



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“La capacitación para la planeación
de los servicios de salud”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas

y Administración Pública

P R E S E N T A

Rosa Isaura Rodríguez Romero

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

C O N T E N I D O

- INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

1. Sociedad y Educación	
1.1. Concepto de Sociedad	1
1.2. Concepto de Educación	11
1.3. El Desarrollo Social y el Papel de la Educación	17

- Conclusión

CAPITULO SEGUNDO

2. Evolución de la Educación en México e Importancia de la Capacitación	
2.1. Evolución de la Educación en México	41
2.2. Importancia de la Capacitación	78

- Conclusión

3. Capacitación en el Sector Público	
3.1. Antecedentes	88
3.2. Situación Actual	107
3.3. Problemática	110
3.4. Capacitación para la planeación	120
3.4.1. El Sistema Nacional de Planeación	120
3.4.2. Capacitación para la planeación.	130

- Conclusión

CAPITULO CUARTO

4. Capacitación para la Planeación en los Servicios de Salud	
4.1. Sector Salud	149

4.1.1.	Antecedentes	149
4.1.2.	Sistema Nacional de Salud	166
4.2.	Capacitación para la Planeación en el Sector Salud	181
4.3.	Implantación de un Centro de Capacitación para la Planeación en los Servicios en salud	186
4.3.1.	Justificación	186
4.3.2.	Base Jurídica	189
4.3.3.	Objetivos	190
4.3.4.	Estructura orgánica	193
4.3.5.	Funciones	196
4.3.6.	Programas	202
4.3.7.	Estrategias	207

Conclusión

Conclusiones Generales

Bibliografía

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo surgió como una inquietud por estudiar a la capacitación en el sector público, que es un elemento de apoyo a las funciones sustantivas de la Administración Pública, considerando específicamente a la capacitación como medio que coadyuva a la consolidación de la planeación, siendo esta última una estrategia de gobierno para el desarrollo económico y social del país.

La investigación se delimitó al ámbito del sector salud por ser una de las necesidades básicas de la población y un aspecto esencial para lograr el desarrollo nacional.

Se desarrolló una investigación documental de los elementos -- que permitieron llegar a plantear la necesidad de la capacitación para la planeación de los servicios de salud. En primer lugar se analizaron los conceptos de sociedad y educación y su interacción en el desarrollo social, para contemplar el marco general en el que se desenvuelve la capacitación en el sector público, enunciando el papel del Estado en los procesos de educación y capacitación. En segundo lugar se trató la evolución de la educación en México y de la capacitación en el sector público. En tercer lugar se estudió a la capacitación como subsistema de apoyo del Sistema Nacional de Planeación y se planteó la necesidad de coadyuvar a el Sistema Nacional de Salud a través de la creación de un centro que tenga como --

función la trasmisión de conocimientos teóricos y prácticos, así como la investigación sobre el proceso de planeación en el ámbito de los servicios de salud.

Se consideró a la capacitación para la planeación como un proceso mediante el cual se forme y/o actualice al personal vinculado a las funciones de planeación en cualquiera de sus etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, con el propósito de disponer de los profesionales técnicos que requiere la implantación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación.

El Sistema Nacional de Salud es un subsistema sustantivo del Sistema Nacional de Planeación, que está integrado por las dependencias de la Administración Pública tanto Federal como Local, y por las personas físicas y morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, con la finalidad de prestar mejores servicios a toda la población.

La capacitación para la planeación en los servicios de salud se debe dirigir, como apoyo al Sistema Nacional de Salud, al personal encargado de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los servicios de salud en los diversos niveles --

administrativos responsables de este servicio y en los diferentes niveles de atención a la salud.

Este documento se integra por cuatro capítulos. El primero de ellos se refiere a la conceptualización tanto de la sociedad como de la educación y a la interacción que guardan entre sí, con el fin de entender el desarrollo social y el papel de la educación dentro de este proceso.

El segundo capítulo trata sobre el proceso de la educación en México a partir de 1910, con la finalidad de conocer cual ha sido la política de la educación, que raíces y características ha tenido en cada momento histórico del país, destacando la importancia de la capacitación para la vinculación de los educados a las necesidades reales del proceso productivo.

El tercer capítulo se contemplan los antecedentes de la capacitación en el sector público hasta la fecha; se analiza a la vez la importancia para la planeación y la importancia que tiene esta capacitación con el Sistema Nacional de Planeación.

El último capítulo se estudia como se han venido conformando los servicios de salud en México, y se plantea la necesidad de promover la capacitación para la planeación como un subtema

de apoyo que permita contribuir al cumplimiento de los objetivos de este sector. Para terminar se propone la creación de un Centro de Capacitación para la Planeación de los Servicios de Salud, señalándose su justificación, objetivos, organización, funciones, programas y estrategias.

CAPITULO PRIMERO

1. SOCIEDAD Y EDUCACION

1.1. CONCEPTO DE SOCIEDAD

No existe en las ciencias sociales una teoría que defina, con una aceptación única, a la sociedad, ya que existendi diferentes concepciones referentes al significado de la misma. Debido a que en el transcurso de la historia han surgido diferentes explicaciones.

En un principio el hombre se explicaba a la sociedad a traves de reflexiones filosóficas y percepciones literarias, - desde la antigüedad se encuentran en las obras de Sócrates, Platón y Aristóteles, así como de los historiadores y novelistas descripciones del ser social; lo contemplan también- Maquiavelo en el "Príncipe", Montesquieu "En el Espíritu de las Leyes", Shakespeare y los diferentes literatos, filósofos y teólogos que existieron antes de la aparición de la -- sociología. Augusto Comte fué el que introdujo la palabra - "Sociología" en el Siglo XIX, por lo cual es considerado - - padre de la sociología.

Las teorías sociológicas que han aparecido desde entonces, - han analizado a la sociedad, observando diferentes aspectos- del mismo fenómeno, de acuerdo a sus propios valores. De -

ahí que se desprenda que la ciencia social no es libre de valores, en cuanto los científicos, como seres humanos, deben establecer un compromiso valorativo respecto a la ciencia que practican.

En su acepción más general la sociedad es considerada como el hecho básico de la asociación humana, pues en la medida en que el individuo siente la necesidad de cooperación y reciprocidad para satisfacer mejor sus necesidades es que surge el ser social.

"El hombre se encuentra constreñido a vivir dentro de una vida social organizada en virtud de que su existencia como individuo aislado hace que carezca de sus semejantes y además, por un gran número de recompensas y satisfacciones que trae como consecuencia la cooperación, la cual sólo se da dentro de la organización" ^{1/}.

Para el positivismo de acuerdo a Augusto Comte la sociedad está regida por leyes naturales que determinan una armonía natural en las relaciones de los hombres, comparando los procesos sociales con los fenómenos de la naturaleza, en los que

^{1/} Azuara Pérez, Leandro.- "Sociología". P. 189.

los hombres están unidos por mutua atracción o separados por repulsión, manteniendo un equilibrio relativo.

"Entiendo por física - social la ciencia que tiene por objeto el estudio de los fenómenos sociales, considerados con el mismo espíritu que los fenómenos astronómicos, físicos, químicos y fisiológicos, es decir, sujetos a leyes naturales - invariables, cuyo descubrimiento es el fin especial de sus - investigaciones"^{2/}.

La teoría organicista de Herbert Spencer define a la sociedad haciendo la analogía de la vida social y la vida orgánica, de tal manera que el sistema social es una cuestión super orgánica en la cual se manifiesta la ley de la evolución de los organismos, así tenemos que cada grupo humano y cada fenómeno, desempeñan una función que se asemeja al desarrollo de los órganos de los seres vivos.

Spencer considera a la sociedad como un organismo ya que "un todo cuyas partes son seres vivos no puede ser semejante, - en sus caracteres generales, a los todos sin vida"^{3/}.

2/ A. Conte; Apaud Lowy, Michael, et. al., "Sobre el Método Marxista". P. 10.

3/ Spencer, Herbert.- "Principios de sociología" P. 448.

Por lo tanto, concibe a la asociación humana como un conjunto de relaciones que constituyen un órgano social, que desempeña funciones determinadas de acuerdo a su complejidad.

Otro de los pensadores de la sociología positivista es - - Emile Durkheim quien considera a la sociedad como un sistema formado por asociación o vinculación recíproca entre los hombres, que llega a tener una realidad específica con características propias. En un principio la unión de los individuos se da por su semejanza, es decir, por la solidaridad mecánica, con el desarrollo social y la complejidad -- del sistema, la asociación se da por la diferenciación de las funciones que desempeña cada individuo y grupo social, por la solidaridad orgánica de tal manera que la sociedad es un organismo, un todo y una unidad, diferente de la suma de las acciones individuales, "cuando al combinarse varios elementos producen fenómenos nuevos, es necesario suponer que estos fenómenos están no en los elementos, sino en el todo formado por la unión"^{4/}.

En "Las Reglas del Método Sociológico" Durkheim considera a los hechos sociales como cosas, pues son hechos naturales, y

^{4/} Durkheim. "Las reglas del método sociológico", P.34.

en la naturaleza no hay más que cosas. Estos se explican - en base a sus causas y funciones, independientemente a las-prenociones, es decir, a los valores.

Basándonos en los principios esenciales del positivismo han surgido corrientes neopositivistas tales como la estructu--
ral-funcionalista, dentro de la cual encontramos la conductista y la teoría general de sistemas.

Los pioneros del estructural-funcionalismo son tal con Parson - y Merton. Talcott Parsons considera que "un sistema social (es) una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados con una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones, están medidas y definidas por un sistema de símbolos culturales y compartidos"^{5/}.

La "estructura" del Sistema social es un conjunto de vínculos relativamente estables entre los individuos que desempeñan diferentes funciones, como acción social, de tal manera

5/ Azuara Pérez, Leandro, op. cit., P. 113.

que el conjunto de roles sociales constituyen diferentes estratos que conforman la sociedad.

La categoría de función se deriva del análisis de los organismos vivos, y se concibe en la sociedad como una acción de los agentes para contribuir a la continuidad estructural, a la conservación y mantenimiento del sistema.

"El funcionalismo propone un modelo de la sociedad conceptualizada como un sistema de relaciones e instituciones so-ciales organizadas en una entidad ordenada y autosuficiente, por medio de un patrón de normas y valores, lo que asegura tanto la interdependencia recíproca de sus partes como la -consiguiente integración del todo"6/.

Max Weber explica a la sociedad a través de una serie de -- categorías abstractas constituyendo "tipos ideales" de la -- comparación de fenómenos particulares. Define a la socie-- dad en base a la categoría de la acción social. "Llamamos- sociedad a una relación cuando y en la medida en que la ac- titud en la acción social se inspira en una compensación --

6/ David Walsh, Apud John Lewis. "La sociología de Max - - Weber" P. 94.

de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una unión de intereses con igual motivación"^{1/}.

En contraposición a las corrientes anteriores, se tratará - a continuación la concepción marxista de la sociedad, que - a través del materialismo dialéctico y del materialismo - - histórico, concibe a la realidad independiente de la conciencia del hombre, como producto de un desarrollo histórico que se ha presentado por las contradicciones entre las -- clases sociales que se originan en el proceso productivo de los bienes materiales que requiere el hombre. Considera a la realidad social como una totalidad concreta que existe en sí misma; trata de explicarla a través de un proceso -- dialéctico de conocimiento, descubriendo la esencia de los hechos mediante la praxis social.

La sociedad es considerada como el conjunto de relaciones - sociales que se determinan en el trabajo para la producción social de los bienes materiales, con su consiguiente sistema de valores y creencias que definen la conciencia de las clases sociales.

1/. Weber, Max "Economía y Sociedad", P. 33

De esta manera la sociedad surge a partir de la producción material, ya que el hombre requiere unificarse con los demás individuos para obtener, a través del trabajo social, los beneficios deseados.

El hombre es un ser social por naturaleza porque no puede adquirir sus condiciones de existencia fundamentales de manera individual, sino que es por medio del trabajo social que actúa sobre la naturaleza transformándola, desarrollando al mismo tiempo las capacidades para el ejercicio de actividades diversas.

"La sociedad no puede existir ni desarrollarse sin la producción. ... La producción material es la esfera de la vida social en la que se crea el producto material que se destina luego al consumo social, productivo o personal"^{8/}.

La sociedad es un producto social que se transforma y se caracteriza de acuerdo a cada formación económica-social concreta que se presenta.

8/. Konstantinov "Fundamentos de Filosofía Marxista-Leninista"
P. 196.

La formación económica-social es una totalidad que se compone por la interacción dialéctica entre estructura económica y super estructura jurídica, política e ideológica.

La estructura económica está determinada por el desarrollo de las fuerzas productivas, que conllevan al establecimiento de las relaciones de producción, dentro de las cuales se considera primordial la propiedad de los medios de producción. -- La superestructura consiste en el sistema ideológico y político-jurídico predominante, que se conforma a partir de la estructura, pero actúa sobre ésta para condicionar el desarrollo de la sociedad.

"La superestructura es una fuerza activa, que influye sobre todo los aspectos de la vida social, incluida su propia base, con el fin de defenderlos, reforzarlos y desarrollarlos ... la historia la hacen los hombres, las clases sociales, que reforman la base, realizan la revolución, cambian la superestructura, aplican la política, crean nuevas ideas y sostienen la lucha ideológica, esta es la razón de que no quepa entender de modo simplista la dependencia de la superestructura respecto de la base como un mecanismo automático"^{9/}

9/ Idem.; P. 219

Por lo tanto "el ser social no es una sustancia rígida o --
dinámica, o bien una entidad trascendente que exista al - -
margen de la práctica objetiva, sino que es el proceso de -
producción y reproducción de la realidad social, es decir,
la praxis histórica de la humanidad y de las formas de su -
objetivación"^{10/}.

Para finalizar cabe decir que al hombre se le presenta la -
naturaleza como un mundo lleno de posibilidades, como una -
gran incógnita. El acercamiento del hombre a ella, en una
primera instancia, ingenua, sólo toma lo que necesita de --
ella. Sin embargo, ella le brinda más: no únicamente le --
proporciona los medios para subsistir, sino también los ins-
trumentos para apropiarse de estos medios. El hombre deci-
de, pues, archivar todas estas experiencias: es decir, su -
relación con la naturaleza ya no es mecánica y de satisfac-
ción inmediata. Su actividad le da la entrada al mundo de
los conocimientos. Estos se vuelven necesarios, también, -
para seguir y avanzar con las relaciones naturaleza-hombre .
De aquí que nazca otra actividad esencialmente humana y -
necesaria: la educación.

10/ Kosik, Karel "Diáléctica de lo Concreto", P.213.

1.2. CONCEPTO DE EDUCACION

La educación en su sentido más amplio, se define como el -- proceso o la suma de procesos mediante los cuales un grupo social transmite su capacidad adquirida con el propósito de asegurar la continuidad de su propia existencia y su desa-- rrollo.

"... La educación surge de la realidad misma del hombre, de su inquietud existencial, de su búsqueda permanente por - - realizarse y proyectarse en un mundo en cambio continuo y - en una sociedad que en su progreso, es cada vez más exigen-- te"11/.

Así la educación trata de formar al hombre para cierta épo-- ca y cierto medio, es decir, de adaptarlo a nuestro tiempo, al tipo actual del hombre civilizado.

La educación es el proceso de transmisión de una generación ya formada a otra en formación es decir las nuevas generacio-- nes adquieren los conocimientos por generaciones anteriores.

11/ Panisio Romero, Carlos "Sobre el pensamiento educativo del régimen actual", P. 6.

"... Los hombres no heredan sus hábitos y creencias, sus --
capacidades y conocimientos (sino) los adquieren a lo largo
de su vida a través de la educación"^{12/}.

Ya desde las sociedades primitivas se presenta el hecho fun-
damental de la educación, ya que las generaciones adultas -
transmitían sus tipos de cultura y formas de vida a las ge-
neraciones jóvenes con la finalidad primordial de perpetuar
su continuidad.

Fernando Azevedo considera que "la educación es el vehículo
que realiza la transmisión de la experiencia social, es el
proceso que garantiza a la sociedad la continuidad de su --
existencia, asegura su continuidad social, es decir, la - -
permanencia de la unidad social en el tiempo. Gracias a --
ella, le es posible al hombre la asimilación de las adquisi-
ciones anteriores de la sociedad, la transmisión de los co-
nocimientos acumulados, que es obra de la solidaridad en el
tiempo"^{13/}.

El objetivo esencial de la educación es desarrollar óptima-
mente las facultades físicas, intelectuales y morales de los

^{12/} Chinoy, Ely "La Sociedad", P. 37.

^{13/} Acevedo, Fernando "Sociología de la Educación", P. 82

individuos para integrarlos a la sociedad.

Por consiguiente, la educación es un proceso social, ya que su finalidad es formar y adaptar al individuo a las condiciones y exigencias del desarrollo social, así como transmitir la cultura y modos de vida de esa sociedad.

Reconocer a la educación, como realidad social, implica que varíe en el tiempo y adopte formas distintas, reflejando -- siempre la escala de valores, de ahí que conociendo la educación de una sociedad se puede conocer su estructura, ya - que ninguna sociedad adopta un sistema de educación distinto al que implica su estructura.

Marx considera que el saber no existe en el hombre desde el inicio de su vida, sino que se adquiere a través de ésta, - como resultado del conocimiento.

"El conocimiento que el hombre tiene de la naturaleza como de la sociedad se desarrolla también paso a paso, de lo inferior a lo superior, es decir, de lo superficial a lo profundo, de lo unilateral a lo multilateral"^{14/}.

^{14/} Tsetung, Mao "Cinco Tesis Filosóficas de Mao Tsetung",
P. 5.

Concibe al hombre multilateral u omnilateral, cuando el -- hombre presenta un desarrollo total completo, en todos los sentidos de las facultades y capacidades del mismo.

El marxismo sostiene que existen dos etapas en el proceso - cognoscitivo; en la primera se da el conocimiento sensorial que abarca únicamente los aspectos aislados, las apariencias y las conexiones externas de las cosas, mientras que en la - segunda se presenta el conocimiento racional, en donde se - constituyen los conceptos, captando las cosas en su esencia, en su conjunto y en sus conexiones internas. Sin embargo, - ambas etapas conforman un proceso cognoscitivo único.

El proceso de conocimiento está condicionado por el corres- pondiente ambiente social, es decir, por la estructura, que caracteriza las aptitudes cognoscitivas del hombre de acue- do a su época y desarrollo.

"El proceso de conocimiento viene condicionado por la estruc- tura históricamente plasmada de las aptitudes cognoscitivas- del hombre, por el nivel de desarrollo del conocimiento, que a su vez viene condicionado por el correspondiente ambiente- social"^{15/}.

^{15/} Konstantínov, op. cit., p. 134.

Sin embargo, cabe señalar que Marx considera que no puede adquirirse ningún conocimiento si no es mediante la práctica, y que sólo a través de ésta se puede adquirir la verdad del mundo exterior.

"Si el hombre quiere obtener éxito en su trabajo, es decir, lograr los resultados, tiene que hacer concordar sus ideas con las leyes del mundo exterior; si no consigue ésto, fracasa en la práctica... el criterio de la verdad no puede ser otro que la práctica social"^{16/}.

Conforme avanza la sociedad, la capacidad de conocimiento de la misma se encuentra más desarrollada, en cuanto asimila mejor la realidad objetiva, ya que el desarrollo del conocimiento es determinado por los cambios en la actividad concreta del hombre, en sus necesidades sociales pues cuando la base material sufre un movimiento trae como consecuencia una transformación en la superestructura.

Sin embargo, también es de considerarse que cuando la sociedad tiene conciencia de clase y conoce el papel que juega -- dentro de la misma, puede utilizar a la educación para transformar paulativamente la ideología y por lo tanto la estructura social.

^{16/} Tsetung, Mao, op. cit.; p. 6

En esta perspectiva la educación debe de impulsar al hombre a conocerse así mismo, además de reconocerse y realizarse en el ambiente, ya que el logro de la acumulación de conocimientos permite la superación de la sociedad.

"La unión de la enseñanza con el trabajo productivo es uno de los más poderosos medios de transformación de la sociedad"^{17/}.

El desarrollo social exige una amplia participación del hombre, técnica y culturalmente preparado, para así ampliar su participación en el desarrollo de esa sociedad.

Por lo tanto, la educación debe de estar acorde con la realidad social, debe transmitir los conocimientos necesarios al hombre que le permitan conocer su problemática, que lo advierta de los peligros y que le haga crear conciencia y así luchar por su superación.

17/ Moncada, Mario "Marx y la Pedagogía de nuestro tiempo" p. 86.

1.3. EL DESARROLLO SOCIAL Y EL PAPEL DE LA EDUCACION

Siguiendo los planteamientos de Marx, y a partir de esta -- corriente, es que definiremos lo que entendemos por desarro_ llo social.

El desarrollo social, es un proceso histórico natural, ya - que es el resultado de la actividad de los propios hombres, y siendo este proceso tan objetivo y necesario determina su voluntad y su conciencia.

..."El materialismo histórico arranca de la tesis de que el ser social es primario respecto a la conciencia social. La conciencia social es un reflejo más o menos fiel o tergiver_ sado del ser social... es el ser social el que determina , en resumidas cuentas, la conciencia social, las ideas. las- aspiraciones y los objetivos de los hombres, de las clases- sociales"18/.

El ser social es primario a la conciencia social porque - - existe como hecho real, como relaciones sociales para la -- producción y reproducción de los bienes materiales y del -- hombre mismo. Mediante la práctica social el hombre va ad- quiriendo experiencias, conocimientos, y conforme desarrolla

1 Kontantinov, op. cit., p. 187.

estos conocimientos va paulativamente percibiendo la correspondencia que tiene con las fuerzas sociales, entendiéndose así el papel que juega dentro de las relaciones de producción, creándose la conciencia social, que llega a una concepción verdadera del mundo en el momento en que se descosifica, por medio del proceso del conocimiento que va de la apariencia a la esencia, pasando de lo concreto a lo abstracto y de éste a la realidad, a través de la praxis social. Es en este momento que se da una interacción dialéctica entre el ser social y su conciencia.

Por ello, la sociedad no puede existir ni desarrollarse sin tomar en consideración la producción de bienes materiales necesarios para la vida humana, ya que mediante el proceso de producción, los hombres obtienen los bienes materiales y consecuentemente desarrollan sus propias relaciones sociales. La sociedad se vale de las fuerzas productivas para sobreponerse a la naturaleza y para modificarla.

Así Marx explica que la actividad laboral tiene dos efectos decisivos en el hombre, por un lado comienza el individuo a adaptarse no únicamente a las condiciones del medio ambiente sino a la actividad laboral y por otro, el trabajo como actividad conjunta estimula el surgimiento y desarrollo del lenguaje articulado, como medio de relación, de acumulación

y traspaso de la experiencia laboral y social.

En la medida en que se desarrolla la producción el hombre - penetra aún más en las esferas de la naturaleza y por consiguiente convierte a la sociedad en un organismo mucho más - complejo.

"La ampliación de los vínculos y la disminución de la dependencia respecto a las condiciones naturales son procesos -- condicionados por el incremento de la influencia del hombre sobre la naturaleza... El efecto que ejerce el hombre sobre la naturaleza depende del nivel de las fuerzas productivas, del carácter del régimen social y del nivel de desarrollo - de la sociedad y los hombres mismos"19/.

De este proceso de producción se engendran las relaciones - sociales, es decir, las relaciones que hay entre los hombres, y la caracterización de ésta nos permite vislumbrar la forma de propiedad, es decir, conocer a quien corresponden los medios de producción y a su vez comprender que el trabajador - sea esclavo, siervo u obrero asalariado.

Estas relaciones sólo se dan en la actividad social de los - hombres, y se denominan así porque se conforman de la inter-

19/ Idem., p. 214

acción de inmensas masas humanas, grupos y clases sociales. - Así, tenemos distintos tipos de sociedad en el proceso histórico de acuerdo a las diferentes etapas de su desarrollo, - distinguiendo claramente a cada una de ellas, por su modo de producción.

"La historia de la sociedad es la historia del desarrollo y la sucesión de formaciones socio-económicas... La formación socioeconómica es un tipo determinado de sociedad, un sistema social íntegro, que funciona y se desarrolla con arreglo a sus leyes específicas sobre la base de su modo concreto de producción"^{20/}.

Las relaciones sociales, como ya se ha dicho, surgen en el proceso de la producción de bienes materiales. Sin embargo, paralela a ésta se derivan las relaciones ideológicas, conociéndose como relaciones de superestructura, y éstas a su vez, revisten un carácter históricamente concreto ya que se constituyen de diferente manera en cada sociedad.

El desarrollo de la sociedad ocasiona el antagonismo de clase, en la medida que se presenta la desigualdad social, ya que ocupan diferente lugar en la producción, esta complejidad de la producción social origina la necesidad de crear un

^{20/} Idem., p. 214

aparato de estado que tienda a regular el desarrollo social, con el propósito de dirimir el conflicto de la lucha de clases, que lleva también implícito una lucha ideológica.

Siguiendo este orden de ideas, el desarrollo social se presenta de acuerdo a la teoría materialista de la historia, - que se aboca a la producción y reproducción de la vida inmediata, entendiendo la producción en dos sentidos, por un -- lado como producción de los medios de existencia; como son los alimentos, la vivienda y el vestido, y por otro la producción y reproducción del hombre mismo, dando continuidad a la especie. Esta producción está condicionada por el desarrollo de los instrumentos de trabajo que trae consigo el desarrollo de los grupos sociales; de la patria a la gens y de ésta a la familia. De esta manera nos dice que... "Cuando menos desarrollado está el trabajo, más restringida es - la cantidad de sus productos y, por consiguiente, la riqueza de la sociedad, con tanto mayor fuerza se manifiesta la influencia dominante de los lazos de parentesco sobre el régimen social. Sin embargo, en el marco de este desmembramiento de la sociedad basada en los lazos de parentesco, la productividad del trabajo aumenta sin cesar y con ella se - desarrollan la propiedad privada y el cambio, la diferencia

de fortuna, la posibilidad de emplear fuerzas de trabajo -- ajena y con ello, la base de los antagonismos de clase: los nuevos elementos sociales, que en el transcurso de generaciones tratan de adoptar el viejo régimen social a las nuevas-- condiciones hasta, que por fin, la incompatibilidad entre -- uno y otros lo lleve a una revolución completa. La socie-- dad antigua, basada en las uniones gentilicias, salta al -- aire a consecuencia del choque de clases sociales recién -- formadas, y su lugar lo ocupa una nueva sociedad organizada en Estado y cuyas unidades inferiores no son ya gentilicias, sino unidades territoriales, se trata de una sociedad en la que el régimen familiar está completamente sometido a las -- relaciones de propiedad y en las que se desarrollan libre-- mente las contradicciones de clase y las luchas de clase"^{21/}.

De este modo plantea que la sociedad va sufriendo transfor-- maciones esenciales. Toma como punto de partida del desa-- rrollo social el Estado Inferior de la Barbarie, donde las "gens" sólo producían para satisfacer sus propias necesida-- des y los pocos cambios que se hacían eran accidentales. En el Estado Medio de la Barbarie se percibe la primera gran -- división del trabajo, en la medida en que cierto número de

21/ Engels, Federico "El origen de la familia, la propie-- dad privada y el Estado".

las tribus más adelantadas se ocupan principalmente de domesticar , criar y guardar ganado, provocando con ello, un excedente y por consiguiente la acumulación de la riqueza, originándose aquí la primera escisión de la sociedad: señores y esclavos. En el Estado Superior de la Barbarie se presenta una división más grande del trabajo, debido a la especialización, por lo que se separan los trabajos manuales de la agricultura. La esclavitud se convierte en un elemento esencial del sistema social, en la medida en que aumenta el valor de la fuerza de trabajo del hombre. Posteriormente se añade una tercera división del trabajo, ya que se crea una clase que no se ocupa de la producción sino únicamente del cambio de los productos, los mercaderes. -- Consecuentemente en el desarrollo de los grupos sociales se da en este estadio el tránsito del matrimonio sindiasmico a la familia monogámica. Asimismo considera que el Estado Superior de la Barbarie da paso a la civilización, caracterizándose ésta por la existencia de la monogamia, la supremacía del hombre sobre la mujer y la familia individual como unidad económica de la sociedad, y el conjunto de esta sociedad civilizada se instituye en el Estado. Dicha civilización permite la evolución de la sociedad, a raíz de tres factores fundamentales.

- La división del trabajo

- El cambio entre individuos que de la división del trabajo se deduce, y la producción mercantilista que abarca ambos hechos

El desarrollo de la humanidad hace más compleja a la sociedad, y en la medida en que ésta se va diversificando, resulta indispensable disponer de los medios necesarios para controlar la conducta de sus miembros con el propósito primordial de defender a la organización de las amenazas crónicas que la atentan, y asimismo para asegurar la continuidad de sus principios de organización.

Así, Marx señala el estado como condición esencial en el momento en que la sociedad llega a un grado de desarrollo determinado, ya que, ... "Es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconocibles, que es importante para conjurar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del orden. Y ese poder, nacido de la sociedad,

que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más -- extraño, es el Estado"^{22/}.

El Estado cambia conforme se desarrolla la sociedad en el -- proceso histórico, tanto en el tiempo como en el espacio y, el avance de la sociedad es determinado por el desarrollo -- de las fuerzas productivas, y éstas, condicionan las rela-- ciones sociales que conforman un modo de producción concreto.

... "La Ley de la correspondencia de las relaciones de pro-- ducción al carácter y nivel de desarrollo determina, además del desarrollo del modo concreto de producción, la necesidad de sustituir un modo de producción con otro"^{23/}.

La transformación de los modos de producción ocasiona un -- cambio en las estructuras sociales, y en consecuencia en la forma en que se da la propiedad de los medios de producción y con ésto se da lugar al tránsito de unas clases sociales a otras.

Cada modo de producción engendra toda una superestructura, -- integrada por la ideología a las instituciones políticas y-

^{22/} Idem., p. 195.

^{23/} F. Konstantinov, op. cit., p. 211

jurídicas que le corresponden. El conjunto de la estructura constituyen una formación social. Por lo tanto, cada -- formación social, se presenta históricamente, de acuerdo al modo de producción predominante, y así se han sucedido el - esclavismo, el feudalismo y el capitalismo.

Estas tres épocas se han caracterizado por diferentes formas de explotación o apropiación de las fuerzas de trabajo. En el período esclavista los esclavos eran en sí mismos propie-dad del esclavista, en el feudalismo el señor feudal se - - apropiaba, en gran parte, del producto o tiempo de trabajo del campesino, y en el capitalismo, donde se dan las formas más desarrolladas de propiedad privada, la burguesía detenta los medios de producción y el proletario trabaja a cambio de un salario, bajo libertad jurídica pero dependiendo económicamente de los capitalistas.

Asimismo se transforman las instituciones ideológicas, políticas y jurídicas de la superestructura social y consecuentemente el Estado, como elemento esencial de éstas; constituyéndose diferentes tipos de Estado, de acuerdo a la formación social determinada, (esclavismo, feudalismo y capitalismo) mitigando los conflictos sociales para responder a -

los intereses de la clase dominante y preservar, al mismo tiempo, el orden social.

Es así que el Estado esclavista se presentó en las formas de gobierno despótico (China, India, Medio Oriente), de Imperios (Alejandro Magno. Imperio Romano) y de Repúblicas -- (Atenas, Roma en el primer período) caracterizándose por -- mantener una sociedad con esclavos carentes de derechos y estamentos sociales rígidos de los hombres libres, el Estado mantenía en la sumisión a los esclavos y otras capas de la población opuestas a los esclavistas, considerándosele -- por ello, una dictadura de la clase dominante.

El Estado feudal surge como organización política-jurídica que basa su poder en la tenencia de la tierra para dominar y explotar a los siervos, en beneficio de la nobleza y los clérigos que eran las clases gobernantes. El señor feudal se apropiaba del producto del trabajo de la tierra y de -- parte de la vida del siervo. Este tenía derecho a poseer una familia y mantenerla con la proporción del producto -- de trabajo que le pertenecía, no podía ser vendido como el esclavo, pero tampoco podía dejar la clase a la que pertenecía, ya que estaba ligado a la tierra. La tierra del -- feudo se dividía en dos formas; por un lado existía una --

porción de tierra que trabajaban los siervos en beneficio único del señor feudal, y por el otro, se cultivaba por el método de las franjas dispersas, en la cual el - - arrendatario destinaba al señor feudal parte de la producción, mientras que la otra porción la utilizaba para su -- subsistencia y la de su familia, además se trabajaba dos o tres días la tierra al señor feudal, sin paga.

Cada feudo era gobernado por un señor feudal, con independencia del mandato del rey, por lo que hacía al Estado feudal débil, dominando así el poder de la iglesia a la sociedad.

"El Estado feudal se distinguía por el fraccionamiento político. Los príncipes, los barones y los duques, eran, en realidad reyesitos que gobernaban por su cuenta, tenían sus tropas, y acuñaban a menudo su propia moneda.

Sin embargo, a medida que crecía la burguesía y progresaban las relaciones del mercado, el poder central pasó a respaldarse en la lucha contra el fraccionamiento feudal"^{24/}.

En el momento en que se origina la mercancía, por el desarrollo

^{24/} Idem., p. 269

de las fuerzas productivas y la clase comerciante establecida en pequeños burgos, se hace necesaria la unificación nacional de los feudos para permitir el desarrollo de estas nuevas actividades económicas que predominaban en la sociedad, originándose el Estado nacional absolutista, como autoridad central superior a los poderes de cada señor feudal.

Sin embargo, en el régimen feudal, al presentarse un avance en la división del trabajo y en las relaciones monetario-mercantiles ocasiona que surjan nuevos mercados, creándose por lo tanto, nuevas fuerzas productivas, preparando las condiciones para la manufactura y la producción maquinizada. El desarrollo de las fuerzas productivas provoca la transformación en las relaciones de producción y las estructuras sociales, y consecuentemente el sistema feudal da paso a la formación capitalista de la sociedad.

La superestructura del modo de producción capitalista, se caracteriza por una nueva ideología y la constitución del Estado moderno. Es a finales del Siglo XVIII que con la Revolución Francesa de 1789 se predetermina el desarrollo del sistema capitalista, ya que rompe con las bases de los regímenes feudales absolutos.

Esta revolución burguesa "acelera el desarrollo de las relaciones burguesas en otros países europeos; bajo su influencia directa surgió el movimiento revolucionario burgués en América Latina"^{25/}.

Es a partir de entonces que surge el Estado como instancia política de la sociedad, pues se da la distinción entre lo público y lo privado, y la vida social se bifurca. El Estado moderno se basa en la nueva ideología de la sociedad a raíz de los postulados de la Revolución Francesa de igualdad, libertad, fraternidad y justicia.

La organización política de la sociedad capitalista se distingue por: 1). la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, 2). la formación del ejército asalariado, 3). el crecimiento de los principales instrumentos del poder estatal como son: la burocracia, el ejército y la policía.

Sin embargo, las relaciones sociales del hombre no se circunscriben únicamente a las relaciones de producción, sino que abarcan las actividades políticas, científicas y artísticas para el desarrollo de la misma sociedad, diciéndolo en términos de Gramsci existe una sociedad política que tiene -

^{25/} Manfred y Smirnof "La Revolución Francesa y el Imperio de Napoleón" p. 71.

como función la preservación del orden a través de la coerción institucionalizada y una sociedad civil que cumple la función de la dirección ideológica e institucional de la sociedad. En este sentido el Estado se concibe como Dictadura + Hegemonía "Estado = Sociedad Política + Sociedad Civil, es decir hegemonía acorazada de coerción"*26/, conformando un sistema hegemónico en el que la burocracia aparece como mediadora entre Estado y Sociedad como: "forma esencial de organización interna del bloque social dominante que posibilita a una clase dirigente unificarse y arraigar orgánicamente en las masas populares la maquinaria estatal que detenta"27/.

En el Estado capitalista se da una separación entre Estado y Sociedad, que se caracteriza por la universalidad del Estado, producto del reconocimiento público de las necesidades e intereses en los procesos democráticos; y la particularidad de la sociedad civil.

"Estado y Sociedad son antes diferentes en la medida en que esta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad --

26/ Buci-Glucksmann, Christine.- "Gramsci y el Estado". --
p. 92.

27/ Idem., p. 133.

misma ha sido incapaz de superar^{28/}.

Es decir el Estado y la sociedad se separan para existir -- como tales pero se relacionan entre sí, porque constituyen la relación dialéctica entre estructura y superestructura, - de esta manera el Estado conforma una fuerza superpuesta a la sociedad, que tiene como función la reproducción de las relaciones sociales, asegurando la reproducción de la convicción social, política e ideológica, para actuar sobre el conjunto de la sociedad, determinándose así la relación Sociedad-Estado-Sociedad.

Esta unidad de estructura y superestructura constituye lo - que Gramsci llama el bloque histórico, en el cual el Estado goza de autonomía relativa y no produce mecánicamente, como instrumento, los intereses de las clases dominantes, ya que las diferentes fuerzas sociales en lucha, tanto en el ámbito estructural, como superestructural, conforman una coyuntura que determina esta autonomía relativa. Pulantzas señala:

"Si éste presenta una autonomía relativa respecto de las -- clases y fracciones dominantes es en la medida exacta en que posee una unidad propia de poder de clase en cuanto nivel -

^{28/} Guerrero, Omar "La administración pública del Estado - capitalista", p. 79.

específico del modo de producción capitalista y de una formación capitalista"^{29/}.

El aparato por el cual se vinculan Estado capitalista y sociedad, es la administración pública, ya que ésta tiene como función la mediación entre ambos, concretizando en la sociedad civil la universalidad del Estado, a través de la creación de bienes y servicios para satisfacer las demandas de dicha sociedad.

"La administración pública existe en el modo de producción capitalista, por cuanto existe, como condición histórica -- específica, el divorcio entre el Estado y la sociedad, existe por cuanto tiene la función de mediar entre ambos, individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, -- actuar como la delegación de éste en aquella"^{30/}.

Cabe especificar que la sociedad capitalista presenta diferentes niveles de desarrollo de acuerdo a la relación de -- los diferentes elementos que la componen, caracterizando -- diferentes formaciones económico-sociales, que coexisten -- para integrar el sistema capitalista mundial que se ha venido desarrollando históricamente hasta la actualidad.

29/ Poulantzas, Nicos. "Poder político y clases sociales - en el Estado Capitalista" p.333

30/ Guerrero, Omar, op. cit., p.138

El Estado ha actuado en relación al avance del capitalismo, aumentando sus funciones en áreas cada vez mayores de intervención de la sociedad, en los aspectos económicos, - - sociales y culturales para superar las crisis inherentes a este sistema, manteniendo sus funciones primordiales de seguridad social y dominio político. En este sentido y con tales fines la administración pública, como institución del Estado, atiende las demandas socioeconómicas de la población.

Se llega así a plantear el papel fundamental que juega la educación en el desarrollo social; por un lado, como dijimos anteriormente, la educación va a ser el vehículo que transmita los conocimientos y cultura de generación en generación; conocimientos y cultura que permiten la actuación del hombre en la sociedad, desarrollando las fuerzas productivas, y -- por lo tanto el avance de la sociedad en su conjunto.

En este sentido la educación proporciona los medios para su perar constantemente los modos de trabajo, a través de su proceso cíclico de acercamiento del hombre a la naturaleza, en el proceso productivo, para derivar de ella conocimientos que posteriormente aplicará para transformarla, de tal manera que la obtención de conocimientos, cada vez más perfeccionados, transforma a la sociedad para dar conocimientos nuevos.

Por otro lado la educación, como parte de la superestructura tiene la función de transmitir una visión determinada -- del mundo asegurando la continuidad del sistema.

En el Estado capitalista al formar parte la educación del - aparato de Estado, es que a través de ella se garantiza la estabilidad y el control social, por medio de la socialización, pues es en el aparato de gobierno donde se planea y - dirige la educación como transmisión de valores culturales. De esta manera se legitima su actuación de dominio que responde a los intereses de las fuerzas sociales dominantes.

"El Estado (...) encarnará el interés colectivo de las ---- clases dominantes presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación"^{31/}.

Sin embargo, la educación como la transmisión de conoci- - mientos conlleva en el devenir histórico a una acumulación de éste y un cambio cualitativo en el desarrollo social.

^{31/} Idem., p. 79

La educación Revolucionaria señala que debe estar ligada al proceso productivo , pues el proceso de conocimiento se da a través de la praxis social, ya que "en la destrucción materialista de la pseudo concreción, la liberación del sujeto (esto es, la visión concreta de la realidad a diferencia de la intuición fetichista) coinciden con la liberación del objeto (creación del ambiente humano, como hecho humano de condiciones transparentes y racionales), puesto que la realidad social de los hombres se crea como unidad dialéctica de sujeto y objeto"^{32/}.

Así la educación como parte de la superestructura de la vida socioeconómica de la sociedad, tiene como finalidad conservar y transmitir, en la forma más eficaz posible, los elementos culturales reconocidos como válidos e indispensables para la vida social y asimismo la educación tiene la función de renovarlos y corregirlos constantemente para volverlos propios a las relaciones sociales nuevas.

Para concluir cabe señalar que la educación es un fenómeno que asume formas y modalidades diversas según se presenten los diferentes grupos humanos y su correspondiente grado de desarrollo. Sin embargo es inobjetable que la educación es

^{32/} Kosik Karl, op. cit., p. 37.

interdependiente de la sociedad y viceversa, ya que la educación no puede existir sin el ser humano y la sociedad no puede perpetuarse sin la transmisión de los conocimientos - adquiridos por los grupos humanos.

* CONCLUSIONES

La sociedad es el marco general en el que se desenvuelven todos los elementos teóricos y prácticos que conforman la vida social, por tanto el ámbito en el que actúan y se interrelacionan el Estado, la Administración Pública, la Educación y la Capacitación, como factores que insiden en el desarrollo de esta investigación.

Al no existir una ciencia social libre de valores, el concepto sociedad ha sido tratado a partir de diferentes puntos de vista y al mantenerse una posición edéctica se considera que en las diferentes concepciones se conserva en lo esencial la existencia de un ser social que constituye un grupo humano para satisfacer sus necesidades, estableciéndose relaciones sociales de producción específicas en las que coexisten la contradicción y la cooperación.

La educación es un proceso social mediante el cual se transmiten los conocimientos y valores culturales de una generación a otra en una sociedad.

Educación y sociedad son sistemas que se interrelacionan entre sí, en el desarrollo de una población.

El proceso educativo permite el avance constante de los modos y técnicas de trabajo a través de un proceso cíclico de acercamiento del hombre a la naturaleza, obteniendo de ésta conocimientos que posteriormente aplicará para transformarla, de tal manera que la adquisición de conocimientos cada vez más perfeccionada conlleva al desarrollo de la sociedad

La transmisión de conocimientos conduce, en el devenir histórico, a una acumulación de éstos y a un cambio cualitativo en el proceso social.

La educación es una de las funciones del Estado Capitalista dirigida a garantizar la estabilidad y control social, por medio de la socialización, pues es en la Administración Pública, como elemento del Estado, en donde se planea y dirige la educación para transmitir los valores ideológicos, de acuerdo a la correlación de fuerzas que insiden en el Estado en una formación socio-económica determinada.

Por último cabe señalar que la educación es un fenómeno que asume formas y modalidades diversas según se presenten los diferentes grupos humanos y su correspondiente grado de desarrollo. Educación y sociedad son interdependientes, en la medida en que la primera no puede existir sin el ser

social y la segunda no puede perpetuarse sin la transmisión de los conocimientos y valores adquiridos por los grupos humanos.

CAPITULO SEGUNDO

2. EVOLUCION DE LA EDUCACION EN MEXICO E IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

2.1. EVOLUCION DE LA EDUCACION EN MEXICO (1917-1983)

La educación como proceso de formación de las nuevas generaciones debe contemplarse desde el marco histórico-social en el que prevalece, ya que el proceso educativo forma parte de las características de una sociedad y tiene una relación intrínseca con el proceso político, económico y social de la misma.

Por lo tanto, la educación contemporánea se ha venido conformando de acuerdo a los acontecimientos del proceso histórico intentando adecuarse a los cambios económicos, sociales y políticos, en el marco de una serie de polémicas suscitadas alrededor de modelos filosóficos para la enseñanza.

Este apartado se refiere a la evolución que ha seguido la educación a partir de la revolución mexicana, por considerar que a partir de este momento se inicia el proceso de organización de la sociedad contemporánea en México.

El movimiento armado de 1910-1917 derroca el régimen porfirista que se caracterizaba por la desigualdad e injusticia

social, que acentuaba los privilegios de una minoría, sustentando un regimen oligárquico y dictatorial. Durante este movimiento se plantea la necesidad de la reforma agraria, apoyando la pequeña propiedad, y de establecer los derechos de los trabajadores, como principales aspectos para lograr una igualdad social.

La culminación de la revolución armada es el movimiento constitucionalista de Venustuano Carranza, que concretiza los objetivos e ideales de la revolución mexicana en la Constitución promulgada por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917.

En lo referente a la educación, el Congreso Constituyente consideraba que se debería incorporar a las masas populares, al proyecto social que se planteaba, para que éste se hiciera realidad, pues más del 80% de la población total era -- analfabeta. En este sentido se introdujeron en el artículo 3o. constitucional tres aspectos primordiales para alcanzar el objetivo de educación: Obligatoriedad, gratuidad y laicismo. Textualmente el artículo 3o. quedó de la siguiente manera:

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales, lo mismo que la enseñanza prima

ria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria"^{1/}.

En el gobierno de Alvaro Obregón (1920-24), que es el primer período gubernamental con cierta estabilidad que se presenta después del movimiento revolucionario, se le da prioridad al establecimiento de la calma que el país requería, a través de una política que resaltaba la importancia del papel de las diferentes clases sociales en la vida política, así como a la reconstrucción nacional, mediante la participación de todas las clases de trabajadores.

Se consideraba que las masas campesinas analfabetas eran un obstáculo para el desarrollo capitalista del país, por lo que se decide establecer la Secretaría de Educación Pública el 21 de octubre de 1921, y que se encargaría en lo sucesivo de impulsar en forma sistemática y progresiva el servicio organizado de educación popular. Como primer Secretario de

^{1/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1917.

la nueva institución fué nombrado José Vasconcelos.

Vasconcelos propugnaba por una educación popular que traería consigo la movilidad social, consideraba a la misma como creación de cultura.

"La educación sería la única vía eficaz de la unidad nacional y el ejercicio democrático, porque al tener conciencia de sus fines humanos, el individuo llegaría a participar activamente en la formación de una nueva cultura que exaltaría los más altos valores espirituales"^{2/}.

Concebía que la educación debería de abarcar a las masas, - en primer lugar porque en su mayoría la población mexicana eran campesinos y por lo tanto analfabetas, por lo que se procedió a encauzar la educación hacia la población campesina, iniciándose así la escuela rural.

Sin embargo, se encontraron con un obstáculo para realizar dicho objetivo, carecían del personal idóneo para la aplicación de dicho programa, y para resolver el problema se tomó la resolución de crear las misiones culturales que consistirían en la capacitación de un grupo de personas para efectuar posteriormente esos trabajos.

2/ Idem., p. 96

Es hasta 1926 que se crea por acuerdo la Dirección de Misiones Culturales en el interior de la Secretaría de Educación Pública, perdurando hasta 1938. Para 1932 se contaba con 13 misiones culturales viajeras y una misión cultural permanente en Ixmiquilpan, Vasconcelos renunció en 1924 debido a la incorfomidad con los "Tratados de Bucareli" substituyéndolo Bernardo Gastélum.

En el período de Plutarco Elías Calles (1924-28) se definió un programa de desarrollo económico, en el cual se impulsaría a la industrialización. No obstante para atender esta prioridad gubernamental era necesario introducir una orientación técnica al sistema educativo mexicano, así "la enseñanza popular cobraba otro sentido durante el régimen Carrillista; la alfabetización era un aspecto necesario para habilitar a la población a su participación activa en nuevas fuentes de trabajo vinculadas a labores de producción en gran escala, con manejo de maquinaria, que exigía entrenamiento previo de los trabajadores además de una programación y control de calidad adecuado por manos de especialistas que, hasta este período, no existían en suficiente cantidad ni calidad para iniciar el proceso de formación de la estructura que se requería en un programa de industrialización nacional"^{3/}.

^{3/} Idem., p. 114.

En 1926, Manuel Puig Casaurans, Secretario de Educación --- promulga el 22 de febrero, un Reglamento Provisional de Es-
cuelas Particulares y de inspección y vigilancia de las mis-
mas, con el propósito de sancionar toda violación que se --
cometiera al artículo 3o. Constitucional. Posteriormente el
Presidente de la República dictó un decreto que reformaba -
el Código Penal y en el que se extremaban las sanciones a -
los infractores del artículo 130o., ésto provocó el desa---
cuerdo del clero, ya que consideraban que con ello se res--
tringía la actuación católica.

Con el asesinato de Obregón, es designado como Presidente -
Provisional Emilio Portes Gil, el 1o. de diciembre de 1928.

Cabe señalar que en 1928 es dado a conocer un proyecto para
formar un partido institucional, y que sería constituido --
-en marzo de 1929- como el Partido Nacional Revolucionario,
perdurando hasta nuestros días como Partido Revolucionario
Institucional, con lo que se sientan las bases para institu-
cionalizar la actividad política y centralizar el poder que
anteriormente se encontraba en manos de caudillos y cacil---
ques, así como incorporar a las clases obrera y campesina -
al sistema como fuerzas de legitimación.

En el período que estuvo al frente Portes Gil (1928-30) con

cedió la autonomía a la Universidad (22 de julio de 1929) - bajo las siguientes bases:

"La Universidad resolverá libremente sus programas de estudio sobre sus métodos de enseñanza y sobre la aplicación de sus fondos y recursos... En el gobierno de la Universidad participarán los maestros, los alumnos y los exalumnos... - El Estado pasará a la universidad un subsidio global cada año. El rector y los directores de escuelas y facultades - serían nombrados -todavía- por el Ejecutivo a propuesta, en terna, del Colegio Universitario"^{4/}.

Bajo el Régimen de Pascual Ortiz Rubio (1930-32) existió -- una gran inestabilidad en el gobierno; que se reflejó en la educación, ya que durante este período hubo seis secretarios en dicha dependencia: Aarón Sáenz, Carlos Trejo, Lerdo de Tejada, Manuel Puig Casauranc, Alejandro Arisola y Narciso Bassols. Esta inestabilidad no permitió una gestión eficiente en educación.

Narciso Bassols continúa en la Secretaría de Educación durante el gobierno de Abelardo Rodríguez (1932-34).

^{4/} Idem., p. 131.

Durante esta gestión se realiza el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos efectuado en septiembre de 1933, con el propósito de definir la función social de la enseñanza, presentándose dos corrientes en dicha reunión: La primera defendida por Antonio Caso, que proponía "La libertad de cátedra en un ámbito de total autonomía, como marco crítico de teorías e ideologías universales para la formación de los estudiantes"^{5/}, mientras que la segunda dirigida por Lombardo Toledano Propugnaba por una filosofía marxista, ya que señalaba que la educación "para cumplir como su función social, debería adoptar la filosofía del materialismo histórico como orientación de sus tareas docentes, culturales y científicas"^{6/}.

Se aprobó por mayoría la posición de Lombardo Toledano, aunque no en la praxis educativa del país.

Con Narciso Bassols se introdujo una doctrina diferente que cambiaría la dirección de la política educativa, pues pugnaba por reformar la enseñanza laica y darle un sentido socialista.

Otra actividad que se realiza en esta época, es que debido a

^{5/} Idem., p. 137.

^{6/} Idem., p. 138

la incorfomidad de los maestros con respecto a sus salarios , Bassols intenta establecer "un sistema práctico aplicado fá cilmente a los problemas de trabajo del maestro" emitiendo una publicación en 1932 sobre "el escalafón económico del magisterio" "el nuevo escalafón contendría un método ejecutivo para determinar promociones y salarios basados en las necesidades de la Secretaría"^{7/}.

Así el 25 de julio de 1933, el Presidente Abelardo Rodríguez expide la "Ley de Escalafón" con el propósito de mejorar las condiciones materiales de los maestros.

Finalmente, con la propuesta del Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Lima Perú (1930), de introducir la educación sexual en los programas de estudio, al ser retomado en México por Bassols para introducirlo en los últimos años del ciclo primario y durante el secundario, ocasiona gran alboroto, y Narciso Bassols se ve en la necesidad de renunciar al puesto de Secretario el 9 de mayo de 1934, ocupando su lugar Eduardo Vasconcelos.

En 1933 el Partido Nacional Revolucionario efectúo una anam

^{7/} Britton, John. "Educación y Radicalismo en México", T.I. p. 83.

blea en la Ciudad de Querétaro para elaborar el Programa de Trabajo para el próximo gobierno que duraría seis años. -- Con ésto se pretendía elaborar un programa general de actividades sociales y económicas en beneficio de toda la na--- ción. En lo referente a educación se pugnaba por una educa ción socialista.

Durante el proyecto del mismo se presentó la discusión so-- bre dos posturas: la primera sostenía que debería de darse el laicismo como principio fundamental de la educación, - - mientras que la segunda quería una educación socialista.

Manlio Fabio Altamirano propuso en la Convención que en el Plan Sexenal se anexara, que el Artículo 3o. debería de - reformarse con una educación socialista como doctrina ofi- cial.

"El argumento principal de Altamirano en favor de la Refor- ma educativa era que la educación laica había fallado por-- que había permitido que los intereses clericales y conserva dores continuaran ejerciendo una gran influencia en la so-- ciedad mexicana"^{8/}.

8/ Britton, John. "Educación y Radicalismo en México", - T.II, p. 126.

La Convención aceptó dicha propuesta y designó a Alberto -
Bremauntz Jefe de la Comisión encargada de redactar las --
reformas al Artículo 3o.

El Candidato a la Presidencia, Gral. Lázaro Cárdenas mani-
festó su interés particular en la escuela socialista, apo--
yando fielmente todos los aspectos del Plan Sexenal. Como-
resultado de dicha aprobación, en octubre de 1934 es presen-
tado el Artículo 3o. Constitucional bajo los siguientes fun-
damentos:

"Artículo 3o.- La educación que imparta el Estado será so-
cialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, com-
batirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escue-
la organizará sus enseñanzas y actividades en forma que per-
mita crear en la juventud un concepto nacional y exacto del
universo y de la vida social. Solo el Estado -Federación,-
Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secunda-
ria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los parti-
culares que deseen impartir educación en cualquiera de los
tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las si-
guientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particula

res deberán ajustarse sin excepción alguna a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, moralidad conveniente e ideología acorde con este concepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán ayudarlas financieramente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, autorización expresa del poder público.

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas, regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios - hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan" 9/.

Constituído el Gobierno de Cárdenas, designa como Secretario de Educación a Ignacio García Tellez.

9/ Diario Oficial del 13 de diciembre de 1934.

Cabe señalar que las masas no se unieron a las causas de la educación socialista, y algunos sectores consideraron -- que era una incongruencia crear escuelas socialistas en un sistema capitalista, por lo que la SEP "no sólo debía enfrentarse a la tarea de ganarse a la población en edad escolar, sino también de convertir a la mayoría de los maestros a una filosofía extraña antes de que pudieran empezar a cumplir con el programa socialista"^{10/}.

En esta época la Secretaría de Educación empezó a tener interés sobre la educación urbana al considerar que se debía satisfacer las necesidades de la sociedad cada vez más industrializada. Asimismo, con la expropiación de las compañías petroleras extranjeras en 1938, se percató la necesidad de la capacitación técnica.

"La escasez de mexicanos con la capacitación requerida por la industria estimuló la reforma y la expansión de las escuelas técnicas"^{11/}.

Señalaba Luis Enrique Erro que la educación técnica debía dirigirse al trabajador de la clase baja para abrirle oportunidades más grandes y crear una fuerza de trabajo que --

^{10/} Britton, John, op. cit., p. 155

^{11/} Britton, John, op. cit., p. 65

serviera a los intereses nacionales con más eficiencia.

El Partido Nacional Revolucionario mostró gran interés por la educación técnica asegurando que serviría por un lado - para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y por otra, para erradicar la dependencia de trabajadores ex tranjeros debido a la escasez de personal nacional calificado y de esa forma permitir el crecimiento económico y social del país. Así el 6 de septiembre de 1935 se anunció oficialmente la inauguración del Politécnico que tendría como "propu ósito preparar profesionales en áreas técnicas según las - necesidades de la economía nacional"12/.

En 1938 con la unificación de los sindicatos de maestros -- se crea el " Sindicato Nacional de Trabajadores de la -- Enseñanza de la República Mexicana". Con el nacimiento de - este Sindicato se abre camino para que la SEP propugne por la federalización de la educación.

En Noviembre de 1939, Vazquez Vela, entonces Secretario de Educación, anunció la propuesta de "Ley Orgánica de la - - Educación", la cual proponía al Ejecutivo Federal para ce-

12/ Idem., p. 73.

lebrar convenios de unificación y coordinación con los - - gobiernos de los Estados, y mediante la SEP dar una Direc-- ción Técnica y Administrativa a todas las escuelas públicas. Asimismo, se exhortaba a los gobiernos estatales y locales a que aportaran por lo menos el 40% de su presupuesto total -- para la educación.

Con la nueva Ley Orgánica la SEP ganó autoridad sobre los - Estados permitiendo que ésta coordinara los métodos de ense-- ñanza, y mejorara la calidad de los maestros. Esta reforma originó que se modificara el Artículo 3o; y aunque persis-- tió el sistema socialista era menos radical.

Al término del período de Cárdenas se puede considerar que - el país tenía un sistema político que le permitía estabili-- dad, así como disponer de una sociedad civil que apoyara ins-- titucionalmente los programas de gobierno. Los regímenes - que se suceden de 1940 a 1970 se preocupan por el crecimien-- to económico a través de la industrialización, ya que el -- país basaba su economía, en aquella época, en la agricultura y en la exportación de minerales. Se pretendió modernizar - la sociedad convirtiendo a la industria manufacturera, que - surtiría al mercado interno, en el sector más dinámico, dán-- dose también la exportación de productos agropecuarios.

"El desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940 es un proceso que llevó a la nación de una economía predominantemente agrícola a una industrial"^{13/}.

Se presenta un proceso de industrialización combinado con la estabilidad política, caracterizada por períodos de gobierno ocupados por candidatos del partido en el poder (PRM -PRI), Manuel Avila Camacho (1940-46); Miguel Alemán Valdéz (1946-52); Adolfo Ruíz Cortinez (1952-58); Adolfo López - - Mateos (1954-64); Gustavo Días Ordáz (1964-70).

Cuando toma posesión de la presidencia de la república Manuel Avila Camacho se inicia esta nueva trayectoria del país restituyendo el sistema social bajo la doctrina de la unidad nacional, desajustado por las rápidas reformas sociales de Cárdenas, y conduciendo el crecimiento económico bajo la coyuntura económica y política producida por la Segunda Guerra Mundial.

En el aspecto educativo se implantó la "escuela de la unidad nacional" que se caracterizaba por una educación para -

13/ Meyer, Lorenzo. "La encrucijada en Historia General de México, Colegio de México, p. 1275

Todas las clases sociales, sin sectarismos. Durante este sexenio estuvieron al frente de la Secretaría de Educación Pública tres personas: Luis Sanchez Pónton, Octavio Vejar Vázquez y Jaime Torres Bodet.

Luis Sanchez Pontón formaba parte del "Comité en Pro de la Educación Socialista", su política educativa contenía tres principios fundamentales: "1) incrementar los medios para liquidar el analfabetismo; 2) crear el tipo de hombre de trabajador y de técnico que exigía el desarrollo económico; y 3) elevar la cultura general en el campo de la ciencia y del arte"^{14/}. Reestructuró la SEP para que existiera un aparato que ejerciera la dirección y control técnico-administrativo de la educación. Sin embargo, por su incapacidad para conciliar los intereses de los diferentes grupos magisteriales y por su inclinación radical hacia la educación socialista, fué sustituido por Vejar Vázquez.

Este último se propuso: "1) atemperar ideológicamente los planes de estudio; 2) combatir a los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativas y sindicales; 3) buscar la unificación del magisterio; 4) incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en la enseñanza"^{15/}.

14/ Sotelo Inclán, Jesús. "La Educación Socialista" en Historia de la Educación Pública en México, p. 309.

15/ Idem.; p. 316

Durante su gestión se aprueba una nueva Ley Orgánica de la Educación, que se caracteriza por estipular que la educación seguiría siendo "socialista" y "no religiosa", sin embargo, el término socialista se explicaba diciendo que significaba la supremacía de los valores y los intereses del grupo sobre los del individuo, y se prohibía las escuelas puramente religiosas, pero se hacía una concesión al clericalismo al restablecer las escuelas primarias para niños y niñas. Vejar Vázquez tuvo que dejar el cargo porque no pudo unificar los diferentes grupos del magisterio, pues no tomó en cuenta las necesidades de la base en su afán de moralizar lo que consideraba un agitado caos de los comunistas.

Al asumir el cargo de Secretario Jaime Torres Bodet, declaró:

"Nuestra escuela habrá de ser una escuela para todos los mexicanos (...) en lo cual todo lo que se aprenda, prepare eficazmente a los educandos para la vida, dentro de un generoso sentido de concordia y solidaridad nacional"^{16/}.

En esta época se alcanzaron grandes logros, se reajusta la unidad magisterial en el Sindicato Nacional de Trabajadores

^{16/} Idem.; p. 316

de la Enseñanza (SNTE) surge la Comisión revisora y coordinadora de los planes educativos y textos escolares, se presenta la campaña nacional de alfabetización, a través de la enseñanza de los mayores de 18 años y menores de 60 años -- que supieran leer y escribir, a toda la población; se creó el 26 de diciembre de 1944 el Instituto de Capacitación para Maestros, dirigido a maestros de escuelas rurales, se -- realizó un programa de construcción de escuelas con la participación de los gobiernos federal, estatal, conjuntamente con la iniciativa privada.

En base a la política del sexenio y por influencia de la Conferencia educativa, científica y cultural del 16 de noviembre de 1945, celebrada en Londres (donde surge la UNESCO) se modificó el Artículo 3º Constitucional postulando los principios de la educación integral, democrática, obligatoria y gratuita y que tiene el siguiente texto :

"Artículo 3º- La educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el -- amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

1. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, los fanatismos y los prejuicios. Además:
 - a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
 - b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
 - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el edu

cando, junto con el aprecio para la dignidad de la per
sona y la integridad de la familia, la convicción del
interés de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga
en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de
todos los hombres, evitando los privilegios de razas,
de sectas, de grupos, de sexo o de individualidad^{17/}

Al tomar la Presidencia Miguel Alemán, en 1946 apoya firme-
mente la vida democrática de las instituciones públicas, ha
ciendo énfasis en la igualdad, entendida no sólo como el --
goce efectivo de los derechos y garantías individuales, si-
no como la consecución de la igualdad ciudadana; asimismo,
se hace hincapié en la industrialización por medio de la --
apertura a la participación de grandes capitales extranje--
ros para crear la infraestructura económica, como son los -
transportes y combustibles.

Para cumplir con dichos objetivos resultaba necesario am--
pliar la enseñanza tecnológica que se fundamentaba en los -
siguientes puntos básicos del ideario educativo:

17/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
con Reformas y Adiciones 1969.

- I. La escuela rural, en la que ve la escuela mexicana - por antonomasia - dice- da lugar a comentarios favorables de pedagogos extranjeros. "Sus métodos no han sido importados y su ideal sigue siendo el mantener la fisonomía peculiar de nuestro país". Este sistema de enseñanza tan mexicano, creado por nuestra Revolución, tiene tres objetivos: a) una instrucción eficaz para el campesino; b) el mejoramiento de las condiciones económicas e higiénicas del campesino, y c) la creación de un espíritu cívico que haga sentir a cada niño campesino que es parte integrante de la Nación.

- II. La continuación de la campaña de alfabetización, emprendida a escala nacional por el gobierno de Avila - Camacho, hasta lograr que en México todos sus habitantes sepan leer y escribir.

- III. Construcción de escuelas. Este programa va ligado - muy estrechamente al de alfabetización, pues si no se llevará a la práctica millares de educandos no podrían

ser admitidos en los centros de educación primaria, por falta de escuelas.

- IV. Capacitación magisterial. Se reconoce la necesidad de aumentar el número de profesores capacitados y el derecho que tienen de disponer de los medios idóneos para llevar una vida digna. Se tiene en cuenta especialmente al maestro rural, a quien se desea proporcionar mejores salarios, centros de capacitación profesional y facilidades para obtener una educación superior.
- V. Libros. Uno de los elementos complementarios de la escuela es poner los libros al alcance de todos, --- aunque no se olvida el aspecto industrial de la edición de libros, pues también se toma en cuenta la -- producción de papel y tinta, y de máquinas impreso-- ras y encuadernadoras.
- VI. La enseñanza técnica. Esta importante rama de la -- educación formaba parte del programa de industrialización del país, pues las escuelas técnicas resulta-

ban indispensables para ese propósito. Además se consideraba el proyecto de recurrir a la cooperación privada, como en efecto se hizo, para incrementar la construcción de laboratorios y centros de educación técnica.

VII. Escuelas de agricultura. Los expertos agrícolas resultaban tan necesarios como los técnicos en el programa de desarrollo económico del país. La investigación científica en el área de la agricultura se impulsaría mediante la creación de instituciones dedicadas específicamente al estudio de los cultivos más importantes.

VIII. La Alta Cultura. El progreso definitivo de la Nación no podría lograrse sin el concurso de los que han obtenido una educación superior, ya sea técnica o cultural por lo que era imperativo estimular el desarrollo de la Universidad Nacional, la máxima casa de estudios del país, así como las universidades de los Estados" 18/.

18/ Cardiel Reyes, Raúl. "El Período de Conciliación y Consolidación" en Historia de la Educación Pública en México, p. 330.

Manuel Gual Vidal en 1946 se hizo cargo de la Secretaría - de Educación Pública, la primera actividad relevante que - realizó fué la creación de la Junta de Gobierno de la Uni - versidad Nacional Autónoma de México, que tiene como fun- - ción designar al rector y directores.

También durante ese sexenio se construye Ciudad Universita - ria, así como el Centro Regional de Educación fundamental para América Latina en Pátzcuaro (1951) con el propósito - de realizar en ella un modelo para la educación básica.

En 1948 se crea el Instituto Nacional Indigenista, dando - origen a los centros coordinadores que tienen como finali - dad el mejoramiento económico, social, educativo y cultu- - ral a través de la investigación científica en lo que con - cierne al estudio de las comunidades indígenas, su compo - sición, sus estructuras y sus problemas sociales.

"El establecimiento de una filosofía de la educación cohe - rente y sistemática, a través de la doctrina de la pedago - gía social (...), es un rasgo sobresaliente de este sexe- - nio. La vinculación profunda entre educación y cultura --

quedó establecida de modo firme y desde entonces será una tónica fundamental del sistema educativo mexicano" 19/.

El Régimen de Adolfo Ruíz Cortínez (1952-58), puede ser considerado como el gobierno que vino a consolidar los es fuerzos de los gobiernos anteriores, ya que se puso en -- marcha el programa de la Industrialización. Consideró a la educación como uno de los problemas fundamentales del - país.

"Los fines de su programa educativo eran vigorizar la nacionalidad mexicana, elevar la cultura, sobre todo en las clases populares, orientar la educación para servir al desarrollo económico, mejorar los servicios sociales... dar más amplio apoyo a la mujer, en los aspectos educativo, - laboral y asistencial... por ello hemos de dedicar los mayores recursos de que sea posible disponer para la multi-- plicación de escuelas, para la desaparición del analfabe-- tismo, para la preparación intelectual y material del hombre y la mujer, y para la creación y mejoramiento de los - centros de cultura" 20/.

19/ Idem., p. 347.

20/ Idem., p. 349.

En 1957 por reglamento se expide la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación con la intención de que este organismo sirva como cuerpo de consulta y que se encargue de elaborar las reformas a la legislación educativa, mediante el estudio concienzudo de planes y programas, libros de texto y organizaciones escolares.

A fines de 1956 un grupo encabezado por Othón Salazar desafió al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, organizando un Sindicato Independiente en 1957, el "Movimiento Revolucionario Magisterial", utilizando un lenguaje violento y radical contra las autoridades, así como paros y ocupación de edificios. En 1958 realizaron una manifestación para exigir aumentos de salarios, que fué disuelta por la fuerza pública. El 15 de mayo, Ruíz Cortinez anuncia el aumento de salarios lo que ocasiona que se debilite el grupo Salazar.

Desde el inicio de su administración, Adolfo López Mateos, (1958-64) manifiesta una gran preocupación por la educación en México, por lo que su gobierno se ha de caracteri-

zar por las realizaciones en materia educativa.

Destacó que se pondría especial empeño en elevar el rendimiento de las escuelas normales, en la formación de maestros, la formación agrícola elemental de los campesinos y la formación técnica y profesional.

"Será meta que habremos de alcanzar la de proporcionar en nuestro sistema educacional capacitación técnica para el mayor número, y mejoraremos constantemente nuestra actual organización de la enseñanza técnica. Para conseguir buen éxito en esta obra tendremos que pedir a nuestros maestros todavía mayor esfuerzo o más disciplina, más competencia y mayor fervor en su misión"^{21/}.

En este período estuvo a cargo de la Secretaría de Educación, Jaime Torres Bodet, el cual transformó la estructura de la Institución.

En 1959 se elaboró el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, la aplicación de este plan tendría un costo de 9 mil millones de pesos, por

^{21/} Arquímedes Caballero, Salvador. "El Segundo Período de Torres Bodet" en Historia de la Educación Pública en México, p. 360.

lo que se propuso escalonar el gasto en once años, conociéndose así el Plan como "El Plan de Once Años".

Esto constituyó un esfuerzo considerable para proporcionar educación primaria a todos los mexicanos.

También durante esta época se decretó la creación de la -- Comisión Nacional de libros de Texto Gratuitos, con el propósito de proporcionar el texto gratuito a la enseñanza -- primaria, asegurando así la calidad de la educación a través del mínimo de conocimientos que ofrecen los libros.

Se dió fuerte impulso a la educación tecnológica. En 1961 se estableció el Centro de Investigación y de Estudios -- Avanzados del I.P.N. (CIEA) con el objeto de impulsar la -- investigación en el campo de la ciencia y la tecnología. En 1962 se crearon los centros de capacitación para el trabajo industrial, con este centro se pretendía introducir -- al trabajo a aquellos individuos que no podían continuar -- con los estudios superiores, ofreciéndoles programas sencillos y prácticos que pudieran aplicar en los diferentes --

sectores de la población para incorporarse al trabajo en la industria, el comercio o el campo.

Al comenzar el sexenio tanto Díaz Ordaz (1964-70) como el Secretario de Educación Agustín Yañez, manifestaron que era relevante el rendimiento de la educación; se establecieron como principios generales de educación los siguientes: --

- "a) La orientación vocacional, no sólo en áreas escolares;
- b) La planeación integral de la educación enfocada a los - requerimientos próximos y mediatos y la expansión de los -- servicios bajo el predominio de la calidad sobre la cantidad;
- c) La simplificación de los programas, distinguiendo las nociones fundamentales de las puramente informativas;
- d) La utilización de los medios masivos de comunicación en la enseñanza, en especial el radio, la televisión y el cine;
- e) La adopción de métodos pedagógicos eficientes: - -- aprender haciendo en la primaria y enseñar produciendo en la media;
- f) La unificación de la enseñanza media;
- g) El - enriquecimiento cultural, humanista, de la enseñanza técnica y la creación de las carreras técnicas de nivel medio;
- h) La reorientación general de la educación en el sentido del trabajo productivo;
- i) El incremento de la acción cul-

tural y de la labor editorial" 23/. Como avance al sistema educativo se introdujo el uso de la radio y televisión para difundir las clases.

Se expiden la Ley Federal de Educación (1973) y la Ley Nacional de Educación para Adultos (1975). La primera establece que: "La educación es un servicio público y cumple una función social que ejerce plenamente el Estado, que también podrá participar la iniciativa privada bajo las condiciones que señale éste, y que es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad" 24/, y la segunda que "la educación para adultos es una forma de educación extraescolar basada en el autodidactismo y en la solidaridad social -- como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores de la población" 25/.

Al iniciarse el régimen de Luis Echeverría (1970-76) el país se encontraba en una situación difícil, ya que por un lado se había agotado el modelo de desarrollo estabiliza--

23/ González Cosío, Arturo. "Los años recientes" en Historia de la Educación Pública en México, p. 408.

24/ Idem., p. 416.

25/ Idem., p. 417.

dor que se había caracterizado por un alto índice de crecimiento económico, principalmente por el descuido del -- sector agropecuario y en general por la falta de una polí tica que contemplará integralmente todos los aspectos eco nómicos y sociales; y por el otro existía una crisis de - confianza en las instituciones políticas, que había logra do la estabilidad de la vida política desde 1940, por el - movimiento estudiantil de 1968. Por ésto se plantea una - política económica "de desarrollo compartido" en la que se pretendía la intervención de todos los sectores sociales, así como poner en práctica reformas sociales.

En este contexto resultaba necesario una reforma educativa en términos administrativos que se tradujo en una reestruc turación orgánica de la Secretaría de Educación Pública -- quedando con 4 Subsecretarías: Educación Primaria y Nor--- mal; Educación Media, Técnica y superior; Cultura Popular y Educación Extra-escolar; y Planeación y Coordinación Edu cativa. Asimismo, se inició un proceso de descentraliza-- ción, se crean nuevos organismos como el Centro para el -- Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educa ción (1971) con la finalidad de asesorar a los organismos

con funciones semejantes, programar la investigación educacional del país y apoyar la educación extra-escolar, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual asesora rá en esta materia al Ejecutivo Federal, la Universidad - Autónoma Metropolitana con el propósito de satisfacer las demandas de educación superior y la Universidad de Chapin go que tiene como finalidad formar personal docente, téc- nicos e investigadores para el medio rural.

En 1976, al asumir la presidencia José López Portillo el - país se encuentra en una crisis económica, combinada con una crisis de confianza, que se venía acumulando en la po blación desde el regimen anterior, y el descontento de la clase empresarial que veía en peligro sus intereses.

En estas circunstancias el gobierno responde con una polí- tica económica, alianza para la producción, en la que se estrecharon los vínculos entre el gobierno y la clase em- presarial, emprendiendo políticas de reforma social, como la reforma política, la reforma administrativa y la refor ma económica.

En el aspecto educativo se requería elevar el nivel de educación de la población, debido al avance tecnológico y la gran dependencia del país del extranjero por carecer de tecnología propia. El Plan Nacional de Educación que fué presentado por Porfirio Muñoz Ledo, Secretario de Educación contenía los siguientes rasgos principales:

- a) Generalización de la educación preescolar.
- b) Universalización de la educación primaria.
- c) Defensa de carácter obligatorio de la educación secundaria.
- d) Mejoramiento de la atención materno-infantil .
- e) Atención preferente a grupos marginados.
- f) Extensión de mecanismos de apoyo para estudiantes de escasos recursos.
- g) Crecimiento de los servicios destinados a los adultos.
- h) Empleo intensivo de los medios de comunicación para fines educativos.
- i) Integración en un sistema de todas las modalidades de formación de maestros para los ciclos de la educación básica y elevación de ellas al nivel superior.

- j) Revisión de la estructura de la organización tecnológica de modo que incremente la propensión al trabajo y mejore la contribución a las actividades --- agropecuarias e industriales.
- k) Creación de consejos estatales de educación.
- l) Distribución equitativa de la carga financiera entre la federación y las entidades, para descentralizar los servicios aducativos.
- m) Solidaridad nacional de los sectores más favorecidos por el desarrollo en las tareas que lo hacen posible y vinculación de las fuerzas productivas y de las -- instituciones sociales en el estímulo, apoyo y com-- plementación de la obra de la escuela.

Como solución a la grave crisis económica que sufre la nación y las difíciles circunstancias políticas y sociales -- Miguel de la Madrid ha planteado siete tesis básicas de gobierno: Nacionalismo Revolucionario, Democratización Integral, Planeación Democrática, Descentralización de la Vida Nacional, Renovación Moral de la Sociedad, Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, Sociedad Igualitaria; los --- los cuales se concretizan en el Plan Nacional de Desarro--

llo 1983 - 88.

Referente a la educación, Miguel de la Madrid postula el derecho a la educación y profundizar los objetivos del artículo 3o. Constitucional, destacando su carácter democrático y nacional en la inteligencia de que los servicios educativos condicionan la capacidad para promover en toda la población los valores, actitudes y hábitos que requiere el desarrollo" ^{26/}, y que sin la difusión de los conocimientos científicos no hay proceso de desarrollo.

Se reconoce insuficiencias en la cobertura de los ciclos educativos a la diversidad de la población. Se considera que el reto en esta materia es ofrecer a los estudiantes de educación elemental, la continuación de sus estudios secundarios y superiores. Se usarán los medios masivos de comunicación para la rápida difusión de la educación primaria, secundaria y de adultos. Se pronuncia por la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, así como por sistemas que contribuyan a elevar la calidad de la enseñanza por medio de la capacitación del personal docente.

^{26/} Plan Básico de Gobierno 1983-88. IEPES, p. 51.

Considera que: "falta sin embargo incrementar la congruencia entre la estructura del mercado educativo y las necesidades del desarrollo y las prioridades del aparato socialmente productivo" 27/.

2.2. IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

La capacitación juega un papel muy importante en la medida en que representa un instrumento para el desarrollo nacional.

Se entiende por capacitación el proceso mediante el cual se imparten conocimientos específicos al personal de una organización, para su desarrollo intelectual y el adecuado desempeño de sus funciones.

Alfonso Siliceo considera que la capacitación es la preparación necesaria y especializada que permite al personal enfrentarse en mejores condiciones a su tarea diaria, alcanzando mejores niveles de motivación y productividad"28/.

27/ Idem., p. 52

28/ Siliceo, Alfonso, "Capacitación y Desarrollo de Personal", p. 8.

Asimismo, Arias Galicia se refiere a la capacitación como la "adquisición de conocimientos principalmente de carácter técnico, científico y administrativo, que de manera específica se da en las organizaciones" ^{29/}.

Es necesario señalar la diferencia entre los conceptos de educación, capacitación y adiestramiento:

La educación es el aspecto genérico que comprende la transmisión de conocimientos y principios culturales de una sociedad; la capacitación es más específica, se refiere a la formación intelectual del personal en el ejercicio de sus funciones dentro de una organización, en tanto que el -- adiestramiento se encamina a desarrollar las habilidades - y destrezas de carácter físico en los trabajadores.

Al ser el elemento humano el factor primordial de toda organización, la capacitación resulta importante por su función misma de desarrollar las aptitudes del personal, vinculando conocimientos teóricos y prácticos a la modernización tecnológica del proceso productivo de bienes y servicios.

29/ Arias Galicia, Fernando, "Administración de Recursos Humanos", p. 320.

Por ésto, la capacitación es una exigencia cada día más -
acusada, debido a que:

- Es un complemento educativo para el trabajador, ya -
que lo induce, prepara y actualiza para el desempeño
óptimo de sus funciones.
- Las constantes transformaciones tecnológicas deman--
dan una adecuada preparación de ~~los~~ que han de inter-
venir en su aplicación.
- La demanda de adecuar paralelamente a las transformau
ciones tecnológicas, no sólo las aptitudes de los --
hombres, sino sus actividades con respecto a tales -
transformaciones, evitando un desequilibrio entre el
progreso técnico y desarrollo sociológico.
- Forma al personal para el desarrollo y logro de los
objetivos programáticos de una organización o insti-
tución.

De acuerdo a la O.N.U. existen tres factores que hacen -- singularmente urgente la capacitación del personal público en países en vías de desarrollo.

- 1) La necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económico y social.
- 2) La rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamado a realizar, y
- 3) La escasez de personas preparadas profesionalmente - que es, por lo general, característica de estos --- países.

Así también dice que las técnicas de capacitación tienden a lograr que el mayor número de trabajadores, en el menor tiempo posible, adquieran la mejor preparación, al menor - costo "30/ .

Por tanto la capacitación consiste en una actividad pla--

30/ Duhalt Krauss, Miguel, "La Administración de Personal", p. 71.

neada y basada en necesidades reales de una organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos del trabajador, condicionada al desarrollo económico y social -- del país.

La capacitación es necesaria porque colabora aportando a toda organización, personal preparado que desempeñe mejor -- sus funciones. A su vez cumple la función educativa de -- una organización, ya que pretende satisfacer necesidades -- presentes y preveer futuras con respecto a la preparación de los trabajadores y de la organización misma.

La capacitación también es importante en materia de pla-- neación, ya que esta última se ha impuesto como estrate-- gía de la política económica y al no disponerse de los -- técnicos suficientes en dicha materia, la capacitación se -- rá el instrumento mediante el cual se forme a los técnicos requeridos en planeación.

"La capacitación en planeación se configura como un instruy-- mento de la política económica y social de uso permanente, puesto que no es un sucedáneo ni tampoco un complemento a

la formación académica de tipo universitario, sino una -- necesidad política de capacitación teórica y práctica que impulsa y apoya los esfuerzos de la planeación del desarrollo" 31/.

Con la capacitación en el régimen actual se pretende "establecer las bases para lograr mayores niveles de exigencia, productividad y competitividad del aparato productivo y garantizar, para su desempeño futuro, la disponibilidad oportuna y suficiente de recursos humanos calificados" 32/.

Por consiguiente, la capacitación tiene como objetivo incorporar los conocimientos, aptitudes y actitudes de acuerdo a los requerimientos de la planta productiva; promover la coordinación de capacitación de personal entre sectores para lograr óptima y eficientemente las demandas de bienes y servicios que la sociedad reclama y la utilización más racional de los recursos de la organización y del personal.

31/ Campillo Iñanes, Mauricio, La Capacitación en Planeación dentro de la Administración Pública. (Conferencia, abril 1982), p4.

32/ S.P.P., "Plan Nacional de Desarrollo" 1983-1988, p. -- 197.

La capacitación en los servidores públicos tiene un doble papel. En primer lugar el tratar de modificar las actitudes y aptitudes del trabajador para hacerlos mejores y en segundo lugar infundirles una vocación de servicio, ya -- que los objetivos de las instituciones en las cuales trabajan están dirigidos a la sociedad y en la medida de su eficiencia y eficacia estarán respondiendo a las demandas de la misma. Por ello cabe insistir que la capacitación es importante en el sector público, en el sentido que el Estado es rector de la vida económica y social del país, - y por tanto requiere de personal altamente calificado que lo impulse a ser cada día mejor para alcanzar su cometido.

* CONCLUSIONES

El proceso educativo en México se ha presentado de acuerdo al desarrollo económico y social que ha prevalecido en cada período histórico del país, representando un elemento fundamental en el progreso social y cultural de la nación.

El propósito fundamental durante los primeros gobiernos - posrevolucionarios fué combatir el analfabetismo mediante la elaboración de programas y la instrucción de las masas de manera gratuita y bajo el principio de laicismo.

En el periodo del General Lázaro Cárdenas se adopta un matiz socialista que viene a cambiar toda la estructura educativa de los años anteriores. Sin embargo, esta transformación es difícil de aceptar y entender debido a que no se adecua a la realidad socio-económica. Por esta razón el-- Presidente Manuel Avila Camacho con su política de desarrollo, que consolida al sistema capitalista, modifica la tendencia de la educación, pasando a segundo término como factor de desarrollo, provocando su resago en comparación con la expansión del sistema.

Para el período comprendido entre 1940 y 1970 se puede considerar que la educación se orienta a incorporar a la población al proceso de modernización de la sociedad. Durante la década de los '70 se hace énfasis en la educación técnica especializada que se ajuste al proceso productivo, evitando la desarticulación entre los conocimientos teóricos y las necesidades prácticas. En la actualidad se manifiesta un avance en la cantidad pero sin la calidad requerida, ésto conlleva a que el presente régimen pretenda elevar -- los niveles cualitativos del proceso educativo.

Se puede considerar que las insuficiencias del sistema educativo, con respecto al avance productivo, se caracterizan por:

- La obsolescencia del sistema educativo que no incorpora con oportunidad y amplitud los avances del conocimiento humano en todas las áreas.
- Aumento de la población e incapacidad para atender - en escala suficiente a las nuevas generaciones.

- La deficiencia de calidad de la enseñanza en relación a la expansión del sistema productivo, y
- La desarticulación de los ciclos educativos.

Para entender la importancia de la capacitación es necesario situarla en el contexto de los antecedentes de la educación en México en el marco económico, político y social en el que se presentaron, ya que la capacitación es una forma de capacitación vinculada estrechamente a las funciones de producción de una organización.

La capacitación es un instrumento para el desarrollo nacional, ya que se dirige a la preparación técnica y administrativa del personal de una organización, mejorando los niveles de productividad.

El proceso de capacitación vincula conocimientos teóricos y prácticos a la modernización tecnológica del aparato productivo de bienes y servicios.

CAPITULO TERCERO

3. CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO

3.1. ANTECEDENTES

Mediante las diferentes disposiciones que el Estado moderno mexicano ha creado en materia de capacitación, se ha -- demostrado la importancia que ésta tiene en las diversas - funciones que debe desempeñar la Administración Pública.

Estatuto Jurídico

En la Administración del General Lázaro Cárdenas, se promo- vió la iniciativa de Ley que contempla de manera definida la necesidad de atender las actividades de capacitación. Esta Ley, denominada Estatuto de los Trabajadores al Ser- - vicio de los Poderes de la Unión, más conocida como "Estatuto Jurídico", fué promulgada el 5 de diciembre de 1938. Se consagró en su articulado una disposición de indudable trascendencia en el campo de la capacitación: la obliga- - ción de los Poderes de la Unión de establecer academias a las que pudieran concurrir los servidores públicos para - mejorar su preparación técnica.

Posteriormente surge el Apartado B del artículo 123 Consti
tucional, el 21 de octubre de 1960, elevándose a rango - -
constitucional la relación laboral del Estado y sus servi-
dores públicos. En este apartado se recoge el espíritu --
del Estatuto Jurídico de 1938 en materia de capacitación,
contemplándose la creación de escuelas de administración -
pública y la importancia de los conocimientos y aptitudes
para el progreso escalafonario, en las siguientes fraccio-
nes:

FRAC. VI "La designación del personal se hará median-
te sistemas que permitan apreciar los conociu
mientos y aptitudes de los aspirantes. El -
Estado organizará escuelas de Administración
Pública".

FRAC. VIII "Los trabajadores gozarán de derechos de es-
calafón a fin de que los ascensos se otor---
guen en función de los conocimientos, aptituu
des y antigüedad".

Esta es la Ley vigente que ha permitido al Estado, emprender las actividades de capacitación.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Instrumentando el mandato constitucional enunciado en el artículo 123, el Congreso de la Unión expidió la Ley Reglamentaria del Apartado B, denominada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuyo artículo 43 se señala con claridad la siguiente disposición en materia de capacitación:

FRAC. VI, (inciso f) "Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan -- los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para -- obtener ascensos conforme al escalafón y -- procurar el mantenimiento de su aptitud profesional".

Esta obligación recae directamente en los titulares de las dependencias y organismos sujetos al régimen de esta Ley.

Como contraparte de esta obligación institucional, la misma

Ley señala en su artículo 44, como obligación de los trabajadores, la siguiente:

FRAC VIII "Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia".

Ley del ISSSTE.

Para la prestación de los servicios de seguridad social a los que tienen derecho los trabajadores del Estado, se -- constituyó el ISSSTE, el 30 de diciembre de 1959, cuya -- ley le otorga las siguientes atribuciones en materia de -- capacitación:

ART. 30 FRAC V. Efectuar promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen -- las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.

y en su art. 41, consigna lo siguiente:

"La preparación y formación social y cultural de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, se realizará mediante el --

establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles, de centros vacacionales y de campos deportivos".

Comisión de Administración Pública

En 1965 surge la Comisión de Administración Pública con el objeto de realizar estudios e investigaciones para la Reforma Administrativa, buscando contar con un aparato público que desarrollara sus funciones de forma eficiente y eficaz. Estos estudios se caracterizaron por visualizar a la Administración Pública integralmente, emitiéndose un informe sobre la "Reforma de la Administración Pública Mexicana" que establecía un diagnóstico de la situación que guardaba.

Se manifestó que el desarrollo del sector público se había llevado a cabo desarticuladamente, en base a las necesidades circunstanciales que afrontaba cada régimen gubernamental, sin un plan coherente y permanente, con duplicación y hasta contradicción de funciones, con diversos sig

temas administrativos y estructuras orgánicas irracionales. Este diagnóstico constituyó la base para los programas de Reforma Administrativa que tuvieron continuidad de 1970 a 1982.

En materia de capacitación el informe de la Comisión de Administración Pública consideraba que:

"...la experiencia demuestra que poco se ha hecho para la elevación del personal en la magnitud, la calidad y la continuidad que requieren las circunstancias actuales... (y -- que)... ninguna Reforma a la Administración Pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan" ^{1/} .

Acuerdos Presidenciales 1971 - 76

Vinculados a la Reforma Administrativa se emitieron los siguientes acuerdos presidenciales para normar la capacitación:

-
- 1/. D.G.E.A. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967.

El acuerdo relativo a la reforma administrativa, publicado en el Diario Oficial el 27 de enero de 1971, plantea - en sus consideraciones lo siguiente:

"Que el volumen creciente de los recursos de que dispone - el Estado y la complejidad, cada vez mayor de un país en - proceso de modernización, exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas admi nistrativos así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios".

El 26 de junio de 1971, aparece en el Diario Oficial el -- importante acuerdo referido a la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Dicho ordenamiento -- establece que:

"Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos -- públicos incorporados al regimen del Instituto de Seguri-- dad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, - procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que ésta pueda obtener ascensos confor-

me al escalafón, así como mantener y elevar su actitud -- profesional, para lo cual coordinarán, con el mismo instituto, la acción que en esta materia vengan desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y familiares".

"En la realización de los programas anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el Sindicato de cada dependencia u organismo tendrán la - intervención que legalmente les corresponda".

El 27 de diciembre de 1972, se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que tenía entre sus atribuciones:

"Proponer sistemas de organización para reestructurar las unidades de personal con el objeto de que atiendan las -- funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y Desarrollo del personal, administración de --- sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información

sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado".

En forma específica, el Acuerdo de referencia hace hincapié, en su punto IV, a la capacitación en los términos siguientes:

"Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos, y establecer los lineamientos de las unidades de capacitación".

El acuerdo publicado el 5 de abril de 1973, confiere a la Secretaría de la Presidencia la siguiente facultad:

"Para el desarrollo de programas de capacitación de empleados de confianza, las dependencias del Ejecutivo coordinarán sus acciones respectivas con la Secretaría de la Presidencia".

Reforma Administrativa 1976 - 1982

La Reforma Administrativa durante el regimen 1976-82, --

constituyó uno de los programas fundamentales para atender la problemática económica y social que presentaba el país. En base a los diagnósticos anteriores de Reforma Administrativa se elaboraron estudios para el programa de Reforma 1976-82, en los cuales se consideraba a la capacitación como un instrumento que permitiría alcanzar los objetivos nacionales, garantizando al mismo tiempo el derecho social de los empleados públicos.

Se proponía que se utilizara la capacitación como:

- Un instrumento de apoyo para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

- Un mecanismo para aprovechar mejor tanto las posibilidades y capacidades de los propios servidores públicos, como los recursos de que dispone el Gobierno Federal.

- Un instrumento para incrementar la eficiencia y la productividad de la Administración Pública Federal.

- Un elemento básico para fortalecer la capacidad ejecutiva en el Gobierno Federal.
- Un elemento vinculador de los trabajadores con los objetivos políticos y Programas del Gobierno Federal.
- Un derecho de todos los trabajadores al Servicio del Estado.
- Un compromiso compartido y coparticipativo entre los trabajadores y autoridades.
- Un medio para apoyar las expectativas promocionales del personal.
- Un beneficio en la aplicación real en el trabajo, y
- Un instrumento que estimule y desarrolle la vocación del servicio público^{2/}.

Se consideraba que la capacitación en el sector público -- era... "elitista, discriminatoria, esporádica, aislada, --

2/ C.G.E.A. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, T. 11, pp. 165-169.

improvisada y poco participativa"^{3/}.

Al realizar el diagnóstico general de la Administración - Pública el Gobierno Federal acordó que el Programa de Reforma Administrativa, para el logro de sus objetivos, debería dividirse en cinco fases o etapas, a saber:

- 1a. Etapa.- Reorganización Institucional
- 2a. Etapa.- Reorganización Sectorial
- 3a. Etapa.- Coordinación Intersectorial
- 4a. Etapa.- Reforma de Ventanillas
- 5a. Etapa.- Reforma a la Administración y Desarrollo de Personal.

En esta última etapa se integró el Sistema General de Capacitación de Personal con el propósito de apoyar al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal para garantizar el desempeño honesto y eficiente de los empleados en el -- ejercicio de sus funciones, así como para lograr los objetivos y metas del Gobierno Federal.

^{3/} Idem.

Para el cumplimiento de los propósitos de la Reforma Administrativa se consideró necesario que, en materia de capacitación, la organización y funcionamiento del Sistema Integral de Capacitación de Personal se diera en tres instancias: a nivel global, sectorial e institucional.

Nivel Global.

El sistema General de Capacitación de Personal del Poder Ejecutivo Federal se integró por diversos mecanismos normativos, tanto técnicos como operativos y lo conformaban:

- La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través del Centro Nacional de Capacitación Administrativa.
- Los mecanismos de carácter participativo (grupo de -

Oficiales Mayores, Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, - Comités Técnicos Sectoriales de Administración y Desarrollo de Personal, Consejo Consultivo de Sistema General de Capacitación de la Administración Pública Federal, Subcomité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación de Personal.

Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Esta unidad asesoraba y apoyaba a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los programas concernientes al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal a través de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Asimismo, esta coordinación tenía a su cargo la coordinación global del programa del Sistema General de Capacitación. Para ello estableció coordinación con el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE para emitir las normas operativas en cuanto al personal de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales incorporadas al régimen de

la Ley del ISSSTE y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal

Estaba integrada por los Secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto, Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo el Secretario de Gobernación el que presidía esta Comisión. Su objetivo era proponer mediante la Coordinación General de Estudios Administrativos al Ejecutivo Federal, la mejor organización del Sistema de Administración de Personal, para el óptimo funcionamiento en las dependencias y entidades públicas.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Centro Nacional de Capacitación Administrativa).

El Centro Nacional de Capacitación Administrativa depen--

diente de la Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE - desarrollaría las normas y lineamientos de carácter operativo de las entidades y dependencias del Gobierno Federal, a través de la distribución de documentos referentes al -- mismo, así como la coordinación y promoción de programas - de capacitación de personal del Gobierno Federal.

Mecanismos participativos

Grupo de Oficiales Mayores

Se integraba por los Oficiales Mayores de las dependencias del Gobierno Federal, por el Subsecretario de Programación y Presupuesto, el Titular de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, el Secretario Técnico de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y por el Titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos, quien fungía como Presidente de esta agrupación.

Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.

Estaba constituido por los encargados de las unidades de -

administración y desarrollo de personal de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, siendo también el titular de la Coordinación General de estudios Administrativos el que presidía este Comité y el Secretario Técnico, el Director General de Administración y Desarrollo de Personal de la Coordinación.

Comités Técnicos Sectoriales de Administración y Desarrollo de Personal

Estaba integrado por los responsables de las Unidades Administrativas de Personal de las dependencias y entidades paraestatales agrupadas por sectores. Los titulares de las dependencias, cabeza de sector, eran las que presidían este Comité, y el Secretario Técnico era el Director General de Administración y Desarrollo de Personal de la misma dependencia.

Consejo Consultivo del Sistema General de Capacitación de la Administración Pública Federal.

Se formaba por representantes de: la Secretaría de Educa-

ción Pública, Coordinación General de Estudios Administrativos, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, -- Centro Nacional de Productividad, Adiestramiento Rápido -- de la Mano de Obra, quedando el Titular de la Coordina--- ción General de Estudios Administrativos al frente del -- Consejo.

Subcomité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación - de Personal.

Estaba constituido por los representantes de cada una de - las Unidades de Capacitación de las dependencias del Go--- bierno Federal, así como un representante de la Coordina-- ción General de Estudios Administrativos y del Centro Na-- cional de Capacitación Administrativa. Este subcomité te-- nía a su cargo la realización de estudios referentes al -- diseño, implantación, desarrollo y evaluación de los pro-- gramas de capacitación, el Secretario Técnico era el Direc-- tor del Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

Nivel Sectorial

Al organizarse la Administración Pública en sectores Administrativos, le correspondió a las dependencias centralizadas coordinar las operaciones de las entidades paraestatales que tuvieran afinidad en sus objetivos. Así cada una de las dependencias, coordinadoras del sector, regularían las actividades de capacitación que requirieran las entidades paraestatales, pudiendo utilizar los mecanismos de capacitación a nivel global, adecuándolos a las necesidades de los mismos.

Nivel Institucional.

Al crearse todo el reordenamiento en la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos del Gobierno, se requirió también establecer Unidades de Capacitación en todas las Direcciones de Administración y Desarrollo de Personal de cada dependencia del Gobierno Federal.

Las funciones de estas Unidades de Capacitación eran fundamentalmente:

- Apoyar la divulgación de los objetivos, metas, planes y programas del Gobierno Federal.

- Promover la formación de instructores, de agentes de información del personal que atendía directamente al público.

Para asegurar la continuidad en los planes, programas, - - ejecución y evaluación de la capacitación se recurrió a establecer los Comités Mixtos de Capacitación en cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal. Su función consistía en programar, concertar y evaluar los -- programas de capacitación de acuerdo a las necesidades programáticas y de requerimientos de personal en las dependencias de la Administración Pública Federal.

3.2. SITUACION ACTUAL

En el regimen actual se presenta una reestructuración de - la Administración Pública Federal, reorganizándose al sector central por medio de la nueva Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública, precisándose la organización sectorial y creándose nuevas dependencias, de acuerdo a las necesidades económicas, políticas y sociales del país, todo esto en el marco de un proceso llamado "Modernización Administrativa". Asimismo se concibe a la descentralización, desconcentración y planeación como estrategias de este -- proceso y se integran en la política de renovación moral del sector público, específicamente con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y -- de la Nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores -- Públicos.

De la misma manera se dictan las medidas para la instauración de un servicio civil de carrera, con lo cual se da mayor importancia a la administración de personal del Estado.

En el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, expedido el 10. de enero de 1983 se establece la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, dentro de la Subsecretaría de Control Presu-- puestal, órgano que se encargará de expedir la normativi-

dad y coordinar la implantación del Sistema de Carrera -- Pública. En el Plan Nacional de Desarrollo, se observa - un lineamiento para la instauración del Servicio Civil en la Administración Pública Federal. Siguiendo este linea- miento se crea la Comisión Inter-Secretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración de este sistema.

"...el propósito es claro: una administración pública mo- derna sustentada en la justicia, en el reconocimiento al - mérito y a la necesaria eficiencia, así como en el respeto a los legítimos derechos de los servidores públicos... -- (así) en este proceso la capacitación jugará un papel im- portante con ella se apoya al servidor público en su obje- tivo de ser más productivo y, en consecuencia se fortalece la capacidad rectora del Estado Mexicano" 4/.

En este contexto la capacitación será el instrumento para desarrollar las aptitudes, conocimientos y habilidades -- técnicas y administrativas de los servidores públicos pa- ra su desarrollo en una carrera pública planeada a través del escalafón funcional e intercomunicado y en coordina--

4/ F.S.T.S.E. Establecimiento de la Comisión Inter-Secre-
tarial del Servicio Civil de Carrera de la Administra--
ción Pública Federal. junio 10 y 11

ción con todos los subsistemas de Servicio Civil de Carrera. Se prevee la estrecha coordinación entre los procesos de selección y capacitación para otorgar la inamovilidad al personal que ocupa actualmente los puestos de la estructura ocupacional.

Se contempla que la Comisión del Servicio Civil a través de su Sub-Comisión Técnica integre grupos de trabajo para el estudio de la capacitación en el contexto global del sistema. Esta comisión será el órgano normativo de carácter global, conjuntamente con la Dirección General de Servicio Civil de Carrera de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para configurar el sistema de Capacitación a nivel sectorial e institucional. Hasta la fecha no se ha determinado los lineamientos y políticas que regirán este sistema.

3.3. PROBLEMÁTICA

La Administración Pública Mexicana ha venido ampliando su marco de acción en las actividades económicas y sociales -

del país, a partir de las características que le fueron --
atribuidas por la Constitución de 1917. En el proceso de
crecimiento económico, el Estado ha sido factor fundamen--
tal de acuerdo a los modelos de desarrollo desde la conso-
lidación del sistema Político Mexicano.

En este contexto la Administración Pública ha requerido --
cada vez más personal calificado para desarrollar sus acti-
vidades en los diferentes sectores de la economía y la so-
ciedad, encontrándose con el problema de la desarticula---
ción del sistema educativo con el proceso productivo del -
país y por el desequilibrio entre la oferta y demanda de ma-
no de obra del sector público.

"...los desequilibrios existentes entre la estructura de -
la oferta y de la demanda de mano de obra calificada son
atribuibles a la falta de un marco de referencia para la -
instrumentación de acciones de capacitación de institucio-
nes públicas y privadas" ^{5/} .

Siendo la capacitación reconocida como acción importante -

5/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 pág. 196.

para el adecuado funcionamiento de las actividades públicas, se ha enfrentado a estos problemas que originan que la gran masa de servidores públicos carezcan de niveles -- mínimos de preparación técnica y administrativa, acentuando la problemática de capacitación. De acuerdo al Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal de 1975, el personal del sector descentralizado el 1.59% apenas tiene educación primaria y el 13.15% la secundaria o prevocacional y el personal del sector central el 33.32% tiene primaria, el 6.41% carreras cortas, el 11.12% secundaria o prevocacional.

Con estas cifras se indica que más del 50% de los servidores públicos carecen de conocimientos adecuados para el desempño de sus funciones. Esto también ocasionado por la necesidad del estado de equilibrar los factores de la producción a través del empleo de la población a gran escala, sin poder utilizar los sistemas convenientes de reclutamiento y selección.

"...gran problema en México es construir un país que proporcione trabajo productivo y bien remunerado a todos ---

nuestros conciudadanos, mientras el sistema requiere de ciertas gentes calificadas y capacitadas para desempeñar una gran variedad de puestos hay en el lado opuesto ciudadanos que por falta de educación básica y de capacitación no pueden llenar esos puestos..." 6/.

Otro de los obstáculos a los que se enfrenta la capacitación en el sector público, es la desarticulación y descoordinación de los órganos encargados de esta actividad, ya que a pesar de los esfuerzos realizados por la Coordinación de Estudios Administrativos y los trabajos de los Comités Mixtos de Capacitación, actualmente no se cuenta con un sistema integral del proceso de capacitación que se vincule coordinadamente en toda administración pública a los objetivos nacionales. Como se trato en párrafos anteriores existe la intención de que los órganos centrales del Servicio Civil de Carrera constituyan las unidades normativas de capacitación dentro del contexto general del Servicio Civil de Carrera pero no se ha emitido normatividad en este sentido.

6/ OTEYZA, José Andrés. "Revista Mexicana de Capacitación de Personal". CENCA, Pág. 28.

Otro factor de la problemática de capacitación es la falta de un marco jurídico que contemple integralmente el -- proceso de capacitación en el sector público, su organización, operación y funcionamiento, ya que sólo se presen-- tan indicaciones en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, lo mismo que en la Ley del ISSSTE, dejando indefinida la obligación que deben -- tener los diferentes organismos públicos de capacitar a -- su personal, el reconocimiento de un sistema integral de - capacitación y la existencia de un órgano normativo a ni-- vel global, la vinculación de los objetivos institucionales con la capacitación, vinculación con el sistema educativo, el proceso de certificación de los programas de capacitación y cada una de las etapas del proceso.

En cuanto a los programas de capacitación se encuentra -- que la elaboración de los cursos está orientada únicamen-- te a las necesidades de personal (demandas de conocimientos por deficiencias educativas) y no en coordinación con los objetivos institucionales y nacionales de la Administración Pública, lo que ocasiona que el personal tenga co

nocimientos fragmentados y que no cumpla con los requisitos que requiere el desempeño de sus labores. También el hecho de determinar el diseño de los cursos en función de las deficiencias de personal descarta automáticamente del sistema de capacitación a los trabajadores que desempeñan un puesto con cierta especialización, cuestión que no es válida, y -- que lo aleja de la promoción escalafonaria.

La falta de un Servicio Civil de Carrera que garantice la -- estabilidad y seguridad en el empleo, así como las posibili-dades de desarrollo en una carrera pública organizada en -- base al mérito e idoneidad, por los vicios en las prácti--cas de administración de personal que caracterizan al sec--tor público limitan el papel de la capacitación y obstacu--lizan su funcionamiento, pues el servidor público no está -- motivado a adquirir mayores conocimientos, porque sabe que éstos no determinan un progreso que los satisfaga económi--ca y socialmente, ya que los sueldos no se encuentran uni--formados dentro de un tabulador general y las posibilida--des de promoción son mínimas.

Otra de las causas es que al personal interesado en los --

cursos de capacitación se le niega el permiso a asistir o se le pide que las horas que invierta en el curso, se trabaje en horas extras, situación por la que deciden no entrar al mismo.

"...enviamos al individuo que es problemático o no es motivado por la Administración Pública y que, como cuerpo irritativo dentro del esquema social interno de una organización preferimos que se capacite pensando que a lo mejor cambia y no cambia"^{7/}.

Se observa que existen obstáculos por desmotivación tanto de los servidores públicos como de los titulares de las dependencias y entidades.

En un diagnóstico realizado por la Asociación Nacional de Capacitadores del Sector Público, A.C., en el sector descentralizado, en marzo de 1982, se considera que los funcionarios no han aceptado a la capacitación como un factor de productividad por lo que se dan únicamente cursos aislados estimando que el 59% de los organismos descentra

7/ García Cárdenas, Luis. Capacitación y Desarrollo de Personal en la Administración y el Desarrollo de Personal Público, C.G.E.A. 1980

lizados no imparten cursos de capacitación.

Otro de los problemas es la falta de seriedad en el desarrollo de los cursos,..."tenemos la actitud formal de realizar cursos, de acercar gentes, de tener un pizarrón, de plantear esquemas programáticos en diversas materias de tener profesores muy distinguidos, pero los actores de este proceso establecen cierto pacto socarrón, en el que capacitador y capacitando están incapacitados, en primer lugar para comunicarse, salvo en esta condición de aceptarse mutuamente para jugar a la capacitación. "8/.

Todo esto se debe a la carencia de una cultura administrativa que oriente las acciones de los servidores públicos de todos los niveles, en cuanto a actitud y conocimientos, en el que el proceso de capacitación juegue un papel fundamental para el logro de los objetivos de la Administración Pública y de los mismos servidores públicos en su desarrollo personal. Esto se traduce en una ética de servicio -- público que permita que todos los trabajadores al servicio del Estado estén concientes de su actuación en beneficio

8/ García Cárdenas, Luis, op. cit., p. 236.

de la comunidad y que sobreponga el interés general al -- particular.

El Instituto Político Nacional de Administradores Públicos realizó un estudio (publicado en mayo de 1983), a través - del cual se detectaron los factores a desarrollar para lograr una ética de conducta del servidor público. El código de conducta contempla los siguientes requisitos para -- participar en la función pública.

CODIGO DE CONDUCTA DEL SERVIDOR PUBLICO

QUE REQUIERE	QUE SIGNIFICA
1 Ideología	Sustentar y desarrollar una posición filosófica; es el - acuerdo explícito que tiene el individuo ante la doctrina; es poseer un conjunto de valores expresados en ideas y conceptos para visualizar, interpretar y actuar en una realidad social. El Gobierno de la República sustenta - la ideología de la Revolución Mexicana.
2 Conocimiento Histórico	Adquirir un conocimiento general de nuestra sociedad y - de como ha llegado a ser lo que es, a través del tiempo en los ámbitos económicos, político, social y cultural; desarrolla la conciencia nacionalista.
3 Capacidad	Desarrollar conocimientos y habilidades específicas para la función encomendada y asumir actitudes personales que permitan la mejor realización del trabajo, de acuerdo con los objetivos previamente establecidos.

QUE REQUIERE	QUE SIGNIFICA
4 Honradez	Sostener una rectitud de ánimo que gobierne a las ideas, principios y convicciones individuales y sociales y aplicarlos tanto en la vida cotidiana como en el desarrollo del trabajo.
5 Responsabilidad	Acatar y responder conscientemente a las obligaciones adquiridas en cuanto a producir una calidad y cantidad de trabajo en una jornada previamente determinada; es un compromiso expreso con ciertos institucionales;
6 Lealtad	Poseer una posición ética que responda a intereses fundamentalmente de carácter social e institucional; es ser solidario con el grupo de trabajo y respetuoso con las jerarquías; es realizar los programas de gobierno para el beneficio social.
7 Participación	Estar dispuesto a aportar conocimientos, trabajo, información y opiniones tanto a la institución como al grupo de trabajo; participar activamente en las acciones institucionales a fin de enriquecer los planteamientos y facilitar la realización del trabajo.
8 Organización	Contar con un programa definido de actividades jerarquizadas, que permita una administración racional del tiempo, del personal y de los recursos.
9 Austeridad	Medir las consecuencias de lo planeado y programado en relación a los recursos disponibles; significan ser racional en todos los aspectos, no sólo desde el punto de vista administrativo, sino también personal.
10 Conciencia Cívica	Cumplir el papel que al individuo le corresponde representar dentro de la sociedad, así como con las obligaciones que esta le encomienda; defender la esencia de la nación; identificarse con su pueblo, con su cultura, con su geografía, con sus costumbres y sentirse orgulloso de ser mexicano.

La capacitación se debe adaptar a los objetivos institucionales y nacionales de la Administración Pública y a las técnicas administrativas para lograrlos. En el actual régimen se tendrán que desarrollar las técnicas administrativas para la planeación, programación-presupuestación, organización, control y evaluación de la Administración Pública. Este proceso requiere de personal calificado para la implantación de la nueva tecnología en el sector público.

3.4. CAPACITACION PARA LA PLANEACION

3.4.1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Se han presentado diferentes intentos para planear las actividades económicas y sociales del país; señala Pichardo Pagaza que, "...existe la convicción de que para acelerar el desarrollo económico y social del país es necesario acudir a las técnicas de la planificación económica, no sólo mediante la elaboración de un plan que oriente la política gubernamental, sino creando un sistema operativo de planificación central..."^{9/}.

Esto se percibe desde 1930 en que surge la "Ley sobre Pla

9/ Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México. INAP 1974, p. 25

neación General de la República", para orientar y promover las acciones económicas y sociales contempladas en la Constitución Política de 1917. En esta ocasión se trataba de realizar un inventario regionalizado de recursos para la construcción de la infraestructura física que sentara las bases de desarrollo nacional.

A partir de entonces surgieron los planes sexenales que -- representaron avances propios en el proceso y técnicas de planeación. En 1933 se constituye el Programa del Partido Nacional Revolucionario que se encarga de elaborar el 1er. Plan Sexenal (1934-40) que integraba un grupo coherente de objetivos para el programa de gobierno del General Lázaro Cárdenas, durante este sexenio se creó el Comité Asesor Especial para coordinar las políticas nacionales de planeación.

En 1941 se establece el fondo para el Fomento Industrial con la finalidad de promover la creación de nuevas industrias sobre las bases de planeación; un poco más tarde, en 1944, surge la Comisión Federal de Fomento Industrial para promoción y planeación del desarrollo industrial.

Para 1947 se instituye la Comisión Nacional de Inversiones que es transformada en Comité de Inversiones (1953) y nuevamente en Comisión en 1954. Hay que destacar que se avanzó más en la programación de inversiones que en el establecimiento de un sistema nacional de planeación.

En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia encargada de elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, la planeación de obras y sistemas, la proyección del desarrollo regional, la coordinación de programas de inversión. En 1962 surge la Comisión Inter-Secretarial para la planeación del desarrollo formulando planes para el desarrollo económico y social, siguiendo el Plan de Acción Inmediata 1962-64, y posteriormente el Plan de Desarrollo 1966-70 que marca estímulos a la iniciativa privada, indicando su acción.

En 1975 el PRI elaboró el Plan Básico de Gobierno, contribuyendo con esto a la articulación de las demandas populares en el proceso de planeación. Durante el sexenio 1976-82 se intentó conformar un sistema de planeación,

creándose la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976, para llevar a cabo la formulación de planes nacionales, sectoriales y regionales, así como la programación presupuestaria de las actividades del sector público, controlando y evaluando su ejecución. Asimismo, surgió el Plan Global de Desarrollo 1980-82 y planes sectoriales y estatales, que constituyen el antecedente más importante del actual Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo se ha reconocido que hubo insuficiencias en este sistema. "Una de ellas fué la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación (...) particularmente entre las divergencias del presupuesto estimado y el realizado ..."^{10/}.

El Plan Global de Desarrollo no logró la congruencia en las acciones gubernamentales por su integración posterior a la emisión de los planes sectoriales.

^{10/} Iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley de Planeación, 10 de diciembre de 1982.

En el regimen actual el Presidente Miguel de la Madrid -- Hurtado, consideró necesario reformar y adicionar los artículos 25, 26, 27 y 28, constitucionales para regular la vida económica del país en la suprema Ley. "En nuestro país, y en la época actual no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación y de los valores de la sociedad. La legitimidad que de nuestro regimen deriva, de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral."^{11/}.

En el artículo 25 constitucional se sientan las bases para la rectoría del Estado, sobre la vida económica, social y cultural del país, que permita el logro de los propósitos nacionales respetando las libertades individuales en el marco de una economía mixta, expresado textualmente:

"...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regu-

^{11/} Iniciativa del Ejecutivo Federal de la Reforma a los artículos 16, 25, 26, 27, 28, y 73 Constitucionales, 3 dic., 1982, p. 4.

lación y fomento de la actividad económica nacional, y --llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

En el artículo 26 se estipula que:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Asimismo, concibe a la Constitución como la base programática de los objetivos nacionales y faculta al Ejecutivo para formular e instrumentar, controlar y evaluar el plan y los programas de desarrollo mediante los procedimientos de participación y consulta popular".

En base a este marco constitucional surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática, teniendo como antecedente inmediato las acciones de consulta popular realizadas durante la campaña presidencial para recoger las necesidades

y demandas sociales a través de diferentes foros organizado por el Partido Revolucionario Institucional, emitiéndose el Plan Básico de Gobierno bajo la idea de planear en concertación con los diferentes grupos sociales.

"Así entendida, la planeación no es sólo un proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos: constituye, fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y - la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad" ^{12/}.

Para reglamentar el artículo 26 constitucional el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Planeación, que es promulgada y publicada en el -- Diario Oficial el 5 de enero de 1983. En esta Ley se regula la organización, el funcionamiento, la operación y la coordinación del Sistema Nacional de Planeación.

Se atribuye al Ejecutivo Federal la coordinación del sistema, con la participación del Congreso de la Unión, las

^{12/} Iniciativa del Ejecutivo Federal, Ley de Planeación - en el "Marco Legislativo para el Cambio", p. 270

entidades federativas y los diferentes grupos sociales y privados en todas las etapas del proceso, con distintas responsabilidades cada uno de ellos.

La Administración Pública Federal participa en sus tres ámbitos de competencia: Global, Sectorial e Institucional. En el primero intervienen la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría de la Federación. A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde la coordinación de las actividades del sistema, regulando las funciones de la administración pública, elaborando el Plan Nacional de Desarrollo y coordinando la planeación regional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público definirá las políticas financiera, fiscal y crediticia del plan; y la Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el seguimiento, control y evaluación del plan y sus programas.

En el nivel sectorial se les atribuye a las Dependencias la participación en la elaboración del Plan Nacional de De

sarrollo en lo referente a su ámbito de competencia; la formulación e integración de los programas sectoriales, y la coordinación de las entidades agrupadas en su sector - a fin de asegurar la congruencia en la planeación nacional.

En el nivel institucional se contempla la elaboración de programas institucionales por la dependencia y sus entidades, de acuerdo a los objetivos de los programas sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo.

La participación de las Entidades Federativas en el sistema para el desarrollo económico y social se llevará a cabo a través de los convenios con el Ejecutivo Federal.

El gobierno podrá concertar la realización de acciones -- previstas por el Plan con los representantes de los grupos sociales y con los particulares interesados, así como emitir políticas que induzcan las acciones económicas y sociales de los particulares. Se establece también la -- participación y consulta de los diversos grupos sociales para la elaboración, actualización y ejecución del plan --

por medio de convocatorias a foros de consulta popular.

Una vez constituido el marco jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática y por disposición expresa de la Ley se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.

El Plan contiene los principios políticos en los que se sustentara el desarrollo nacional, que son las tesis que postuló el Presidente Miguel de la Madrid durante su campaña electoral; un diagnóstico de la situación económica y social del país; el propósito nacional y los objetivos del desarrollo que son:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas
2. Vencer la crisis
3. Recuperar la capacidad de crecimiento
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras políticas, sociales y económicas.

Se establecen dos estrategias generales:

Recuperar la capacidad de crecimiento a través de la reor--

denación económica; y. Elevar la calidad del desarrollo mediante el cambio estructural.

También se exponen las políticas económica, social, sectorial y regional a través de las cuales se instrumentará el plan. Se contemplan tres vertientes para la ejecución del plan:

1. La vertiente obligatoria para toda la Administración Pública.
2. La vertiente de coordinación para las entidades federativas.
3. La vertiente de concertación e inducción para los sectores social y privado.

3.4.2. CAPACITACION PARA LA PLANEACION

Para la consecución de los objetivos nacionales el gobierno federal utiliza la planeación como el instrumento fundamental para fortalecer la acción del Estado pretendiendo construir un México mejor.

Por lo anterior todas las dependencias y entidades de la --
Administración Pública Federal, deberán sujetarse a los --
planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Este sistema
tiene que apoyarse en los sistemas que ayuden a la implanta
ción de su infraestructura. En este sentido el sistema -
de capacitación para la planeación debe integrarse como parte
de los servicios de infraestructura del Plan Nacional de
Desarrollo 83-88.

"La necesaria infraestructura que requiere el proceso de --
planeación debe armonizarse con las actividades que se real
lizan en este sentido, como son la de generar y analizar --
información estadística y geográfica, capacitación de persona
l e investigaciones específicas para vincular su funcionam
miento a la planeación y propiciando su integración funcion
al en los diferentes niveles del sistema, con base en el -
principio general de mantener centralizada su normatividad
y descentralizada su operación"^{13/}.

Las acciones del sector público en la consecución de los --
propósitos nacionales, son fundamentales por la rectoría --
que le corresponde al Estado en todos los ámbitos de la vi-

^{13/} Iniciativa del Ejecutivo Federal, Ley de Planeación, -
op. cit. p. 275

da social

Para instrumentar las técnicas del sistema de planeación -- tanto en sus ámbitos global, sectorial, institucional, como regional es necesario formar al personal que va a tener a su cargo la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas.

Para generalizar en la administración pública la planeación en sus aspectos participativo, integral y realista, el país actualmente no cuenta con personal técnico del nivel necesario para concebir y formular los planes y programas que -- conduzcan al logro de las políticas de desarrollo. Asimismo, se carece en los niveles intermedios de suficiente personal experimentado para instrumentar las tareas específicas del proceso de planeación.

De la misma manera para que la planeación sea una forma de acción gubernamental se requiere capacitar para la planeación a todos los servidores públicos, ya que todos ellos - participan en algunas de las etapas de este proceso, con--

tribuyendo al mejoramiento de la cultura administrativa para lograr la eficiencia, eficacia y honestidad en la función pública.

La Administración Pública debe disponer de personal calificado que pueda interpretar la realidad y proponer los objetivos, estrategias, políticas y toda la instrumentación requerida para el plan, sin lo cual no se pueden esperar resultados.

La capacitación tiene varias funciones importantes que realizar en los procesos de planeación.

- debe ser un instrumento fundamental para preparar al personal en la elaboración de programas, desde el nivel global hasta las unidades más pequeñas, dándole a conocer la realidad sobre la que el plan va a actuar y los objetivos de éste.

- el personal requiere de capacitación para conocer los elementos metodológicos, técnicos e institucionales que integran el Sistema Nacional de Planeación, para identi

ficar y seleccionar los instrumentos que serán utilizados, con el propósito de alcanzar los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la Administración -- Pública en relación a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo.

- Con la capacitación se pretende que el personal esté en condiciones de controlar y evaluar los planes, detectando las desviaciones y sus causas a fin de identificar - los medios para corregirlas.

- La capacitación permite orientar al personal para la -- aplicación de diversos sistemas, que conformarán la --- infraestructura de la ejecución del plan que se pretende establecer en cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal.

La capacitación para la planeación permite proporcionar al personal de los mejores métodos y técnicas para formular, - instrumentar, controlar y evaluar el plan y los programas - destinados a la consecución de los objetivos. Por ello se debe establecer a la capacitación acorde a los logros ins-

titucionales y al Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, es importante, reforzar los vínculos entre los sistemas de capacitación y planeación, así como ampliar el interés de los trabajadores en los programas de capacitación para la planeación haciéndolos partícipes de los objetivos nacionales e institucionales del Gobierno Federal, así como crear responsabilidad en el servidor público para que todas sus acciones se orienten a la aplicación de las cuatro etapas de planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación) en función de los propósitos institucionales y a los del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido es necesario contar con un subsistema de capacitación sobre planeación cuya estructura responda a las demandas que implica el establecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática en sus diferentes niveles y etapas, constituyéndose como un sistema de apoyo que coadyuve al funcionamiento de este último, no únicamente en el campo de la Administración Pública Federal, sino en el de las entidades federativas y municipios, así como de instituciones de enseñanza y centros de capacitación a los que concurren los sectores social y privado.

En materia de capacitación para la planeación tenemos como antecedente el Centro de Capacitación y Desarrollo, que -- fué creado en enero de 1977 por la Secretaría de Programación y Presupuesto para apoyar a la función de desarrollo, - coordinación y conducción del proceso en planeación nacio-- nal.

A partir de 1980 el CECADE se convierte en órgano desconcen-- trado y especializado en capacitación para la planeación de mocrática, asimismo con las funciones que le son atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el CECADE se constituye como la "institución eje de las labores de capa- citación que requiere el proceso de planeación"^{14/} en el -- régimen actual.

Su objetivo es impulsar y consolidar el conocimiento de la práctica pública en planeación para formar un nuevo tipo de funcionario responsable, comprometido, honesto, creativo y propulsor del proceso de planeación democrática para el de- sarrollo nacional. Entre sus funciones se destacan entre - otras las de:

^{14/} CECADE, Programa 1983, p. 2.

- Coordinar y promover la formación de funcionarios p^ublicos que impulsen el avance del desarrollo económico y social.

- Promover e impulsar la capacitación en planeación en el ámbito sectorial.

- Apoyar el establecimiento de unidades sectoriales de -- capacitación en planeación, con el propósito de llevar la capacitación para la planeación adecuadamente en cada uno de los campos de la Administración Pública.

Los cursos que se han impartido se refieren a planeación y política laboral, planeación y programación de la salud, -- planeación industrial, fortalecimiento a la pequeña y mediana empresa, programación presupuestaria, programación estatal, evaluación de proyectos y planeación de desarrollo regional.

De acuerdo a las funciones del Centro de Capacitación para el Desarrollo y específicamente a la atribución contemplada

en el artículo 14 de la Ley de Planeación, le corresponde, como organismo desconcentrado de la SPP, el coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, siendo el organismo de regulación global del sistema de capacitación e investigación para la planeación.

El funcionamiento del CECADE respondió inicialmente (1977) a la necesidad de formar recursos humanos para la Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia de reciente creación y cuyas funciones serían las de planeación y presupuestación de las actividades de la Administración Pública Federal, apoyando también la planeación sectorial y la política de descentralización del gasto público.

Del total de cursos realizados entre 1977-1979, siete fueron en apoyo a las funciones globalizadoras de la SPP, en temas referentes a política económica, planeación, y economía del sector público; doce en relación con la descentralización del gasto público y fortalecimiento del federalismo, en materia de planeación estatal, programación de inversio-

nes, evaluación de proyectos y programación presupuestaria y nueve en apoyo a prioridades nacionales, empleo, productividad, desarrollo agropecuario y otros.

Durante el período comprendido entre 1980-1982 el CECADE se orienta hacia la consolidación del Sistema Nacional de Planeación mediante la capacitación vinculada a la formulación del Plan Global del Desarrollo.

Su objetivo se dirigió no sólo a mejorar el nivel técnico de los profesionistas del sector público, sino además a ampliar los programas en cantidad y diversidad temática así como -- tratar de descentralizar y desconcentrar las actividades de capacitación a los sectores y entidades federativas.

En 1980 el CECADE amplió su cobertura agrupando sus actividades en tres líneas básicas: Sistema de Capacitación en Planeación y Programación, Capacitación de Funcionarios Públicos y Programas de Apoyo a la Capacitación.

En el nivel sectorial se avanzó al establecerse un acuerdo

de colaboración en capacitación para la administración laboral con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y al sentarse las bases de cooperación para la capacitación agropecuaria y agroindustrial con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

A nivel regional se estableció coordinación con los estados de Yucatán, Sonora y Guanajuato para la creación de los centros de capacitación para el desarrollo regional del sureste, noreste y del centro.

Si se analiza desde el punto de vista cualitativo (se anejan cuadros estadísticos) el CECADE ha ampliado su cobertura, diversificando la temática de los cursos en apoyo a las funciones globalizadoras de SPP, promoviendo la participación de un mayor número de servidores públicos de los diferentes sectores que componen la administración pública y -- fortaleciendo sus actividades a nivel regional en apoyo a -- la descentralización de las funciones públicas. Sin embargo se considera que la programación presupuestación no se ha logrado consolidar como estrategia de acción en las actividades públicas, ya que se sigue trabajando de manera tradi-

cional, con improvisaciones y trabajos no previstos que se desvían de los objetivos nacionales programados, por su -- falta de congruencia con la estructura programática del -- conjunto de la administración pública. Además no se ha logrado el llevar hasta el nivel operativo la realización de las actividades programadas.

La problemática de la planeación no se debe únicamente a -- la falta de recursos humanos, sin embargo la existencia de capacidad técnica y de una mejor cultura administrativa sería una fuerza que impulsaría a la consolidación de esta función estratégica del sector público.

La infraestructura del CECADE no es suficiente en relación a la población de los servidores públicos ni a la diversidad de funciones que cumple el gobierno federal, por la falta de recursos, la insuficiente capacidad administrativa y la carencia de capacidad técnica para abordar todas las especialidades en un organismo como el CECADE.

El fortalecimiento del CECADE tanto en recursos como en la diversificación temática implicaría una centralización de -

las actividades y un aislamiento físico y funcional de los organismos públicos donde se llevan a cabo las actividades de planeación.

La capacitación en planeación será exitosa en la medida en que se articule a los distintos niveles y momentos del proceso de planeación, por lo que esta actividad no puede ser concentrada en una sola institución, sino debe ser tarea de las entidades responsables de cumplir con los objetivos de la planeación.

Las funciones de capacitación para la planeación deben darse desconcentradamente en cada uno de los sectores de la -- administración pública y descentralizadamente en el ámbito de las entidades federativas.

Respondiendo al modelo de administración pública en México, en que se pretende descentralizar las funciones operativas, al nivel institucional, permaneciendo las funciones normativas y de coordinación en dependencias globalizadoras, dependencias coordinadoras de sector en la administración pública federal, y órganos de regulación al interior de los organ

nismos públicos, el CECADE debe ser (como lo precisan sus atribuciones) un organismo normativo y de coordinación de las actividades de la capacitación para la planeación con un ámbito de competencia que se extiende a todos los sectores de la administración pública federal y con participación en la coordinación de estas actividades entre el gobierno federal y las entidades federativas.

Bajo estas consideraciones el CECADE se deberá avocar al conjunto de acciones de formulación, instrumentación, orientación metodológica, diseño de modalidades de enseñanza, organización y realización de cursos, conceptualización temática, supervisión y evaluación de actividades, difusión de conceptos y distribución de publicaciones dirigidas al impulso y consolidación de la capacitación para la planeación.

Deben existir centros de capacitación a nivel sectorial que respondan a las demandas específicas de recursos humanos altamente calificados en la materia, de las diferentes áreas y niveles que conforman el Sistema Nacional de Planeación Democrática operando bajo la normatividad del CECADE.

Se considera a la capacitación para la planeación como subsistema de apoyo del Sistema Nacional de Planeación Democrática por lo que las funciones de capacitación para la planeación deberán rebasar el contexto del sector público, abarcando las instituciones de enseñanza superior, mediante la coordinación de programas a fin de que se impartan conocimientos del SNPD. Asimismo se debe establecer coordinación con los centros de capacitación del sector privado que permitan su integración a este sistema de apoyo.

CAPACITADOS POR AÑO

AÑO	No. DE CURSOS	No. DE CAPACITADOS	CAPACITADOS EN PROVINCIA (%)	No. DE SEMINARIOS	No. DE CAPACITADOS	CAPACITADOS EN PROVINCIA (%)
1973	2	76	---	---	---	---
1974	3	105	---	---	---	---
1975	5	163	8.6	---	---	---
1976	4	176	25.6	---	---	---
1977	8	309	33.0	38	920	61.7
1978	8	241	46.5	20	480	54.2
1979	12	393	46.0	21	870	70.0
1980	22	721	38.3	35	1 676	41.8
1981	28	800	50.0	85	3 200	60.0
1982	34	1 000	50.0	105	3 800	60.0
1973 - 76	14	520	11.3	---	---	---
1977 - 79	28	943	41.9	79	2 270	63.3
1980 - 82	84	2 521	46.8	225	8 676	60.0
77-79/73-76*	2.7	2.4	---	---	---	---
80-82/77-79*	3	2.7	---	2.8	3.8	---
1980/1979	1.8	1.8	---	1.7	1.9	---
1981/1980	1.3	1.1	---	2.4	1.9	---
1982/1981	1.2	1.25	---	1.2	1.2	---

* Relación de promedios por año.

PERIODO	FORMACION DE FUNCIONARIOS	
	TOTAL DE CAPACITADOS	CAPACITADOS EN PROVINCIA
1973 - 1976	520	59
1977 - 1979	943	395
1980 - 1982	2 521	1 180
1977-79/1973-76*	2.4	6.7
1980-82/1977-79	2.7	3.0
PERIODO	INFORMACION Y DIFUSION	
1977 - 1979	2 270	1 437
1980 - 1982	8 676	5 266
1980-82/1977-79	3.8	3.6

* Relación de promedios por año.

CURSOS REALIZADOS 1973 - 1982

CURSOS	1973-76	1977-79	1980	1981	1982	1980-82
Planificación y Desarrollo	2					
Programación del sector público	2	1				
Planificación regional	5	3				
Planeación y Política económica		2	1	1	1	3
Programación Presupuestaria		7	4	4	4	12
Necesidades básicas, bienestar social y desarrollo			1	1	1	3
Planeación de empresas públicas			1	1	2	4
Contabilidad gubernamental				1	2	3
Planeación estatal		4	3		3	6
Programación estatal de inversiones y evaluación de proyectos		2				
Programación estatal de inversiones y evaluación de proyectos agropecuarios			1	1	1	3
Planeación, Programación y proyectos de desarrollo rural			1	2	2	5
Planeación, formulación, evaluación y administración de proyectos pesqueros				1	2	3
Planeación regional operativa del sector agropecuario				2	2	4
Programación regional del empleo				1	1	2
Programación regional de la productividad				1	1	2

CURSOS	1973-76	1977-79	1980	1981	1982	1980-82
Planeación y política del empleo		1		1	1	2
Productividad y desarrollo económico		1	1	1	1	3
Planeación del desarrollo industrial	2	1				
Programación de la industria de bienes de capital		1				
Programación y fomento de la pequeña y mediana industria				1	1	2
Programación de inversiones y - evaluación de proyectos industriales			1	1	1	3
Planeación del desarrollo agropecuario	1	4	4	2	2	8
Planeación del medio ambiente	1					
Planeación de los asentamientos humanos		1				
Habitad humano		1				
Administración del desarrollo urbano			1			1
Desarrollo y Salud			1	1	1	3
Cooperativas para el desarrollo			1	1	1	3
Planeación y Proyectos de transporte					1	1
TOTAL:	13	29	21	24	31	76

CONCLUSIONES

La capacitación en el sector público es importante en la medida en que el Estado es el rector de la vida económica y social del país, y por tanto requiere de personal altamente calificado para desempeñar la función pública con eficiencia y eficacia para la consecución de los objetivos nacionales.

Se han presentado diversos antecedentes de la capacitación en el sector público que se remontan a la expedición del Estatuto Jurídico de 1938 por el General Lázaro Cárdenas. A partir de entonces se ha venido mejorando el proceso de capacitación de acuerdo a los principios que han guiado la política gubernamental de los periodos pos-revolucionarios, principalmente con el surgimiento del Apartado "B" del artículo 123° Constitucional, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las medidas asumidas durante el proceso de Reforma Administrativa 1965-82.

Se considera que el proceso de reforma administrativa logró un desarrollo en materia de capacitación, por sus estudios y análisis globalizadores e integrales de la Administra

ción Pública. Sin embargo prevalecen los problemas planteados en los diagnósticos realizados por la Comisión de Administración Pública.

A pesar de los esfuerzos realizados durante el último período de Reforma Administrativa 1976-82 tendientes a la formación de un sistema integral de capacitación en el sector público, persiste la desarticulación y descoordinación de los órganos encargados de esta actividad y su congruencia con la estructura programática y funcional de la Administración Pública.

No existe un marco jurídico que contemple integralmente el proceso de capacitación en el sector público, ya que sólo se presentan disposiciones generales en el Apartado "B" del artículo 123º Constitucional y su Ley Reglamentaria, así como en la Ley del ISSSTE, dejándose indefinido: la obligación de los organismos públicos de capacitar a su personal; el reconocimiento de un sistema integral de capacitación y la existencia de un órgano normativo a nivel global; la vinculación de los objetivos institucionales con la capacitación; el proceso de certificación de los programas de ca-

pacitación y la organización y funcionamiento del sistema.

El Estado ha considerado necesario organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, como estrategia de gobierno que guíe la acción de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que coordine las actividades de las entidades federativas y que concerte e induzca las acciones de los sectores social y privado. En este sentido se considera como una de las funciones principales del Estado a la planeación económica y social, así como a la planeación como función de regulación del proceso administrativo público para alcanzar los objetivos nacionales.

La capacitación para la planeación debe ser un elemento que integre el sistema de capacitación del sector público, destacando su importancia derivada de la función sustantiva -- que cumple como apoyo al Sistema Nacional de Planeación.

Se considera que la capacitación para la planeación coadyuvará el establecimiento y consolidación del Sistema Nacional

de Planeación , al formar y actualizar al personal relacionado con la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de gobierno.

Es necesario constituir a la capacitación para la planeación como subsistema de apoyo del Sistema Nacional de Planeación que responda a las demandas que implica el establecimiento y desarrollo de este sistema en cuanto a la formación de los recursos humanos.

CAPITULO CUARTO

4. CAPACITACION PARA LA PLANEACION EN LOS SERVICIOS DE - SALUD

4.1. SECTOR SALUD

4.1.1. ANTECEDENTES

Este apartado se refiere a los antecedentes de las diversas instituciones que prestan servicio de salud a la población como son: La Secretaría de Salubridad y Asistencia, El Instituto Mexicano del Seguro Social, El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y El -- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Los antecedentes más remotos en México sobre Salubridad, -- como institución, se remontan a la Colonia, ya que en 1524 se funda el Hospital "La Purísima Concepción y Jesús Nazareno", con carácter de Asistencia Pública.

En 1628 por disposición del Consejo de Indias surge la Junta de Protomedicato con la finalidad de "Velar por el buen

ejercicio y enseñanza de la medicina y por todo aquello que estuviera en conexión con la higiene y la Salubridad Pública". Posteriormente se transforma en el órgano responsable de la salubridad pública, función que cumple hasta 1833 al expedirse el Primer Código Sanitario que establece el Consejo Superior de Salubridad. Este Consejo se integró por --- tres médicos, un farmacéutico, un químico, presidiéndolo el gobierno de México.

En 1841 se le atribuye al Consejo Superior de Salubridad -- tres funciones primordiales:

- Regular el ejercicio profesional de la medicina
- Vigilar el funcionamiento de las boticas, y
- Dictar las medidas pertinentes en materia de salubridad pública.

Por decreto del 23 de febrero de 1861 corresponde al ministerio del despacho de gobernación la función de salubridad y la responsabilidad de la beneficencia pública, los hospitales, los hospicios, casa de expósitos, asilos, etc.

El 2 de marzo de ese mismo año se crea la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública en la Secretaría de -- Gobernación, pasando más tarde a la Administración de los - Ayuntamientos.

En 1872 se expide el Reglamento del Consejo Superior de Salubridad que permite iniciar los estudios epidemiológicos, así como la formación de la Estadística Médica.

El 13 de mayo de 1891, por decreto presidencial, correspondió administrar la beneficencia pública y la asistencia social a la Secretaría de Gobernación.

El 1º de septiembre de 1894 se promulga el Código Sanitario, siendo modificados algunos de sus artículos en 1902. El -- Hospital General de México se inaugura en 1905 como institución de beneficencia pública.

En la Constitución de 1917 en su fracción XVI de su Artículo 73º se contempla el Consejo de Salubridad confiriéndole la facultad de legislar en materia de salud, de tomar medi-

das contra el alcoholismo y las enfermedades contagiosas y vigilar e inspeccionar alimentos, drogas, etc., en toda la República.

Al fusionarse la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores en 1921, la asistencia social queda a cargo de la nueva Secretaría. En 1935 se instituye la Secretaría de Asistencia Pública, conservando sus atribuciones el Departamento de Salubridad.

Durante el Gobierno del General Manuel Avila Camacho se expide un decreto, el 18 de octubre de 1943, en el que se dispone la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia, conservando las atribuciones de los extintos organismos.

Hasta el 30 de enero de 1972 la Secretaría de Salubridad y Asistencia contaba con dos Subsecretarías, la de Salubridad y la de Asistencia. A partir de esta fecha se establece la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y a principios -

de 1977 surge la de Planeación. Con la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública 1983 desaparece la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

Actualmente la Secretaría de Salubridad y Asistencia funciona de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley General de Salud 1984, como coordinadora del Sector Salud.

Instituto Mexicano del Seguro Social

La creación de un Sistema de Seguridad Social en México tiene su origen por un lado por la corriente alemana, al establecer por primera vez atención a los problemas de salud de los mineros, y por otra el anhelo de seguridad social que se manifiesta en el movimiento de 1910.

Así tenemos una serie de decretos que señalan la conveniencia de establecer un órgano de seguridad social, como son:

- La Ley de Accidentes del Trabajo del Estado de México,

en 1904; dos años después en el Estado de Nuevo León se expide un decreto en el mismo sentido; la declaración del Partido Liberal Mexicano en 1906; el proyecto de Ley para remediar el daño precedente del riesgo profesional de 1913; la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 1914 y la Ley del Trabajo de Yucatán de 1915.

- En la Constitución de 1917 en la fracción XXIX del artículo 123° se contempla la creación de instituciones de seguridad social, siendo en 1929 reformada esta fracción para establecer la existencia de una Ley del Seguro Social. Se presentaron diversos proyectos de seguridad social entre los que destaca el proyecto de Ley del Seguro Social de 1938, pero no es hasta 1941 que se crea la Comisión Técnica del Seguro Social que coadyuva a la expedición de la Ley del Seguro Social, publicada el 19 de enero de 1943. creando el Instituto Mexicano del Servicio Social que inicia sus actividades hasta 1944 por la carencia de recursos, de infraestructura y la oposición de los intereses creados. La Ley de 1943 ha tenido diversas reformas: en 1949, en 1960 y en 1973, conservando la organización tripartita de obreros,

patrones y Gobierno Federal.

Actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se encarga de la protección de los trabajadores que se rigen por el Apartado "A" del Artículo 123° Constitucional. Se integra por una Asamblea General, presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia, un Consejo Técnico, una Comisión de Vigilancia y una Dirección General y sus correspondientes unidades administrativas.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

La seguridad social de los servidores públicos data del 12 de agosto de 1925 en que se crea la Dirección de Pensiones, para atender las demandas sociales de este sector laboral y que había quedado al margen de los preceptos del Artículo 123° de la Constitución de 1917.

En el acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil del 9 de abril de 1934, expedido por Abelardo -

L. Rodríguez se contempla la seguridad social de los servidores públicos. Así también se puede mencionar como antecedentes el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgado en 1938 por el Gral. Lázaro Cárdenas y el Estatuto Jurídico de 1941 por Manuel Avila Camacho. En 1947 se amplía el regimen de seguridad social de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

El 15 de Diciembre de 1959 el Presidente Adolfo López Mateos envía la iniciativa para incorporar el Apartado "B" al artículo 123° Constitucional que es aprobada en 1960, creando un regimen jurídico especial para los trabajadores al servicio del Estado: El 31 de diciembre de 1959 se constituye el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se encarga de la seguridad social y la prestación de servicios de salud a los servidores públicos. Este regimen de seguridad social se ha venido ampliando en el transcurso de los últimos años, en 1965 se instituye el Seguro de Vida, en 1972 se crea el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, en el período de López Portillo se establece el Seguro de Retiro y en diciembre de 1983 se abroga la Ley

de 1959 para dar paso a la nueva Ley del ISSSTE que actualiza derechos y reconoce otros, modificando la estructura administrativa del Instituto.

El ISSSTE es un órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sus órganos de gobierno son; la Junta Directiva, el Director General, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los antecedentes del D.I.F. datan de la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia en 1929 con el entonces presidente Portes Gil.

El 31 de enero de 1961 se constituye por decreto presidencial, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia como organismo descentralizado para prestar servicios de asistencia social a la niñez.

Durante el período de Gustavo Díaz Ordaz, se crea (15 de --

julio de 1968) un organismo público descentralizado , el -- Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, con la finalidad de atender al infante abandonado o enfermo.

El 24 de octubre de 1974 es reestructurado el INPI para ampliar sus funciones a la Promoción del Bienestar Social y - en los ámbitos cultural, médico, social y económico. En -- 1975 este Instituto pasa a ser el Instituto Mexicano para - la Infancia y la Familia.

Por decreto presidencial del 10 de enero de 1977, fué creado el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como organismo público descentralizado, con objeto - de otorgar atención familiar y social. Este Instituto subrogó en los derechos y obligaciones que correspondían a los organismos públicos descentralizados: Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez e Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

En el actual regimen se expide un acuerdo, el 21 de diciembre de 1982, en el que se dispone la integración del DIF al sector salud, cambiando sustancialmente sus funciones. Se -

organiza por un Patronato, la Junta de Gobierno, la Dirección General y las Unidades Administrativas de esta última.

Asimismo han aparecido diversos organismos encargados de -- prestar servicios de salud y/o asistencia social con carácter de organismos descentralizados tales como: Hospitales, Centros de Salud e Institutos.

Una de las acciones de la Reforma Administrativa fué la -- sectorización de los organismos públicos, es decir, se --- agruparon las dependencias y entidades que actuaban en el mismo ámbito de prestación de servicios públicos o producción de bienes. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, ya contemplaba la organización sectorial, dando le la responsabilidad a las dependencias de : planeación, -- programación y coordinación de las políticas y actividades de las entidades del sector.

El 13 de enero de 1977 se expide el acuerdo presidencial -- por el que las entidades de la Administración Pública Parastatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Se

cretarías de Estado o Departamento Administrativo que se --
determina para cada entidad.

En este acuerdo se determinan las entidades que integrarían
el sector correspondiente a la Secretaría de Salubridad y -
Asistencia siendo las siguientes:

- Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho"
- Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho"
- Consejo Nacional de Prevención de Accidentes
- Hospital de Enfermedades de la Nutrición
- Hospital General "Dr. Manuel G.A. González"
- Hospital Infantil de México
- Hospital Regional de Veracruz
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Endocrinología
- Instituto Nacional de Gastroenterología
- Instituto Nacional de Nefrología
- Instituto Nacional de Neurología
- Instituto Nacional de Nutrición
- Instituto Nacional de Oftalmología

- Patronato del Asilo "Nicolás Bravo"
 - Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. Figaredo"
- y fideicomisos para la entrega de productos a la niñez por venta o arrendamiento de inmuebles.

De acuerdo a reestructuraciones recomendadas por la Unidad de Organización y Métodos y la Comisión Interna de Administración y Programación, en el acuerdo presidencial de sectorización publicado el 1º de abril de 1981, aparece formalmente sectorizados en el ámbito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia 13 entidades, constituidas como organismos descentralizados:

- Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho"
- Instituto Nacional de la Nutrición "Dr. Salvador Zubirán"
- Hospital General Dr. Manuel G.A. González"
- Instituto Mexicano de Psiquiatría
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
- Hospital General de Veracruz

- Hospital Infantil de México
- Instituto Nacional de Gastroenterología
- Instituto Nacional de Oftalmología
- Instituto Nacional de la Senectud
- Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo"

Cabe señalar que la coordinación del sector salud en ese momento no se daba en su totalidad en el ámbito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pues las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, que prestan servicios de atención a la salud, por sus características jurídico administrativas, no se incluyeron bajo la coordinación -- sectorial, quedando coordinadas a través del sector programático salud y seguridad social por medio de la Coordinación - General de Servicios de Salud, de los GIPPS y el Gabinete de Salud.

Como objetivo del sector salud, incluyendo el sector programático se plantearon:

- Proporcionar servicios integrales de atención a la salud, con prioridad a la población marginada.

- Uniformar la prestación de servicios de atención médica, mediante la creación de hospitales generales de características y cobertura definida, para garantizar su eficiencia y eficacia.

- Reducir el daño ocasionado por las siguientes enfermedades: cáncer cérvico uterino y mamario, hipertensión arterial, diabetes, melititis y fiebre reumática a través de la detección y tratamiento oportuno.

- Fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica, en los niveles nacional, estatal y jurisdiccional, para lograr el adecuado control de las enfermedades transmisibles.

- Reforzar las acciones de asistencia social, mediante la realización de estudios y la elaboración de normas para la atención de los ancianos desprotegidos socioeconómicamente.

- Elevar la capacidad de la población para participar en el cuidado de su salud y bienestar, a través de acciones directas a cargo del equipo interdisciplinario de atención -

primaria, y el uso de los medios masivos de comunicación.

- Preparar al personal necesario para los programas que realiza la Secretaría de Salubridad y Asistencia a través -- de:
 - Capacitación de personal especializado en Salud Pública.
 - Realización de cursos de adiestramiento en materia administrativa a personal de apoyo.
 - Realizar las investigaciones de servicios de salud que contribuyan al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las acciones que realiza la S.S.A.
- Mejorar los sistemas administrativos para lo cual se seguirán los lineamientos marcados por el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, con especial énfasis en lo siguiente:
 - Reforzar la coordinación entre las instituciones que proporcionan servicios de salud.
 - Revisar la actual organización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
 - Desarrollar procedimientos de desconcentración administra

tiva.

- Fortalecer el sistema de información, programación, presupuestación y evaluación.
- Establecer un sistema de información presupuestal, al -- que se integre la información de actividades y recursos.

1/

Los organismos de la Administración Pública Federal que forman parte actualmente del Sector Salud, son:

- El Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho"
- Instituto Mexicano de Psiquiatría
- Hospital General "Dr. Manuel G.A. González"
- Hospital Infantil de México
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto Nacional de Nutrición
- Instituto Nacional de Senectud
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
- Patronato para la formación del Patrimonio de la fundación permanente de asistencia privada "José María Alvarez"

1/ C.G.E.A.- Manual de Organización de la Administración -
Pública Paraestatal. Vol. II S.S.A. 1982

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Centro de Integración Juvenil A.C.
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología

De los cuales 14 son organismos descentralizados y una asociación civil asimilada como empresa de participación estatal mayoritaria. (S.S.A. Marco Jurídico Administrativo Sectorial # 4, 1983).

4.1.2. SISTEMA NACIONAL DE SALUD

La atención a los servicios de salud se ha presentado de -- forma desarticulada, con duplicidad de funciones y acciones descoordinadas, debido a la existencia de organismos públicos de diferentes competencias principalmente en cuanto a - la cobertura de población a la que dirigen sus servicios, - desarrollando diferentes modalidades y capacidades en la -- atención a la salubridad pública y la asistencia social. -- Por un lado el IMSS cumple funciones de atención a la salud y de seguridad social para los trabajadores asalariados de las empresas privadas, el ISSSTE atiende la seguridad so---

cial y salud de los servidores públicos; el Sistema Integral de la Familia cumplía funciones de asistencia social y salud pública. Estos tres organismos descentralizados no fueron agrupados sectorialmente en los acuerdos presidenciales, bajo la coordinación de la S.S.A.

Asimismo la S.S.A. y sus organismos descentralizados sectorizados cumplen con estos servicios para la población que no está integrada a las instituciones de seguridad social antes mencionadas.

La sectorización de los servicios de salud contribuyó a la coordinación de estas funciones, sin embargo, prevalecieron los problemas sanitario asistenciales en el país. Esta descoordinación propició también la concentración de la atención a la población, con duplicación institucional en ciertas regiones y el descuido en otras, aumentando costos por el inadecuado aprovechamiento de los recursos.

Han existido diferentes intentos de coordinación y planeación de los servicios de salud, uno de ellos fué el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social (1978- - 1982) elaborado por el Grupo Interinstitucional de Programa

ción y Presupuesto del Sector Salud y Seguridad Social, integrado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como coordinadoras de sector y con la participación del IMSS, ISSSTE y DIF y la Secretaría de Programación y Presupuesto como secretario técnico. En este programa se establece un diagnóstico en el -- que se notan las deficiencias del sector. "Si bien los datos disponibles indican que se ha reducido la mortalidad a una tasa cercana a la de los países desarrollados, a diferencia de éstos se observa que en el panorama epidemiológico -- del país siguen prevaleciendo los padecimientos infecciosos".

De la misma manera se destaca la necesidad de formar y desarrollar los recursos humanos para los servicios de salud y seguridad social en los aspectos técnicos, médicos, auxiliares y nuevas categorías.

Otra de las características detectadas es la falta de coordinación entre las instituciones responsables de estas funciones, con la limitante de que las instituciones de seguridad social, por su constitución jurídica, cuentan con recursos financieros adecuados en tanto que las de asistencia so-

cial tienen pocos recursos. Por tanto el objetivo general de este plan era:

"Proporcionar a toda la población la atención necesaria para elevar su nivel de vida, alcanzando los niveles mínimos de salud y seguridad social." ^{2/}

Se proponía como estrategia fundamental la programación de este sector en el marco de la planeación del país, mediante la coordinación del sector por un grupo colegiado conformado por representantes de la SSA, STY PS, el IMSS, ISSSTE y el DIF.

La Coordinación General de Planeación de la S.S.A. desarrolló un modelo de sistema de servicios de salud según niveles de atención. Lo concibió como:

"Un conjunto de mecanismos debidamente seleccionados y organizados, a través de los cuales los recursos de infraestructura de salud y los recursos humanos se ordenan y estratifican por medio de un proceso administrativo y de la organización de tecnología médica y sanitaria para ofrecer prestaciones de salud integral" ^{3/}

2/ SUBSECRETARIA DE PLANEACION DE LA SSA.- "Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social" (1978-1982)
p. 15

3/ S.S.A.- "Sistema de Servicios de Salud" 1981 p. 15.

El sistema se integra por tres niveles de atención. El primero se avoca a patologías sencillas, a la promoción de saneamiento y al mejoramiento del ambiente por medio de acciones de promoción, protección específica, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno, utilizando una combinación de recursos simples. Para la atención de este nivel se determinan las siguientes unidades físicas: Centro Comunitario Rural, Centro Comunitario Tipo I, II y III tratando de homogeneizar todos los recursos que requieren para la atención de una población específica en toda la República.

El segundo nivel de atención se encarga de la restauración de la salud atendiendo casos poco frecuentes y de mediana complejidad, atendiendo pacientes que se canalizaron del primer nivel o que se presentan con emergencias médico-quirúrgicas, contando con un conjunto de recursos organizados de mayor complejidad como son los que se concentran en dos tipos de unidades, Hospital General con 132 camas y Centro Jurisdiccional de Administración en Salud.

El tercer nivel es en el que se realizan actividades de restauración y rehabilitación de la salud a usuarios con pade--

cimientos de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento. A nivel ambiental se ejercen funciones normativas y de monitorio de la contaminación con la tecnología especializada - por medio de unidades hospitalarias de especialidades de los diferentes campos de la medicina.

Para el funcionamiento de este sistema se requiere de un -- subsistema de administración que integre, coordine, dirija, controle y evalúe las acciones del sistema en su conjunto - mediante tres niveles jerárquicos: central, intermedio y - jurisdiccional.

El nivel central corresponde a la SSA, que tiene a su cargo emitir la normatividad en su conjunto, a través de sus áreas sustantivas, de regulación y de apoyo administrativo.

El nivel intermedio está constituido por las unidades administrativas de carácter estatal y su equivalente a nivel -- Distrito Federal a través de los convenios de coordinación, el cual se encarga de regular, coordinar y dirigir el sistema en su ámbito territorial.

El nivel jurisdiccional es un conjunto de servicios opera--

tivos y de elementos técnico-administrativos para la atención de la población de una área geográfica determinada teniendo como función la operación del sistema del primero y segundo nivel.

En el presente regimen el Presidente de la Madrid se ha com prometido a establecer un Sistema Nacional de Salud que per mita la prestación eficiente de estos servicios, por las di ferentes instituciones que componen el sector otorgando la responsabilidad de coordinar el sector y el Sistema Nacio-- nal de Salud a la S.S.A.

Para lograr la constitución de este sistema se han promovi- do iniciativas ante el Congreso de la Unión y se han expedi- do decretos y acuerdos para elaborar el marco normativo del sistema.

En el artículo 39° de la Ley Orgánica de la Administración Pública (1983) se establece que la SSA se encargará de:
"Establecer y conducir la política nacional en materia de - asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y

coordinar los programas de servicios de la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos - por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen".

Se reformaron, el 30 de diciembre de 1982, los artículos -- 7º, 12º y 13º del Código Sanitario de los Estados Unidos -- Mexicanos, el 252º de la Ley del Seguro Social y el 104: de la Ley del ISSSTE con el propósito de que la S.S.A. tenga - la responsabilidad de coordinar, en materia de salud, a las entidades, participando en los órganos de gobierno del - - IMSS y el ISSSTE.

El 2 de febrero de 1983 se eleva a rango Constitucional la Salud como derecho social de toda la población, para reforzar las medidas tendientes a la instauración del Sistema Nacional de Salud, adicionando al artículo 4º Constitucional el siguiente párrafo:

"Toda persona tendrá derecho a la protección de la Salud, la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y entidades federativas en materia de salu

bridad general, conforme a lo que dispone la fracción --
XVI del artículo 73° de esta Constitución".

Asimismo el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la -
Familia por decreto presidencial del 21 de diciembre de --
1982 pasa a formar parte del sector salud como organismo --
descentralizado, reestructurando su organización, para en--
cargarse de la asistencia social en el país, dejando sus --
funciones de salud pública. Su junta de gobierno está pre--
sida por el Secretario de Salubridad y Asistencia, a fin
de darle congruencia a las decisiones del sector.

El Sistema Nacional de Salud se concibe como un mecanismo -
de coordinación funcional que asegure la compatibilidad de
los programas institucionales de los organismos que compo--
nen el sector, y que garantice la expansión de la capacidad
instalada, del equipamiento y de la formación de recursos -
humanos, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El 5 de enero de 1983 se llevó a cabo una reunión para ins-
talar el gabinete de salud, quedando integrado por lo titu-
lares de: la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secreta

ría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y del Director del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. El gabinete es un órgano colegiado de coordinación que participará en la planeación del sector salud. En la reunión de -- instalación el presidente de la República solicitó a los -- titulares de los organismos públicos del sector que se coordinaran con la S.S.A. para la elaboración y ejecución conjunta del programa sectorial. La S.S.A. cuenta con una Subsecretaría de Planeación que fué creada en el artículo 3° - del reglamento interior el 29 de diciembre de 1982, suprimiéndose la coordinación general de planeación que cumplía estas funciones.

Del 8 de febrero al 14 de marzo de 1983 se estableció el Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de la Salud, en el cual participaron once grupos de trabajo que - discutieron diferentes temas sobre el sector.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 se establece un -

diagnóstico de salud en el país, en el cual se considera -- que se han presentado avances en la erradicación de enferme-dades como la fiebre amarilla, viruela, el tifo, así como - el control de muchas otras que han contribuido a la reduc--ción de los índices de mortalidad. Sin embargo prevalecen aún las enfermedades crónico-degenerativas, mal de pinto, - oncocercosis y dengue entre otras. Las insuficiencias de - la prestación de servicios de asistencia social repercuten con mayor severidad en los menores de 15 años, ancianos y minusválidos. Asimismo la deficiencia en los servicios de - salud, se debe a la falta de coordinación entre los organis- mos que prestan éstos servicios. Los propósitos que se per- siguen son :

1. Tender hacia una cobertura nacional de los servicios - de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país.
2. Mejorar los niveles de salud de la población particu- larmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, y con especial preocupación por los grupos más vulne- rables.

3. Contribuir con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.
4. Promover la protección social que permite fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

El marco estratégico de acción se centra en cinco áreas de política:

- Acciones preventivas para contrarrestar la incidencia de enfermedades transmisibles y limitar las no transmisibles.
- Reorganización y modernización de los servicios para la integración del Sistema Nacional de Salud en los tres niveles de gobierno.
- Consolidación del sistema por medio de la integración sectorial programática, la descentralización a las entidades federativas del primero y segundo niveles de atención.
- Reorganización de los servicios de Asistencia Social.
- Formación, Capacitación e investigación.

Estas acciones deberán contemplar los dos tipos de regimenes de servicios de salud, el de seguridad social y el de asistencia pública y social

El Sistema Nacional de Salud, entendido como coordinación funcional y programática de las instituciones del sector en la búsqueda de mayores y mejores servicios de salud para toda la población, queda integrado por los órganos de planeación general como son el Consejo Nacional de Salubridad, el Gabinete de Salud y la Subsecretaría de Planeación de la SSA, con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a lineamientos generales.

A las acciones antes mencionadas, que instrumentan jurídicamente la adecuación estructural y funcional del Sistema Nacional de Salud, se han aunado: el Reglamento Interior de la SSA (octubre de 1983) decreto de organización del sector que contempla la descentralización de los servicios, nuevas estructuras de coordinación interinstitucional y la Ley General de Salud (7 de febrero de 1984) reglamentaria del artículo 4º Constitucional.

La Ley General de Salud se elaboró a través de tres estrategias que se han establecido por el Ejecutivo Federal, la sectorización, la descentralización y la modernización de los servicios.

Los objetivos del Sistema Nacional de Salud contemplados en esta Ley son:

- Definir el contenido y finalidad del derecho a la protección de la salud.
- Establecer las bases jurídicas para el efectivo ejercicio del derecho a la protección de la salud.
- Definir la participación y responsabilidad de los sectores público, social y privado.
- Establecer las bases para la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.
- Reglamentar la prestación de los servicios de salud.
- Fortalecer las acciones de recursos humanos, investigación e información.
- Actualizar y contemplar la normatividad de las materias de salubridad general.
- Clarificar la distribución de competencias, en materia de salud, respecto de otras dependencias de la Adminis

tración Pública Federal.

Se considera al Sistema Nacional de Salud como el conjunto - integrado por las dependencias de la Administración Pública, tanto Federal como Local y por las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios - de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones.

Se distribuyen las acciones de salubridad general en dos -- grupos: aquellas que organiza, opera, vigila directamente la federación a través de la S.S.A. y aquellas que organiza, -- opera, supervisa y evalúan los gobiernos de las Entidades Federativas.

La facultad de dictar normas técnicas se preserva a la S.S.A. la cual ejercerá también el control y evaluación general, - correspondiendo a las entidades federativas la operación -- del sistema. Quedan excluidas de regulación, por la Ley, - las materias de salubridad local, que serán legisladas por - los congresos estatales.

De esta manera se contempla al Sistema Nacional de Salud co-

mo subsistema del Sistema Nacional de Planeación que se encarga del desarrollo de uno de los sectores sociales más importantes.

4.2. CAPACITACION PARA LA PLANEACION EN EL SECTOR SALUD

Los antecedentes de la capacitación para la planeación en el sector salud se presentaron en la Escuela de Salud Pública de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y en el Centro de Capacitación para el Desarrollo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Escuela de Salud Pública de México se fundó en 1922, -- desde su creación ha sufrido diferentes modificaciones en su denominación y en su organización, de acuerdo a las políticas gubernamentales en materia de salud y a los avances científicos y técnicos. A partir del Reglamento Interior del 16 de marzo de 1981 se constituye como órgano administrativo desconcentrado y actualmente, de acuerdo al reglamento interior de la S.S.A. del 13 de octubre de 1983, le corresponden las siguientes atribuciones:

- Planear, organizar y realizar de acuerdo a las necesidades del Sistema Nacional de Salud, programas de formación y desarrollo de recursos humanos a nivel técnico, superior y de post-grado en los campos de la salud pública en coordinación con la Dirección General de Enseñanza e Investigación en Salud y con la Coordinación de los Institutos Nacionales de Salud.
- Planear, organizar y realizar programas de educación continua de las diversas áreas de la Salud Pública.
- Elaborar las normas y asesorar el adiestramiento de nivel técnico en Salud Pública que realicen otras unidades de la Secretaría.
- Asesorar la enseñanza de la Salud Pública a las Universidades e Institutos de enseñanza media y superior y a otras Instituciones Educativas, públicas y privadas que lo soliciten.
- Realizar investigaciones en el campo de la Salud Pública.
- Editar la revista de Salud Pública de México y administrar el Centro Nacional de Información y Documentación.

Para 1984 la Escuela de Salud Pública programó 30 cursos entre los que destacan "Curso Internacional de Planificación de la Salud" y "Planeación y Evaluación de Servicios de Salud: Perspectiva", que muestran su preocupación por la planeación en los Servicios de Salud.

El Centro de Capacitación para el Desarrollo, respondiendo a su programa sectorial, ha llevado a cabo programas de capacitación para la planeación en el sector salud desde 1980 el curso sobre "Desarrollo y Salud en México", con duración de 4 semanas, tuvo como objetivos: proporcionar a los participantes una visión de la problemática de salud y su vinculación con el desarrollo económico y social del país; revisar experiencias de planeación de la salud que se han llevado a cabo en México; analizar las políticas, instrumentos, técnicas y metodología de planeación, programación, administración y presupuestación aplicados en el sector salud, discutir los aspectos relevantes de ámbito administrativo institucional que presenta el sector.

En 1981 se efectuó el curso sobre desarrollo y programación de la salud en México, dirigida a profesionistas relacionados con la planeación, programación, administración y presu

prestación en el sector salud con los mismos objetivos del año anterior.

En 1982 este programa es perfeccionado en base a las experiencias anteriores, persiguiendo el objetivo general de: Coadyuvar al desarrollo del sistema nacional de planeación, mediante la capacitación de recursos humanos en la planeación de servicios de salud. En 1983 se desarrolla el mismo programa.

Para la implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud, juega un papel primordial la planeación de los servicios de salud, de manera que se coordinen programáticamente todas las entidades dedicadas a estos servicios, ya sea del sector público, privado o social. Por tanto, la capacitación para la planeación como subsistema de apoyo del Sistema Nacional de Planeación debe integrarse y consolidarse en la planeación de los servicios de salud.

La capacitación para la planeación en los servicios de salud debe abarcar los niveles sectorial, institucional y regional, abordando las diferentes etapas que integran el pro

ceso de planeación como son: formulación, instrumentación, control y evaluación. Este subsistema de apoyo a la planeación de la salud pretende formar personal técnico especializado en los procesos de planeación del sector; que conozcan la problemática de la salud pública en el país, y su vinculación con el desarrollo nacional a fin de elaborar programas y proyectos que coadyuven al mejoramiento de la prestación de estos servicios, es decir, la formación de personal técnico a nivel superior que participe en el establecimiento de objetivos y de la normatividad a nivel sectorial, de profesionales técnicos que interpreten la normatividad del Plan Nacional y la del nivel sectorial, para programar en este contexto las acciones institucionales que satisfagan las demandas sociales en materia de salud, en sus tres niveles de atención (I patologías sencillas y promoción del saneamiento, II restauración de la salud y emergencias médico-quirúrgicas, III reestructuración y rehabilitación de padecimientos de alta complejidad), contemplando las principales líneas de acción como son: la prevención de enfermedades, atención a la salud y la asistencia social.

En los diferentes niveles y áreas de competencia de la es-

estructura de organización y coordinación del Sistema Nacional de Salud debe existir personal calificado, ya sea para la formulación, programación, presupuestación, instrumentación, control o evaluación de los servicios de salud. Para ello se requerirá de una instancia que se encargue de la formación de personal técnico en planeación de los servicios de salud.

4.3. IMPLANTACION DE UN CENTRO DE CAPACITACION PARA LA -- PLANEACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

4.3.1. JUSTIFICACION

Considerando que:

- La planeación para el Desarrollo es una estrategia de gobierno que pretende racionalizar la prestación de los servicios a la población
- en el Plan Nacional de Desarrollo se observa como propósito tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para toda la población.

- se pretende consolidar el Sistema Nacional de Salud, como instrumento de planeación y coordinación funcional y programática de los diferentes organismos públicos que integran el sector para racionalizar los recursos y contar con un sistema homogéneo de prestación de servicios que garantice el derecho social a la salud.
- en el Plan Nacional de Desarrollo se establece como estrategia para lograr los objetivos de salud, la -- formación, capacitación e investigación dirigida al incremento de la productividad y la eficiencia de -- los servicios.
- para lograr el Derecho a la Protección de la Salud, - estableciendo en el artículo 4º Constitucional y en - la Ley General de Salud es necesario disponer de un - sistema de planeación que permita el mejoramiento de los servicios públicos de salud
- para la consolidación del Sistema Nacional de Salud - se requiere de personal calificado para realizar las funciones de planeación en sus etapas de formulación,

instrumentación, control y evaluación de los servicios de salud

- la Secretaría de Salubridad y Asistencia es la responsable del establecimiento, conducción y coordinación de los servicios médicos de salud general de la Administración Pública Federal
- el sector salud requiere contar tanto en el corto como en el mediano plazo con cuadros profesionales y técnicos altamente calificados en las áreas de planeación y desarrollo de la salud pública, a fin de llevar a la práctica con eficacia y eficiencia el derecho social de protección a la salud para toda la población
- la Ley general de Salud establece normas en cuanto a la formación, capacitación y actualización de personal en su Título 4° Capítulo III
- es necesario contar con una unidad especializada para la formación de técnicos a nivel superior, medio y operativo, para las actividades de planeación que consoliden el Sistema Nacional de Salud, en base al artículo 90° Fracc. II de la Ley General de Salud.

Por lo anterior se considera necesario la implantación de un Centro de Capacitación para la Planeación de los Servicios de Salud, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como organismo desconcentrado, que coordine y desarrolle el Sistema de Capacitación para la Planeación en los Servicios de Salud como subsistema de apoyo al SNPD, coordinándose con el Centro de Capacitación para el Desarrollo, como órgano encargado de esta función a nivel global y con las unidades de regulación y de apoyo administrativo tanto de la dependencia como de las entidades del sector.

4.3.2. BASE JURIDICA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, con las Reformas, modificaciones y adiciones hasta 1983.

Leyes

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

D.O. 29-XII-82

Ley General de Salud

D.O. 7-11-84

Ley de Planeación

D.O. 5-1-83

Códigos

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos

D.O. 30-XII-82

Reglamentos

**Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y
Asistencia**

D.O. 13-X-83

4.3.3. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Lograr que la capacitación para la planeación se integre como instrumento de apoyo al Sistema Nacional de Salud.

- Satisfacer los requerimientos de capacitación y actualización en materia de planeación, de los recursos huma--

nos que necesita el sector salud,

- Lograr la instrumentación del proceso de planeación de acciones con las instituciones del sector para fortalecer el Sistema Nacional de Salud.
- Coadyuvar a la elevación de los niveles de salud de la población mediante el mejoramiento de los servicios.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Institucionalizar programas de capacitación para la planeación en servicios de salud.
- Contar con servidores públicos en torno a dos líneas de trabajo: en la formulación técnica de los programas del sector y en la instrumentación de la programación a fin de que la estrategia de planeación comprenda todos los niveles administrativos, coadyuvando al mejoramiento de los servicios.

Actualizar a servidores públicos superiores y mandos medios en las técnicas de planeación, programación-pre

supuestación, control y evaluación.

- Obtener personal calificado en los procesos de planeación a fin de impulsar la modernización de los servicios de salud y apoyar el fortalecimiento de la organización del S.N.S.
- Contar con personal especializado en la planeación -- del sector en las entidades federativas para apoyar - el proceso de desconcentración y descentralización de los servicios de salud.
- Conseguir que la capacitación para la planeación se - establezca como un programa continuo y permanente de formación y actualización de los servidores públicos.
- Lograr la coordinación de todas las actividades de capacitación para la planeación que se lleven a cabo en los organismos y asociaciones del S.N.S.
- Difundir los avances del Sistema Nacional de Salud.

- Desarrollar un programa permanente de investigación - de apoyo a las tareas de capacitación y actualización, que permitan dar mayor eficiencia y eficacia a las tareas de planeación y desarrollo del sector.

- Buscar la coordinación con las instituciones, centros de enseñanza superior, dependencias gubernamentales y de todas las instituciones involucradas, contemplando la de los sectores social y privado a fin de consti--tuir el Sistema de Capacitación para la Planeación en los Servicios de Salud.

4.3.4. ESTRUCTURA ORGANICA

El Centro se organizará para el desarrollo de sus funciones en las siguientes unidades administrativas:

1. El Centro contará con un Consejo Interno que será el órgano superior. El Consejo estará integrado por:
 - a) El Secretario de la Secretaría de Salubridad y -- Asistencia quien lo presidirá de acuerdo a sus --

atribuciones contenidas en el artículo 39 del Reglamento Interior de 1983.

- b) El Secretario del Consejo Interno será el Director General del Centro.

- c) Los miembros que fungirán como vocales serán:
 - El Subsecretario de Planeación, y
 - El Oficial Mayor

- d) El Consejo deberá contar con un Secretariado Técnico como mecanismo de asesoría y coordinación técnica integrado por:
 - El Director General de Planeación y Presupuesto de la S.S.A.
 - El Director General de Organización y Modernización Administrativa de la S.S.A.
 - El Director General de Administración de Personal de la S.S.A. y
 - Por un representante del Centro de Capacitación para el Desarrollo de la Secretaría de --

Programación y Presupuesto.

- 1.0. Dirección General
 - 1.0.1. Delegación de Planeación
 - 1.0.2. Secretaria Particular
- 1.1. Dirección de Capacitación para la Planeación en Salud
 - 1.1.1. Departamento de Capacitación Sectorial
 - 1.1.2. Departamento de Capacitación Institucional
 - 1.1.3. Departamento de Capacitación Regional
- 1.2. Dirección de Investigación y Desarrollo para la Planeación en Salud.
 - 1.2.1. Departamento de Investigación en Procesos Administrativos para la Salud
 - 1.2.2. Departamento de Investigación en Técnicas de Planeación para el sector salud
 - 1.2.3. Departamento de Apoyo Didáctico y Pedagógico
- 1.3. Dirección de Información y Documentación
 - 1.3.1. Departamento de Publicaciones
 - 1.3.2. Departamento de Documentación
 - 1.3.3. Departamento de Diseño

1.4. Delegación Administrativa

1.4.1. Departamento de Recursos Humanos

1.4.2. Departamento de Contabilidad

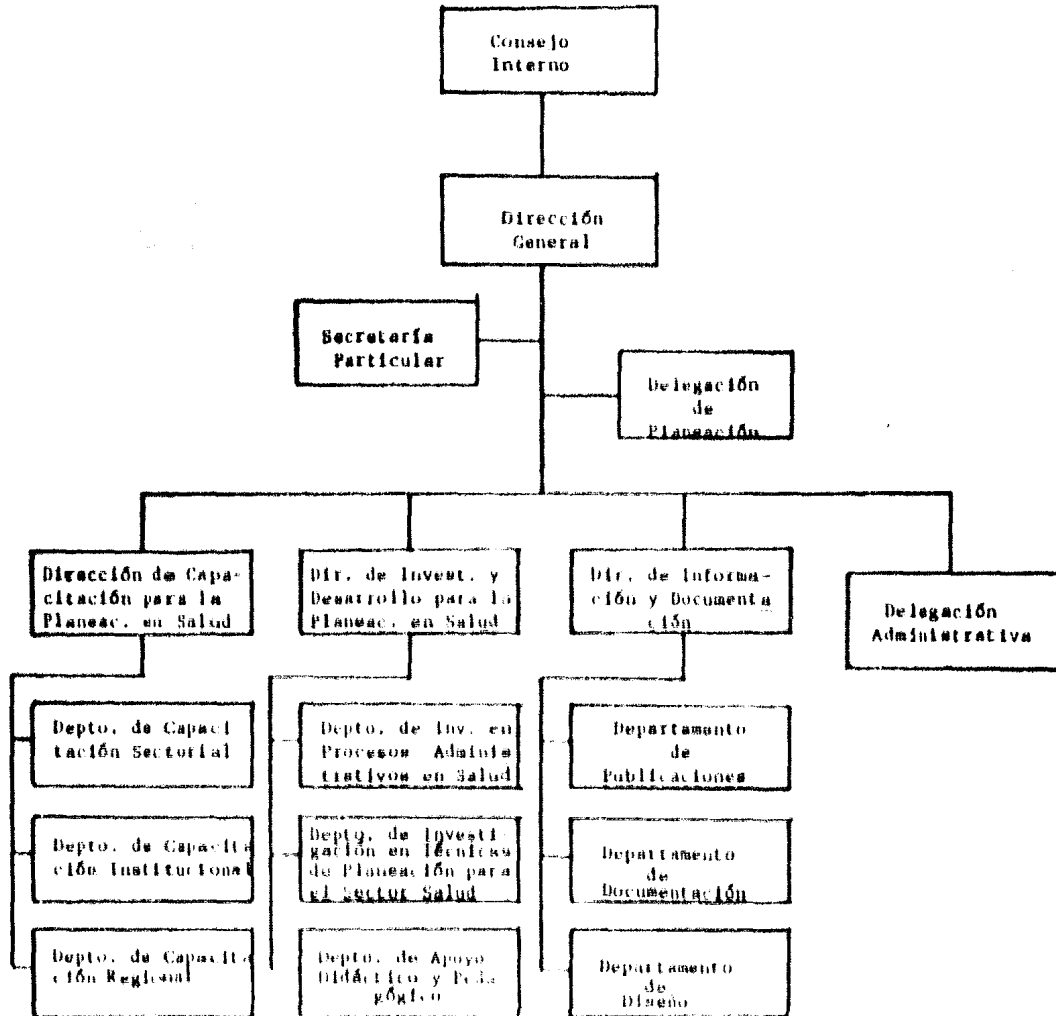
1.4.3. Departamento de Recursos Materiales y Servicios
Generales (ver organograma)

4.3.5. FUNCIONES

1. Consejo Interno

- Aprobar los proyectos de estructura Orgánica y Manuales de Organización y Procedimientos
- Autorizar el programa de actividades y el presupuesto anual
- Analizar y aprobar en su caso los estados financieros trimestrales y anuales del Centro de Capacitación para la Planeación en los Servicios de Salud.
- Vigilar el funcionamiento del Centro
- Asesorar y coordinar técnicamente las acciones del --
Centro

ESTRUCTURA ORGANICA DEL CENTRO DE CAPACITACION PARA LA PLANEACION EN LOS SERVICIOS DE SALUD



- Presentar el programa de actividades de acuerdo al -- presupuesto por programa al Consejo Interno para su - aprobación

- Proponer convenios de colaboración con organizaciones e instituciones nacionales e internacionales sobre ca pacitación e investigación para la planeación en ser- vicios de salud

- Coordinar, Dirigir y Controlar el funcionamiento de las unidades administrativas del Centro

- Informar al Consejo Interno sobre el funcionamiento - del Centro

1.0.1. Delegación de Planeación

- Realizar la planeación, programación, presupuestación del Centro

- Coordinar e integrar el proyecto de programa presu--- puesto anual del Centro

- Asesorar y apoyar técnicamente a cada unidad administrativa en su programación de actividades

- Proponer la reorganización, fusión o desaparición de las unidades del Centro, así como elaborar proyectos de modernización administrativa

- Controlar y Evaluar las acciones del Centro de acuerdo a la programación-presupuestación

1.0.2. Secretaria Particular

- Controlar el trámite de los asuntos de la Dirección General

- Apoyar al Director General en las funciones que éste le encomiende

1.1. Dirección de Capacitación para la Planeación en Salud

- Diseñar, Organizar y Operar cursos, seminarios y eventos diversos de capacitación referidos a la planeación sectorial, institucional y regional de los servi

cios de salud

- Formar y actualizar al personal que cumple funciones de planeación en las técnicas aplicadas en el proceso de planeación de la salud
- Proporcionar conocimientos acerca de las técnicas de administración para la coordinación y planeación del Sistema Nacional de Salud
- Revisar permanentemente el contenido de las actividades de capacitación para la planeación, así como el material bibliográfico y documental importante en el área
- Evaluar los programas de capacitación en términos del proceso de enseñanza-aprendizaje.

1.2. Dirección de Investigación y Desarrollo para la Planeación en Salud

- Promover el establecimiento de un sistema de investigación de los servicios de salud que genere métodos y

técnicas que faciliten el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Salud

- Realizar investigaciones en materia de planeación de los servicios de la salud
- Coordinar la elaboración de investigaciones que permitan el desarrollo de los procesos administrativos para los servicios de salud
- Elaborar y Desarrollar las técnicas didácticas y pedagógicas como apoyo a los programas sectoriales, institucionales y regionales de capacitación para la planeación de los servicios de salud
- Diseñar y formular propuestas en el área de investigación para el establecimiento de convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales de capacitación e investigación en planeación de los servicios de salud.

1.3. Dirección de Información y Documentación

- Desarrollar un sistema de información y documentación

que permita al Centro contar con los instrumentos necesarios para su funcionamiento

- Publicar los trabajos de investigación generados en el Centro, así como el material de apoyo necesario para los programas de capacitación en planeación
- Organizar y sistematizar los documentos e investigaciones en materia de capacitación para la planeación en los servicios de salud
- Proporcionar la información requerida por las diferentes unidades administrativas del Centro para su adecuado funcionamiento
- Difundir los programas de capacitación en planeación y de investigación del Centro en las diferentes instituciones y asociaciones que integran el Sistema Nacional de Salud, así como mantener una comunicación permanente con los participantes en los cursos, eventos y seminarios.

1.4. Delegación Administrativa

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y -- evaluar el desarrollo del programa de apoyo adminis-- trativo del Centro

- Reclutar, seleccionar, contratar, inducir, capacitar, desarrollar, remunerar y proporcionar las prestacio-- nes y servicios al personal del Centro, vigilando las relaciones entre autoridades y sindicato

- Proporcionar los servicios de intendencia, seguridad, fotocopiado, archivo y controlar el manejo de los bie-- nes muebles e inmuebles del Centro

- Controlar y registrar el ejercicio presupuestal de la organización.

4.3.6. PROGRAMAS

El Centro deberá desarrollar dos programas sustantivos: el de capacitación en planeación de los servicios de salud y -

el desarrollo de la planeación en la salud pública.

El programa de capacitación en planeación de los servicios de salud debe contemplar, a nivel sectorial, institucional y regional, los cursos de:

A) Introdutorios

- Planeación y Administración de Servicios de Salud
Duración: 90 horas
Objetivo: Capacitar a los servidores públicos de las unidades de planeación del sector

- Programación-Presupuestación
Duración 90 horas
Objetivo: Capacitar a los servidores públicos de las unidades de planeación del sector

- Estadísticas y Sistemas de Información en Salud
Duración: 60 horas
Objetivo: Capacitar a los servidores públicos de las unidades de planeación del sector

- Evaluación

Duración: 60 horas

Objetivo: Capacitar a los servidores públicos de las unidades de planeación del sector

B) Avanzados

- Planeación de la Salud

Duración: 300 horas

Objetivo: Formar cuadros directivos de nivel medio y superior relacionados con las tareas de -- planeación en el sector salud

- Diseño y Evaluación de Proyectos de Salud

Duración: 180 horas

Objetivo: Formar cuadros para el diseño y evaluación de proyectos en el sector salud

- Sistemas de Información y Estadísticas para la Planeación en Salud

Duración: 180 horas

Objetivo: Formar cuadros especializados para el desarrollo de la planeación de los servicios de salud

- **Diseño de Material Didáctico y Publicitario para la Salud**

Duración: 120 horas

Objetivo: Formar técnicos para la difusión de las -
actividades del sector salud

C) Seminarios

- **Sobre Economía de Salud**

Duración: 20 horas

Objetivo: Fortalecer la planeación en los servicios
de salud, así como para la formación de -
recursos humanos en esta área

- **Sobre Legislación Sanitaria**

Duración: 20 horas

Objetivo: Destacar la importancia del marco jurídico
en el sector salud

- **Sobre el Sistema Nacional de Salud**

Duración: 20 horas

Objetivo: Analizar los avances del Sistema Nacional

de Salud así como sus perspectivas

- Sobre Modernización y Descentralización Administrativa
Duración: 20 horas
Objetivo: Discutir los resultados y avances tanto --
del proceso de modernización como del de -
descentralización administrativa

D) Eventos

- Sistema Nacional de Salud (simposium)
Duración: 3 días
Objetivo: Abrir un foro de discusión para conocer --
avances y perspectivas del Sistema Nacio--
nal de Salud

- El Desarrollo y la Salud en México (Encuentro)
Duración: una semana anualmente
Objetivo: Rescatar toda la experiencia en salud que -
ha hecho posible la creación del Sistema Naci
cional de Salud en México

El programa de investigación y desarrollo de la planeación en la salud pública deberá avocarse a la elaboración de las investigaciones sobre:

- Necesidades de Capacitación en Planeación a nivel Sectorial
- El Programa de Capacitación en Planeación que a mediano plazo requiere el sector
- Los Avances y Perspectivas de la Descentralización y - Desconcentración Administrativa
- Las Experiencias de Planeación y Programación en el - Sector Salud
- Un Estudio para el Diseño de un Programa de Apoyo en los Programas de Capacitación a todo el Sector Salud
- La Economía y la Salud en México
- Un Estudio para la creación de un Centro de Documentación Especializado en Planeación de la Salud para todo el Sector.

4.3.7. ESTRATEGIAS

- Detectar las necesidades en cuanto a recursos humanos,

materiales, financieros y tecnológicos

Diseñar los perfiles del personal docente y de investigación

Presupuestar las actividades del Centro

Presentar el proyecto de organización y funcionamiento del Centro al Secretario de Salubridad y Asistencia

Expedir un acuerdo que establezca la creación del --
Centro de Capacitación para la planeación de los Ser-
vicios de Salud, contemplando su organización y sus -
funciones

Integrar los recursos humanos, financieros y materia-
les

Emitir la normatividad sustantiva para el funciona---
miento del Centro

Elaborar el contenido de los programas de capacita---
ción

- Diseñar la metodología para los trabajos de investigación
- Establecer un programa piloto de capacitación en planeación de la salud dirigido al personal de la Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Difundir la importancia de los programas de capacitación para la planeación en todos los organismos que prestan servicios de salud
- Establecer horarios y períodos de duración adecuados para que los servidores públicos puedan participar sin descuidar sus actividades
- Impulsar y fortalecer los programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos de los organismos sectorizados y del ámbito regional de la Salud para apoyar los procesos de modernización y descentralización del sector
- Difundir la convocatoria para los cursos del Centro

- Coordinar acciones con otras entidades de la administración pública federal, principalmente con las del sector, con instituciones de enseñanza superior y con centros y organismos del sector social y privado

- Elaborar los programas de mediano y largo plazo del centro a fin de consolidar las actividades de planeación

- Consolidar las actividades del Centro a fin de desarrollar su capacidad administrativa de órgano desconcentrado a organismo descentralizado que permita el mejoramiento de las funciones de capacitación para los servicios de salud.

CONCLUSIONES

Se conside al Sistema Nacional de Salud como el mecanismo - mediante el cual se pretende racionalizar los servicios de salud, al coordinar a los organismos funcional y programáti camente para la prestación de este servicio. Así como coor dinar programas con las entidades federativas y concertar - e inducir acciones con los sectores social y privado en es ta materia.

El Sistema Nacional de Salud es un subsistema del Sistema - Nacional de Planeación dirigido al mejoramiento y amplia--- ción de los servicios de salud, como elemento para lograr - el desarrollo integral, propósito del Plan Nacional de Desa rrollo.

Este sistema implica una reorganización y modernización del sector salud. En este sentido resulta necesario contar con el recurso humano altamente calificado, como elemento de -- cambio, que responda a las necesidades presentes y futuras. Se considera a la capacitación como uno de los instrumentos que facilita la adaptación y actualización del personal en

la consecución de los objetivos programáticos.

La capacitación para la planeación en los servicios de salud tiene como propósito fundamental el formar y/o actualizar al personal inmerso en las áreas de planeación del sector en cualquiera de sus etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, con la finalidad de crear cuadros profesionales que ayuden a mejorar la organización -- del sector, agilizando los procedimientos y racionalizando los recursos humanos, materiales y financieros, así como -- ampliando la cobertura de este servicio de forma eficiente y eficaz.

Se considera que le corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como coordinadora de sector, la creación de la infraestructura que posibilite al personal adquirir -- los conocimientos teóricos y prácticos en materia de planeación. En tal virtud se propone la creación de un Centro de Capacitación para la Planeación en los Servicios de Salud.

La creación de este Centro debe ser como un organismo desconcentrado, con el objeto de cumplir cabalmente con sus objeti

vos y funciones, y a su vez para brindar la prestación de -
capacitación para la planeación con amplitud, eficiencia y
eficacia.

La capacitación para la planeación en los servicios de salud
debe organizarse de acuerdo a la propuesta planteada en es-
te último capítulo, considerando su estructura orgánica, --
sus funciones, programas y estrategias, a fin de lograr la
participación de las diferentes áreas involucradas en esta
materia y de contar con una unidad administrativa con áreas
de competencia debidamente definidas, relaciones de autori-
dad y coordinación adecuadas y procesos que permitan la rea
lización de los programas planteados.

CONCLUSIONES GENERALES

- Para comprender el proceso de capacitación en el sector público es necesario analizar su contexto social y educativo en el que se desenvuelve, ya que es el medio con el que interactua y se correlaciona para adecuar los conocimientos y aptitudes del personal con las necesidades del aparato productivo de bienes y servicios.
- Se considera que la sociedad es el universo en el -- que coexisten todos los elementos teóricos y prácticos que conforman la vida social, por tanto es el -- ámbito en el que interactuan el Estado, la Adminis--tración Pública, la Educación y la Capacitación, como elementos que deben tomarse en cuenta al plantear la necesidad de un Centro de capacitación para la -- Planeación de los Servicios de Salud.
- La educación como transmisión de conocimientos y valores culturales de una generación a otra, asume for--mas y modalidades diversas de acuerdo al grado de de

sarrollo social. Se considera que educación y so--
ciedad son interdependientes, ya que la educación
no puede existir sin el ser social y la sociedad no
puede perpetuarse sin el proceso educativo.

- El desarrollo de la educación en México se ha presen--
tado de acuerdo al contexto económico, social y polí--
tico que ha prevalecido en cada período histórico --
del país. Se considera que en la actualidad existe
una falta de adecuación del sistema educativo con --
respecto a las necesidades del proceso productivo de--
bido a: la obsolescencia del sistema educativo que no
incorpora con oportunidad y amplitud los avances del
conocimiento humano en todas las áreas; el aumento -
de la población e incapacidad para atender en escala--
suficiente a las nuevas generaciones; la deficiencia
de calidad de la enseñanza en relación a la expan--
sión del sistema productivo, y la desarticulación de
los ciclos educativos.

- Se concibe a la capacitación como un instrumento pa--
ra el desarrollo nacional, ya que se dirige a la pre--

paración técnica y administrativa del personal de una organización, vinculando conocimientos teóricos y --- prácticos al desarrollo de las técnicas de producción, mejorando los niveles de eficiencia.

- La importancia de la capacitación en el sector público radica en que constituye el medio a través del --- cual el Estado y la Administración Pública como organización gubernamental de éste, obtendrán el personal calificado para desempeñar sus funciones de dirección de la vida económica y social del país.

- Se han llevado a cabo avances importantes en materia de capacitación en el sector público, principalmente durante el periodo de Reforma Administrativa, por -- sus estudios y análisis integrales. Sin embargo per sisten los problemas planteados desde los diagnósti-- cos efectuados por la Comisión de Administración Pública.

- Prevalece la desarticulación y descoordinación de los órganos encargados de la capacitación en la adminis--

tración pública. No se ha logrado la congruencia entre las acciones de capacitación y las necesidades de la estructura programática y funcional de la administración pública. No existe un marco jurídico que contemple integralmente el proceso de capacitación en el sector público. Actualmente se deja indefinida la obligación de los organismos públicos de capacitar a su personal, así como la organización y funcionamiento del sistema como apoyo a las funciones sustantivas de la administración pública.

- Para la instrumentación y consolidación del Sistema Nacional de Planeación, como estrategia de gobierno que guíe la acción de las dependencias de la Administración Pública Federal, que coordine las actividades de las entidades federativas y concerte e induzca las acciones de los sectores social y privado para lograr los objetivos nacionales, es necesario desarrollar la capacidad técnica y administrativa del personal dedicado a la planeación.

La capacitación para la planeación debe ser un elemento

to que integre el sistema de capacitación del sector público.

- Se considera a la capacitación para la planeación como subsistema de apoyo del Sistema Nacional de Planeación, que contribuirá a la consolidación y desarrollo de este sistema mediante la formación de los recursos humanos.

- La capacitación para la planeación se dirige a la formación y/o actualización del personal vinculado a los procesos de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de gobierno.

- Se considera que uno de los elementos para lograr el desarrollo nacional es el mejoramiento de los niveles de salud. En este sentido se ha instrumentado un Sistema Nacional de Salud como mecanismo de coordinación programática y funcional de los diferentes organismos públicos federales y estatales e instituciones de los

sectores social y privado que prestan este servicio.

- **La planeación como estrategia de gobierno es un instrumento para lograr la optimización de los servicios de salud, en tal virtud debe considerarse a la capacitación para la planeación como el mecanismo que -- ayude a obtener personal altamente calificado en esta materia. A razón de ésto se plantea la necesidad de un Centro de Capacitación para la Planeación de los Servicios de Salud.**

- **Este centro deberá fungir como el medio a través del que se obtengan los cuadros profesionales requeridos para la planeación de los servicios de salud.**

- **Por último el Centro debe ser estructurado como organismo desconcentrado a fin de que sus objetivos y -- funciones sean llevados con eficiencia y eficacia, -- así como para disponer con la estructura necesaria -- que requiere el brindar capacitación para la planeación en el sector salud.**

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ARIAS GALICIA, Fernando . - "Administración de Recursos Humanos" México 1980 . Editorial Trillas. 524 pags.

AZEVEDO, Fernando. - "Sociología de la Educación". México 1981¹⁰
Editorial Fondo de Cultura Económica . 381 pags.

AZUARA PEREZ, Leandro. - "Sociología". México 1977 . Editorial -
Porrua. 350 pags.

BRITTON, JOHN . - "Educación y Radicalismo en México" (Los años de
Bassols) México 1976. SEP 162 pags.

BRITTON, John. - "Educación y Radicalismo en México". (Los años de
Cárdenas) México 1976. SEP 173 pags.

BUCI-GLUCKSMANN CHRISTINE. - "Gramsci y el Estado" .México 1979³
Editorial Siglo XXI. 484 pags.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. - "La Reforma Administrativa en Mé -
xico". México 1978³ . INAP . 155 pags.

COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL. - "Cen -
so de Recursos Humanos del Sector Público Federal" (Administración -
central). México 1976. 209 pags.

COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL. - "Cen -
so de Recursos Humanos del Sector Público Federal" (Administración -
descentralizada y de participación estatal mayoritaria) . México 1976 .
421 pags.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México 1917

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ", con reformas
y adiciones. México 1969.

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. - "Gufas -
Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal".
México 1982. 345 pags.

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, - "Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal". Sector Salubridad y Asistencia 1982 Vol. II, México 1982. 115 pags.

COORDINACION GENERAL DE PLANEACION, - "Sistema de Servicios de Salud". SSA, México 1981. 80 pags.

CHINOY, Ely . - "La Sociedad". México 1983¹². Editorial Fondo de Cultura Económica. 423 pags.

DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, - "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana". México 1974.

DUHALT KRAUSS, Miguel. - "La Administración de Personal en el Sector Público". México 1974. INAP. 115 pags.

DURKHEIM, Emilio. - "Las Reglas del Método Sociológico". Argentina, Buenos Aires 1976. Editorial Colección Tauro Schapire. 111 pags.

ENGELS, Federico. - "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". Colección Ciencias Sociales, México 1977. Editores Mexicanos Unidos. 206 pags.

"Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de Salud". Cuaderno # 4. México 1983 SSA. 103 pags.

F. S. T. S. E. - "Establecimiento de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal". Colección Servidor Público #4 . México 1983. 24 pags.

GARCIA CARDENAS, Luis. Et. Al. - "la Administración y el Desarrollo de Personal Público". Colección Seminarios # 9 . México 1980. Coordinación General de Estudios Administrativos. 2983 pags.

GUERRERO, OMAR. "La Administración Pública del Estado Capitalista". México 1980. Ediciones INAP. 439 pags.

KONSTANTINOV, F. Et. Al. - "Fundamentos de Filosofía Marxista ' - Leninista". México 1982. Editorial. Progreso . 439 pags.

KOSIK , Karel. - "Dialectica de lo Concreto". México 1982. Editorial Grijalbo. 269 pags.

LEWIS, John. - "La Sociología de Max Weber". México 1981². Editorial Nuestro Tiempo. 198 pags.

LOWY, Michael. Et. Al. - "Sobre el Método Marxista". México 1979. Editorial Grijalbo . 226 pags.

MANACORDA, Mario. - "Marx y la Pedagogía de Nuestro Tiempo". México 1966. USPUAG. 207 pags.

MANFRED Y SMIRNOV. - "La Revolución Francesa y el Imperio de Napoleón". México 1969. Editorial Grijalbo. 160 pags.

MEYER, Lorenzo. Et. Al. - "Historia General de México". México 1981³ Editorial Colegio de México. 1549 pags.

OTTEYZA, José Andres. Et. Al. - "Revista Mexicana de Capacitación de Personal". No. 1. México 1982. CNCA. 89 pags.

PANISIO ROMERO, Carlos Et. Al. - "Sobre el Pensamiento Educativo del Régimen Actual". México 1974. SEP 167 pags.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL . - "Plan Básico 1982-88 y Plataforma Electoral". México 1982. IEPES. 93 pags.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. - "10 Años de Planificación y Administración Pública en México". México 1974. INAP. 224 pags.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-88". México 1983². SPP. 422 pags.

POULANTZAS, Nicos . - "Poder Político y Clases Sociales en el Estado"

Capitalista". México 1974⁸. Editorial Siglo XXI. 471 pags.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia". México. SSA 11 de octubre de 1983.

ROBLES, Martha. - "Educación y Sociedad en la Historia de México". México 1979³. Editorial Siglo XXI. 262 pags.

SPP. CECADE. - "Programa 1983". México 1983 12 pags.

SCHAFF, Adam. - "Historia y Verdad". México 1982. Editorial Grijalbo. 381 pags.

SILICEO, Alfonso. - "Capacitación y Desarrollo de Personal". México 1973. Editorial Limusa . 127 pags.

SOBERON , Guillermo. - "Hacia un Sistema Nacional de Salud". (ET.AL) México 1983. UNAM. 444 pags.

SOLANA, Fernando. Et. Al. - "Historia de la Educación Pública en México". México 1981. Editorial Fondo de Cultura Económica. 645 pags.

SUBSECRETARIA DE PLANEACION. - "Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social 1978-82". México 1979. SSA. Serie Programación y Organización # 1 . 31 pags.

WEBER, Max. - "Economía y Sociedad". México 1944. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tomo I y II. 1237 pags.