de la educación tradicional."<sup>43</sup>

Guillermo Labarca en su libro "*La educación burguesa*" nos explica la necesidad de replantear la forma como se estaban planificando los sistemas educativos, en las siguientes palabras:

"La preocupación por rentabilizar las inversiones en la educación y por adecuar la producción del sistema educativo a la demanda planteada por el aparato productivo, preocupación perceptible en las consideraciones de la economía de la educación, oculta, la mayor parte de las veces, las dimensiones reales de la educación, lo que transforma la realización de los servicios educativos en un ejercicio limitado y excluyente"<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Snodgrass, Donald y Sen, Debabrata, Op. cit., p.16.

<sup>44</sup> Labarca, Guillermo, "Planificación de recursos humanos, ¿técnica o ideología?", en: *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen, 4ª. Edición, 1989. pp. 239-240.

La ruptura con las pre-construcciones de "la economía de la educación" es necesaria ya que sus simplificaciones amenazan con esconder la naturaleza de una problemática relevante, a saber, las modificaciones que deben introducirse en el sistema educativo para que éste pueda dinamizar los procesos de transición".<sup>45</sup>

Hay aquí un regreso al planteamiento del problema inicial a finales del siglo pasado y que las grandes guerras impidieron su solución, la necesidad de implementar reformas a los sistemas educativos. Necesidad que se pretendió ignorar haciendo cálculos matemáticos y que hizo crisis en los movimientos estudiantiles de 1967 y 1968, o como dice Sara Finkel:

"La discusión acerca de los fines educativos, el sentido del hombre en la historia y demás cuestiones similares, eran temas absolutamente definidos y solo serían para detectar la ubicación generacional de los pedagogos. Esta concepción metafísica se reemplaza por una suerte de especulación realista y técnica de la educación; por lo tanto los problemas relevantes de estudio son aquellos que se derivan de su productividad y eficiencia. Se descarta así toda interferencia ideológica, ya que la educación es susceptible de un análisis objetivo y científico."<sup>46</sup>

Hay aquí una dimensión epistemológica en el problema, el tratar de aislar los hechos sociales para estudiarlos científicamente. Es evidente que el paradigma subyacente es de carácter positivista: , los hechos sociales son

---

<sup>45</sup> Labarca, Guillermo, Op. cit. p. 241.

<sup>46</sup> Finkel, Sara, "El capital humano: concepto ideológico", en: Labarca, Guillermo, Op. cit., p. 263



susceptibles de un estudio neutro y objetivo a la par de los problemas naturales; el conocimiento se basa fundamentalmente en la abstracción de la verdad depositada en los hechos. De este modo toda interferencia ideológica es evitada.

Las tres principales críticas a la ideología capitalista que alentó el enfoque técnico económico, podemos resumirlas en los siguientes términos.

Es una visión de la educación que responde a los intereses neocapitalistas. Otorgándole un papel estratégico y convirtiéndola en un instrumento para encauzar los explosivos conflictos sociales. Desde esta perspectiva la educación responde a una racionalidad incompatible con ninguna ideología excepto con el desarrollo de los pueblos. Un desarrollo económico, una mayor equidad en la distribución de la riqueza y un crecimiento de la democracia.

Es falso que se pretenda hacer de la educación un elemento dinámico del desarrollo, como lo pretende hacer creer la teoría del capital humano, lo que realmente se busca es montar un sistema selectivo donde gran cantidad de niños y jóvenes quedan marginados, alentándolos a estudiar profesiones alejadas de la producción o impidiéndoles el acceso al mercado de trabajo.

Los acontecimientos de 1967 y 68 en la mayor parte de los países deben ser vistos como una auténtica revolución cultural, en donde la educación tradicional y la llamada educación nueva se enfrentan y de la que emergen nuevos sistemas educativos del mundo. Después de estos años la educación

nunca ha sido la misma, forzando al mundo y a sus gobernantes a diseñar innovaciones educativas.

### 5.3 La etapa de la dimensión política de la planeación

La planeación educativa enfrenta cada día nuevos y mayores retos, como los desajustes económicos dentro de los sistemas educativos, el exceso de demanda con respecto a la capacidad instalada, el mayor crecimiento de los costos frente a los ingresos, la falta de trabajo para los egresados, la distancia entre los contenidos curriculares y las necesidades del mercado de trabajo. Como dijera George Psacharopoulos, "El abstraer a partir de preocupaciones miopes y de corto alcance, un sistema saludable y conducente al desarrollo tocante a la Educación, requerirá una perspectiva a más largo plazo, que no se adopta con facilidad por parte de los Gobiernos preocupados con los problemas cotidianos".<sup>47</sup>

Henry M. Levin llama a esto una crisis de identidad de la planeación educativa y la atribuye a tres grandes expectativas no cumplidas' que se tenían de ella. Estas eran, que la educación produciría un inmediato y consecuente desarrollo económico, que como resultado natural se incrementaría la democracia y que la educación produciría una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

---

<sup>47</sup> Psacharopoulos, George, 'Planificación de la educación. ¿En qué punto estamos', en: Grao, Julio (Comp.), Planificación de la educación y mercado de trabajo, Madrid, Narcea, S.A. de ediciones, 1990, p.19.

Hoy podemos ver grandes evidencias de que el desarrollo económico y el expansionismo educacional son mucho más complejos de lo que los planificadores habían calculado matemáticamente y supuesto<sup>48</sup>

Para decirlo en las palabras de un investigador del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), perteneciente a la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) "el sistema económico en cuanto tal permanece idéntico. Porque el mecanismo que lo mantiene no puede dejar de ser"<sup>49</sup>

Ya en los años sesenta era evidente que el vertiginoso crecimiento de los sistemas educativos en los países desarrollados o subdesarrollados, lejos de lograr un mayor crecimiento económico habían logrado incrementar el número de desempleados y también de subempleados.<sup>50</sup>

Un problema adicional fue que esta visión de desarrollo a través de la educación provocó un éxodo hacia las ciudades, que crecieron desproporcionadamente, creándose grandes cinturones de miseria en su periferia, en tanto que las comunidades rurales seguían en condiciones de sociedades agrícolas primitivas, con muy bajo nivel de vida. [Baja escolaridad o analfabetismo, poca atención a la salud e ingresos apenas de subsistencia]<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup>Bowman, M.J., "Education and Economic Growth: An Overview.", en: Education and Income. Washington, Timothy King, ed. World Bank Staff working Paper No. 402, parte 1, 1980.

<sup>49</sup> Medina Echavarría, José. "El desarrollo y su filosofía, la planeación como alternativa", en: Filosofía de la educación y desarrollo. México, Siglo XXI editores, 7ª. Edición, 1981. p. 38

<sup>50</sup> International Labor Organization, World Employment Program Research in Retrospect and Prospect. pp 50-52.

<sup>51</sup> Ley, M.B., y Wodyck, W. J., "Education and the Decline to Migrate. An Econometric Analysis of Migration in Venezuela", en: Econometría 42, pp.337-338.

La otra tesis de los planificadores, podía encontrarse sin dificultad en el pensamiento de John Dewey, en su libro "*Democracia y educación*" y era que una población iletrada es fácilmente manipulada por los dictadores ya que democracia y analfabetismo son incompatibles y que una población educada bajo un régimen totalitario es impensable, de manera que si se incrementaba la población educada como consecuencia natural aparecería gobiernos más democráticos. Así que la expansión educativa era fundamental para el desarrollo de la democracia.<sup>62</sup>

Sin embargo, la historia reciente hace cada día más difícil creer que la expansión educativa o el crecimiento de la escolaridad logran formas de gobierno más democráticas.

Con respecto a la equidad en la distribución de la riqueza basada en la experiencia de países capitalistas con mayor porcentaje de población educada y mejor distribución del ingreso, resultó que ambas variables no eran interdependientes ni directamente proporcionales.<sup>63</sup> Se consideraba que las estructuras económicas de las sociedades de los países subdesarrollados estaban constituidas básicamente por dos sectores, un sector tradicional con poco capital, relativamente improductivo, con fuerza de trabajo iletrada o apenas alfabetizada y que pone gran énfasis en la agricultura de subsistencia además de organizar y sostener pequeños talleres y empresas, la mayor parte de las veces, familiares.

---

<sup>62</sup> J. Dewey, "La concepción democrática en la educación", en: *Democracia y educación*, pp. 92-111.

<sup>63</sup> Fields, G. S., "Education and Income Distribution in Developing Countries", en: *Education and Income*, Washington, D.C., The World Bank, July, 1980, pp. 27-35.

El otro sector de la economía de un país en vías de desarrollo es el sector moderno que utiliza tecnología avanzada, necesitado de altas inversiones de capital, con una fuerza de trabajo calificada y altamente calificada, que por supuesto es mucho más productiva. De manera que si se hacen esfuerzos por modernizar las fuerzas productivas esos esfuerzos deben iniciarse con la educación.<sup>64</sup>

Lamentablemente esta tercera premisa de los planificadores educativos también resultó falsa, puesto que análisis estadísticos de países que implementaron la planeación educativa no muestran ningún cambio en la distribución del ingreso que sugieran la correlación educación-distribución de la riqueza.

Si las grandes expectativas de los planificadores de la educación no se cumplieron, ¿significa eso que la planeación educativa es inútil? El mismo Henry M. Levin nos dice que de ninguna manera ya que el hecho de que las expectativas de la planeación educativa fueran falsas no significa que la planeación sea inútil, puesto que por lo menos puede realizar cuatro actividades básicas en el proceso educativo: La logística, la instrumental, la política y la investigación.

La actividad logística de la planeación se refiere a la necesidad que hay de determinar si debe expandirse un sistema educativo, en qué niveles, cuantas escuelas, el lugar en el que se construirán, la orientación que debieran tener, el

---

<sup>64</sup> Eisenstand, S.N., "Las características fundamentales de la modernización. El campo educacional", en: Movimientos de protesta y cambio social. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2ª edición, 1972, pp. 36-40.

tamaño, los materiales, el número de maestros, de alumnos, etcétera. También incluye la adquisición de materiales y equipos, la elaboración de presupuestos y planos de construcción. Es un lado eminentemente práctico. El lado logístico de la planeación educativa requiere que las decisiones políticas sean traducidas a la acción.

Aunque ya se han señalado las limitaciones del enfoque economicista de la educación esto no significa que deje de ser valioso, lo cuestionable es tratar de hacerlo el eje de las decisiones educativas, en lugar de uno de los factores que nos llevan a la elección de una opción.

Debemos considerar a esta actividad como un ejercicio que expertos en estadísticas y cálculos matemáticos realizan con el propósito de mostrarnos las tendencias de la realidad, ante la imposibilidad de asir a por la naturaleza esquiva y cambiante, características propias de la humanidad.

La tercera actividad propia de los planificadores de la educación es contribuir a una agenda política, por lo general la del gobierno y del sistema político existentes. Un primer enfoque de esta tarea lo constituye la famosa cobertura de los sistemas educativos en donde las decisiones políticas están enmascaradas en planes educativos, la mayor parte de las veces con metas que parecen valiosas y las que difícilmente se cuestionarían, tales como llevar la educación a las comunidades más marginadas de la sociedad, atender a los discapacitados, abatir el analfabetismo, etcétera. Sin embargo muchas veces los planes se quedan en el papel y nunca se implementan o lo hacen

como se implementan solo sirve para que el discurso oficial se legitime y se apoye en el ámbito Internacional.

Otro aspecto político de la tarea del planificador es, como lo plantean Bourdieu y Passeron<sup>55</sup>, permitir la reproducción del status quo o para decirlo en palabras de Levin, "el planificador de la educación puede ser una parte importante del aparato político en las sociedades capitalistas del tercer mundo si legitima la perspectiva de que sólo mediante la expansión de la educación se logra una sociedad mejor. El problema de la explotación, la desigualdad y la tiranía política, no es mencionado por los planificadores edu-

cativos cuando la retórica del Estado sostiene que esos son esencialmente problemas educativos y que en la medida en que la población se vuelva más letrada y los pobres sean educados de acuerdo a nuevas tecnologías, los problemas desaparecerán."<sup>56</sup>

Los planificadores de la educación también juegan un papel político dando apoyo a la penetración del capitalismo multinacional. En un mundo de economía globalizada los intereses educativos de los marginados son atendidos en la medida en la que no lesionen los intereses y necesidades de los inversionistas, que invertirán mayormente en países donde la mano de obra sea abundante, barata y lo menos letrada posible, de manera que ni sueñen en organizarse en sindicatos y si lo hacen estos sean liderados por líderes que

---

<sup>55</sup> Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude, "Capital cultura y comunicación pedagógica", en: La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Barcelona, Editorial Laia, 2ª edición, 1981. pp. 11-54.

no representen sus intereses sino que defiendan al Inversionista. A esto se le llama "estabilidad para invertir", y los planificadores educativos son los responsables de lograr estos perfiles a través del sistema educativo y de asegurar que las inscripciones se expandan de tal manera que se mantenga el excedente laboral.

La planeación educativa tiene también efectos políticos en su tendencia a alentar la centralización de la educación. Puesto que para elaborar planes educativos nacionales se requiere de la participación de los expertos, se desconocen las aportaciones que puedan hacer los maestros, los padres de familia y el resto de la comunidad; igualmente se hace caso omiso de las diferencias culturales, regionales y lingüísticas. Desalentando así la descentralización.

Finalmente la actividad política de los planificadores se presenta cuando se acepta que las debilidades de los sistemas educativos no se deben a los planes educativos impulsados sino a la falta de calidad con la que se han impulsado, es decir no basta con planes "cuantitativos" sino que requerimos planes "cualitativos". Éste énfasis ha dado origen a la obsesión por la calidad en los sistemas, subsistemas e instituciones que los conforman. German Rama lo dice de la siguiente forma: "Mientras que el problema de lo cuantitativo versus lo cualitativo puede demandar atención por sus propios méritos, los

---

<sup>55</sup> Levin, Henry M. "La crisis de identidad de la planeación educativa", en: Revista de Intercambio académico, No. 2. México, UNAM, 1983. pp. 19-28.



problemas sociales, políticos y económicos no lo hacen, por la razón evidente de que no son problemas de la educación".<sup>57</sup>

La cuarta actividad de la planeación educativa es la investigación. Al elaborar planes educativos y no obtener los resultados deseados debiera ser un imperativo investigar por qué. La realidad nos muestra que eso no sucede porque la mayor parte de los planificadores consideran como investigación el logro de ecuaciones o de algoritmos.

Desligadas de las necesidades y el entorno social. Tal vez también se deba a la falta de formación metodológica para la investigación social de parte de los planificadores. Muy posiblemente la causa fundamental por la que hay tan poca investigación en el área de la planeación educativa se deba a que la mayor parte de los planificadores trabajan para organizaciones estatales y pondrían en peligro su empleo si mediante sus investigaciones mostraran que los planes gubernamentales están equivocados.

---

<sup>57</sup> Rama, Germán, "Education, Social Structure and Styles of Development", en. *Prospects*. I.L.O., Ginebra. 1978, pp. 306-319.

## 6. CONCLUSIONES

### 6.1 Consecuencias de la planeación educativa en Inglaterra

Como resultado de ésta investigación se puede afirmar que entre los factores que contribuyeron a la estructuración del sistema educativo Inglés está la planeación educativa (Acta de 1902), que también contribuyó a la obligatoriedad de la escuela elemental, (Acta Fisher de 1918) a la gratuidad de la enseñanza elemental en las escuelas públicas, (Informe Hadow de 1926) y a la democratización de su enseñanza. (Informe Hadow de 1931)

La planeación fue implementada como una necesidad de su sociedad por responder a los requerimientos de mano de obra calificada acordes con las exigencias de la explosión del conocimiento y la rápida industrialización del aparato productivo.

Por ésta razón la teoría administrativa imperante fue el taylorismo y el modelo de planeación incorporado fue el indicativo que "nutrió de particular manera a la llamada planeación global o de desarrollo, implementada en los países capitalistas a diferencia de los socialistas en los que se implementó un sistema de planeación central e imperativo".<sup>58</sup>

Por ello tuvo en sus inicios un fuerte enfoque técnico-económico, evolucionando más tarde a analizar la ideología subyacente y a comprender

---

<sup>58</sup> Cosanova Cardiel, Hugo, "La administración pública", en: Planeación universitaria en México. México, UNAM-CESU, 1995. p. 19.

su fuerte dimensión política.

## 6.2 Consecuencias de la planeación educativa en Francia

En Francia la aparición de la planeación educativa permite al estado quitarle a la Iglesia el control de la educación, al confrontar las encíclicas papales de Gregorio XVI y de Pío IX.

La gratuidad de la enseñanza elemental aparece en la Ley Ferry de 1882. La obligación del estado de preparar a los maestros es parte importante de la ley de educación de 1889 y el laicismo es consagrado en la ley del 7 de julio de 1904.

Finalmente es necesario recordar que gracias a la ley Astier de 1919 se crea la educación técnica en Francia.

La teoría administrativa que se sigue es la de Henry Fayol por lo que la planeación ocupa un lugar muy importante. La incorporación de la planeación a la educación francesa se convierte en una cruzada nacional que le permite al estado alcanzar un viejo ideal de la revolución: la educación laica obligatoria y gratuita.<sup>59</sup>

Es necesario mencionar que la mayor parte de los países latinoamericanos toman a Francia como el modelo a seguir en lo que a educación se refiere,

---

<sup>59</sup> Manacorda, Mario Alighiero. "La educación en la primera mitad del siglo XIX" en: Historia de la educación, del 1500 a nuestros días, tomo 2. México, Siglo XXI editores, 2ª. Edición en español, 1992. p. 432.

gracias a la influencia del positivismo, como lo han estudiado ampliamente Abbagnano y Visalberghi<sup>60</sup> y en nuestro país Díaz Zermeno.<sup>61</sup>

### 6.3 Consecuencias de la planeación educativa en Alemania

Si existe algún personaje que basado en la planeación logró un importante impacto en su país sin duda fue Guillermo Humboldt. Humboldt pronto entendió la necesidad de una educación nacional y popular confiando la educación a las autoridades escolares locales (Schulvorstande y Schuldeputatione) permitiendo la enseñanza, antes abierta a todo estudiante de teología, sólo a quién hubiera superado un examen de estado. Sobre esta base Prusia se puso a la cabeza de la organización escolar pública.<sup>62</sup>

La planeación de la educación realizada por Humboldt trajo a Alemania una mejor coordinación de su sistema educativo, el fortalecimiento de la educación secundaria y la aparición de un modelo de universidad moderno acorde a las necesidades de un mundo cambiante y con una profunda preocupación en el cultivo de la moralidad.<sup>63</sup>

Los planes educativos militares alemanes le permitieron convertirse en una potencia militar y un ejemplo en el desarrollo educativo en la materia, especialmente para Japón y otras naciones desarrolladas.

---

<sup>60</sup> Abbagnano, N. Y Visalberghi, A. "El positivismo social" en: *Historia de la pedagogía*. México, Fondo de Cultura Económica, 9º. Reimpresión, 1990, pp. 535-546.

<sup>61</sup> Díaz Zermeno, Héctor. "Visión panorámica de los niveles de la educación formal durante el porfiriato" en: *Las raíces ideológicas de la educación durante el porfiriato*. México, UNAM, 1994, pp 15-34.

<sup>62</sup> Manacorda, Mario Alighiero. Op. cit. p. 433.

<sup>63</sup> Bowen, James, Op. cit. pp. 336-337.

#### 6.4 Consecuencias de la planeación educativa en Estados Unidos

En términos estadísticos, fueron a comienzos del siglo XX los pioneros educativos del mundo; en 1900 habían instituido la escuela elemental de ocho años, accesible a la mayoría de niños blancos en casi todos los estados. Aunque es verdad que la legislación obligatoria no fue implantada por los estados sudistas hasta el período 1906-1918, esto se hacía en gran medida con la intención de perjudicar a los negros y a algunos de los sectores socioeconómicos más bajos de la sociedad, y no impidió la extensión de la alfabetización y de una educación básica en la gran masa de la población blanca.

Se presentaban argumentos racistas y elitistas contra la enseñanza obligatoria, centrados en el supuesto de que los negros son inferiores en inteligencia, capacidad cognitiva y aplicación laboral. Aún en 1914 había oposición a la enseñanza obligatoria, que era considerada como una interferencia en la libertad de elección de los padres.<sup>64</sup>

A pesar de estas ideas, treinta y tres estados promulgaron leyes de asistencia obligatoria a la escuela entre 1870 y 1900, y los quince estados restantes entre 1900 y 1918.

En ese período inicial de legislación obligatoria de 1870 a 1918, la población aumentó de 44 a 76 millones, la matrícula a la escuela elemental subió de 5 a

---

<sup>64</sup> Deffenbaugh, W.S., "Leyes de asistencia obligatoria en los Estados Unidos", en. Bulletin, Oficina de educación de los Estados Unidos, n.º. 2, 1914, p 10.

16 millones y la de los high schools y colegios de 125,000 a 750,000; el sector postelemental comprendía cerca del 5% de la matrícula total norteamericana. En 1900 las escuelas norteamericanas acogían al 22% de la población total, una marca mundial en su tiempo.

La expansión también alcanzó a los colegios y las high schools que para 1940 matriculaban al 42% de la población norteamericana, convirtiendo a la educación secundaria norteamericana en una escuela global y multilateral que atendía a un amplio abanico de capacidades e intereses.<sup>65</sup>

Otros avances conseguidos con la incorporación de la planeación de la educación en la escuela norteamericana fueron : el financiamiento de la educación a través de impuestos, el laicismo de la escuela pública, la apertura de oportunidades educativas para las mujeres blancas y, muy tardíamente, las oportunidades educativas para los negros.

Sin embargo como resultado de los planes educativos, en contraste con otros países, Estados Unidos ha mantenido hasta el presente, una organización descentralizada de la enseñanza. Como en todo lo que concierne al régimen administrativo y político, en materia de educación su Constitución da plena libertad a los estados para organizar la educación y no contiene ninguna referencia directa a funciones específicas del gobierno federal acerca de la vida educativa.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Bowen, James, Op. cit. pp. 554-557.

<sup>66</sup> Larroyo, Francisca, "La pedagogía contemporánea", en: Historia general de la pedagogía, 16ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 750.

## 6.5 Consecuencias de la planeación educativa en el Japón

Con la revolución Meiji Japón inició su occidentalización, rompiendo el aislamiento que hasta entonces había vivido. Los japoneses como discípulos probaron ser muy buenos. Adaptaron y adoptaron instituciones de todo tipo, organizaron su ejército con la ayuda de los alemanes y con la supervisión de los ingleses crearon una armada y una marina mercante. Su nueva capital fue Tokio.

En materia de educación, el modelo adoptado en un principio fue el francés, con un tipo de enseñanza centralizada. Hacia 1880 el ministerio de educación (Mombusho) se descentralizó adoptando modalidades del sistema norteamericano. La orientación ideológica fue ultranacionalista, ultraimperialista y militarista.<sup>67</sup>

Las teorías administrativas se incorporaron rápidamente a su aparato productivo, sorprendiendo su capacidad para adaptar y adoptar las innovaciones.

En lo referente a la planeación educativa, aunque en sus inicios había una profunda preocupación por modernizar e incrementar la producción, pronto se llegó al componente ideológico, que llevó al Japón a ser la potencia militar de la segunda guerra mundial, y más rápido aún al político, que le ha permitido a pesar de ser una nación derrotada en la segunda guerra mundial, a la que se lanzó por primera vez un ataque nuclear con la devastación

consecuente, ser uno de los países desarrollados con una economía muy sólida y un el sistema educativo considerado hoy uno de los sistemas mejor estructurado aunque duro y deshumanizado.

---

<sup>67</sup> Larroyo, Francisco, *Op.cit.* p.754.



## OBRAS CONSULTADAS

ANDER-EGG, Ezequiel, Introducción a la planificación. Argentina, Editorial Humanitas, 1989.

APTER, David, Estudio de la modernización. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1970.

BARNARD, Chester. The Functions of the Executive. Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1938.

BEMIS, Samuel F., A Diplomatic History Of The United States. New York, Penguin books, 1986.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude, La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Barcelona, Editorial Laia, 2a. edición, 1981.

BOURGÍN, Georges, La troisième république. Paris, Guillaume, 1978.

BOWEN, James, Historia de la educación occidental. Tomo III. El occidente moderno. Europa y el nuevo mundo. Siglos XVII-XX. Barcelona, Editorial Herder, 1985.

BOWMAN, M.J. Education And Income. Washington, Timothy King ed., 1980.

CARIOLA, Patricio (Comp.). La educación en América latina. México, Editorial Limusa, 1981.

- CASANOVA CARDIEL, Hugo. Planeación universitaria en México. México, UNAM-CESU, 1995. p. 19.
- COOMBS, Phillip H. ¿Qué es la planeación educativa? París, UNESCO, 1970.
- CUNNINGHAM, William. The Growth Of English Industry And Commerce In Modern Times. Cambridge, University press, 1985. 2 tomos.
- DÁVILA ALDÁS, Francisco R. Teoría, ciencia y metodología en la era de la modernidad. México, Distribuciones Fontamara S.A. 2a. edición , 1996.
- DEFFENBAUGH, W. S. Bulletin. Oficina de educación de los Estados Unidos, nº. 2 , 1914.
- DEWEY, John. Democracia v. educación. Una introducción a la filosofía de la educación. Buenos Ares, Editorial Losada, S.A., 1971.
- DUPEUX, Georges. French society 1789-1870. Londres, Methuen, 1976.
- DURKHEIM, Émile. De la division du travail social. París, F. Alcan, 1993.
- DRUCKER, Peter F. The Effective Executive. New York, Harper & Row, 1964.
- EISENSTADT, S. N. Modernización. Movimientos de protesta y cambio social. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2a. edición, 1972.
- FAYOL, Henry. Administration Industrielle et générale. Paris, Guillaumé, 1949.
- FIELDS, Garcy S. Education And Income. Washington, D.C., Timothy King, ed., July, 1980.

FREMANTLE, Ann. The Papal Encyclicals in Their Historical Context. New York, Mentor, 1965.

GRANNICOT, Jules y BLAUG, Mark. The United States, The Practice Of Man Power Planning. New York, Columbia University. Press., 1964.

GRAO, Julio (Comp.). Planificación de la educación y mercado de trabajo. Madrid, Narcea S.A. de ediciones, 1990.

HAMMITZSCH, Horst, The Mito School And Its Programs. Tokio, Hokuseido, press., 1974.

HAMPTON, David R. Administración contemporánea. México, Mc Graw Hill, 4a. edición, 1990.

KAPLAN, Marcos. La formación de los estados nacionales. México, Siglo XXI ediciones, 1985.

KAUFMAN, Roger A., Planificación de sistemas educativos. Ideas básicas concretas. México, Editorial Trillas, 2a. edición, 1990.

KOONTZ, Harold Y O'DONNELL, Cyril. Administración. México, Mc Graw Hill, 1994.

LABARCA, Guillermo. et al. , La educación burguesa. México, Nueva Imagen, 4a. edición, 1989.

- \_\_\_\_\_ (Comp.), Economía política de la educación, México, Nueva Imagen, 4a, edición, 1989.
- LARROYO, Francisco. Historia general de la pedagogía, 16ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1984.
- LEVIN, Henry M. La crisis de identidad de la planeación educativa, México, UNAM, Revista de Intercambio académico No. 2, 1983.
- LEY, Mildred B., Wadwick, Walter J. Econometría.No. 42. Washington, D.C., The World Bank, 1974.
- LOMBARD, Frank A., Pre-Meiji Education in Japan, Tokio, Kyo Bun Kwan, 1974.
- MANN, Horacio, Resolves Of The General Court Of The Commonwealth Of Massachusetts, Massachusetts, Public press, 1856.
- MCLURE, J.S., Educational Documents: England And Wales 1816-1963, Londres, Chapman and Hall, 1965.
- MANGUM, John. The Emergence Of Man Power Policy, New York, Holt, Rinehart And Winston, 1969.
- MAURY, Ramón H. Planeación estratégica, Miami, Mecanograma, 1992.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José, Filosofía. Educación y desarrollo, México, Siglo XXI editores, 7a, edición, 1981.

- MILLER, William, The Ottoman Empire And His Successors. Cambridge, University Press, 1968.
- MINTZBERG, Henry, Strategy Making Three Models. Boston, Little Brown, 1978.
- MORAIES-GÓMEZ, Daniel, La educación y desarrollo dependiente en América latina. México, Ediciones Gemika, 4a. edición, 1992.
- MÜNSTERBERG, Hugo, Psychology And Industrial Efficiency. Boston, Houghton Mifflin Company, 1973.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1992.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNESCO, Población, equidad y transformación productiva. Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1992.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNESCO, Transformación productiva con equidad. Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1992.
- RAMA, Germán, Prospects. No. 8. Ginebra, I.L.O., 1978.
- REISCHAUER, Edwin O., Japón: historia de una nación. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

SECRETARIADO DEL VATICANO, Colección de encíclicas. Tomo I, Madrid, A.C.E., 1962.

SERNA GÓMEZ, Humberto. Planeación y gestión estratégica. Santa Fe de Bogotá, Legis editores, 1994.

SNODGRASS, Donald R & SEN, Debabrata. Manpower Planning Analysis In Developing Countries: The State Of The Art. Havard Institute For International Development. Development Discussion Paper No. 64, 1974.

TAYLOR, Frederick Winslow. Scientific Management. New York, Harper & Brothers. 1947.

\_\_\_\_\_, Testimony Before The Special House Committee. New York, Harper and Brothers, 1945.

WALLON, Henry, El plan de la reforma de la enseñanza. París, E.S.F., 1947.

YOSHIDA, T. y KAIGO, T., Japanese Education. Tokio, Oficina de la Industria del Turismo, 1977.