

197  
43



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL:  
LA DESCENTRALIZACION DE LA S. E. P.**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

**P r e s e n t a :**

**Celia Consuelo Pacheco Reyes**

México, D. F.

Marzo 1983



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## INDICE

PRESENTACION	2
INTRODUCCION	3
I MARCO TEORICO	11
1. Caracterización del Estado. El nivel de funcionamiento organizacional.	11
2. La Finalidad Objetiva de la <u>Ins</u> titución Educativa.	29
II ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL:	35
1. La Descentralización.	35
2. La Desconcentración de la SEP.	42
III DIAGNOSTICO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA SEP.	69
CONCLUSION GENERAL	93
COMENTARIO FINAL. Gérmenes de un Futuro Deseable.	96
BIBLIOGRAFIA	
Básica	109
Complementaria	114

## PRESENTACION

La presente investigación tiene como antecedentes una serie de acercamientos analíticos a las acciones educativas estatales, efectuados durante los últimos 3 años a propósito de seguir la evolución de la desconcentración administrativa en el caso de la Secretaría de Educación Pública\*, inscribiéndose así en el renglón de una sociología de la organización.

Su elaboración ha sido posible gracias al trabajo conjunto y a las frecuentes discusiones entabladas en torno al objeto de estudio con Susan Street y Guillermo Orozco, dos conocedores del sistema educativo mexicano y excelentes compañeros. Asimismo participaron Felipe Lara, Carlos Ornelas y Noel McGinn, cuyos valiosos comentarios contribuyeron a orientar la investigación; y a Adriana Alvarado, quien donó su mejor esfuerzo en la redacción original de este trabajo. A todos ellos mi agradecimiento.

De alguna manera, también ejercieron influencia en la ejecución de este trabajo mis compañeros de la Asociación de Trabajadores de la Fundación Javier Barros Sierra, con quienes viví una experiencia significativa. Por último quiero mencionar al Dr. Jean Pierre Vielle, a Carlos Topete y a Nemesio Chávez, quienes propiciaron la edición de esta tesis.

---

\* MCGINN, Noel, Susan Street y Guillermo Orozco, "La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México: Un Proceso Técnico en un Contexto Político", Fundación Javier Barros Sierra, 1981.

## INTRODUCCION

Toda obra educativa está sujeta a las condiciones históricas de su época, y los fines de la educación adecuados para cada época se plasman en filosofías y políticas educativas o formas de actuación frente al fenómeno de "lo educativo".

Si se considera que el sistema público de educación es el sistema organizado, sostenido y dirigido por el Estado, será fácil comprender todo el interés no solo educativo, sino sociológico y político, que hay en plantear los problemas de la enseñanza desde el punto de vista de la filosofía política y de la política general, es decir, en señalar el estrecho lazo que une la organización de la instrucción pública con los sistemas y los regímenes políticos.<sup>(1)</sup>

Efectivamente, no hay política general que no traiga consigo, en forma explícita o implícita, una política educativa, y toda política de esta índole varía naturalmente en función de la política general y no adquiere su sentido concreto hasta que se la sitúa en el conjunto y la anima un espíritu determinado, es decir, hasta que se halla en un plano de política general.

En cada sistema de educación y en cada programa de acción educativa, los fines particulares o específicos, de valor histórico, ligados a las condiciones objetivas de la estructura y de la evolución de cada pueblo, y los fines derivados de una "tabla de valores", organizados según determinada concepción de la vida, en un programa político, se combinan en proporciones variables conforme al mayor o

---

(1) AZEVEDO, Fernando de, "A Educação e seus Problemas", fotocopia sin referencia.

menor grado de radicalismo de ideas del grupo que detenta el poder y la mayor o menor fuerza de que dispone en un momento dado para imponerlas o realizarlas.

En materia de educación, no es posible separar los fines y las técnicas o conjunto de medios para realizar aquellos, porque por una parte la técnica de la educación no es totalmente exterior al "agente" y constituye una cosa viva y maleable: la transmisión al individuo de los ideales, de las interpretaciones y de las normas sociales por una forma sistemática, es decir, la educación escolar, se realiza efectivamente mediante técnicas muy sutiles y flexibles (como el lenguaje, la disciplina, los procesos de la enseñanza, etc.), que lejos de hallarse fuera del agente en la realidad exterior, objetiva, están constantemente modificadas y trabajadas por éste, de acuerdo con sus modos de ser, de sentir, de actuar.

Por otra parte, las técnicas poseen, generalmente, un contenido social del que no pueden despojarse, y debido al cual ellas se transforman al transformarse los fines perseguidos: la disciplina, la construcción de programas escolares, los procesos de la enseñanza, las técnicas de organización y trabajo.

Así, pues, una "organización educativa" pública, presupone e implica siempre, en relación con una filosofía de la vida y una política general, una filosofía y una política educativa más o menos conscientes, que, fijando los fines que persigue, abarca el sistema escolar en su estructura interna, en su mecanismo funcional y en las técnicas mismas de la organización. (1)

---

(1) AZEVEDO, Fernando de, op.cit.

Las políticas educativas son determinantes para el desenvolvimiento de una sociedad como la mexicana. Su planeación implica en la actualidad el trabajo organizado de una élite de técnicos y políticos que se encargan de diseñar los lineamientos rectores de la institución estatal SEP, que por otra parte constituye la más numerosa burocracia del Estado Mexicano.

Las tareas organizativas, resultados de un proceso de diseño técnico y traducción de políticas educativas en acciones, se llevan a cabo aduciendo la intención de lograr el mejoramiento cualitativo de los procesos educativos. La naturaleza de las prácticas educativas destinadas a satisfacer las necesidades educativas de la población, exige que su institución generadora adopte formas democráticas de relacionarse con los actores más importantes del sistema educativo: los maestros, directores y supervisores, así como con los receptores del servicio educativo: los alumnos, padres de familia, y en general las comunidades.

En estos momentos es pertinente plantear hasta qué punto la actual política de desconcentración administrativa está proporcionando condiciones favorables para fortalecer lo educativo y estrechar efectivamente su relación con el desarrollo social, tal como lo señalan los planteamientos de la misma SEP.

La presente investigación pretende ubicarse en una problemática de la realidad mexicana contemporánea, al partir de la consideración de la íntima relación entre la política general de la descentralización administrativa y la política educativa, expresada en los cambios organizativos de la SEP durante la gestión del Lic. Fernando Solana como Secretario de Educación.

En efecto, la política de desconcentración administrativa ha impactado de tal manera a la SEP y al sistema educativo que estos son ahora estructuralmente diferentes de hace cinco años; con la desconcentración han cambiado las relaciones de fuerza al interior del Estado, y con ellas, las condiciones de producción de las políticas y programas educativos. De aquí surge el interés por analizar las implicaciones de los cambios para los futuros procesos de la gestión estatal de la educación.

Por otra parte, se ha manifestado la creciente importancia de la descentralización en la política expresa interna a la SEP de involucrar a los gobiernos estatales y a los municipios como co-responsables de la educación. También, la predominancia de las tesis federalistas en los discursos del entonces candidato priista a la Presidencia indica que la distribución de facultades a los gobiernos estatales y municipales se constituirá en un componente principal de la línea política del presente periodo gubernamental.

Justamente por esto se consideró que éste sería un momento muy adecuado para revisar la actuación estatal y la estrategia organizativa adoptada por la SEP, durante el periodo 76-82, derivando de este análisis sus tendencias y consecuencias.

La investigación consta de las siguientes partes:

Capítulo I Marco Teórico.

Capítulo II Estrategias de Cambio Organizacional: La Descentralización. La Desconcentración de la SEP.

Capítulo III Diagnóstico de la Desconcentración de la SEP.

Conclusión General.

Comentario Final.



## I Marco Teórico.

En esta primera parte se presenta una concepción funcional acerca del papel que juega la educación en la sociedad; a la vez que se aventura a exponer el papel de la institución educativa en un contexto como el de México.

El marco teórico que se construyó refleja la preocupación por encontrar parámetros teóricos que permitieran concebir a la institución estatal como parte de los procesos continuos históricos de reproducción social; desde el punto de vista organizacional se ubicó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el contexto actual. Al respecto se consultaron avances teóricos recientes, y a partir de ellos se desarrollaron los conceptos utilizados en este trabajo. Se incorporan algunas opiniones de funcionarios que fueron entrevistados en la etapa de trabajo de campo, debido a que su contenido ilustra las afirmaciones teóricas plasmadas.

El capítulo se estructura de la siguiente manera:

- 1) Caracterización del Estado. El nivel de funcionamiento organizacional.

En este punto se presenta al Estado como una instancia gestora y articuladora de los procesos de la formación social cuyo fin es lograr la reproducción de la sociedad. Se analiza por ello el nivel de funcionamiento organizacional, plasmado en la red de instituciones estatales. El ámbito institucional es caracterizado como arena de conflictos políticos.<sup>(1)</sup>

Se señala que, desde el punto de vista organizacional, las instituciones estatales, para llevar a cabo sus metas sociales y el control de sus funciones, se configuran en un subsistema gestor y un

---

(1) OZLAK, Oscar, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Buenos Aires: Estudios CEDES, Vol.3, No. 2, 1980.

subsistema regulado, y se muestran las interrelaciones entre ambos. Se destacan las modalidades de interdependencia que contempla el sub sistema gestor: 1. Impartir y acatar líneas directivas; 2. Producir y recibir información y conocimientos; 3. Procurar y suministrar el -- flujo de recursos.

Para mostrar la forma en que se articulan ambos subsistemas, se propone que en la modalidad 1, para controlar sus interdependencias jerárquicas, el subsistema gestor adopta una estrategia de racionalización que se traduce en la normatividad de las tareas, funciones y en general los procedimientos propios de la institución.

En la modalidad 2, se observa al subsistema gestor como regulador del flujo y calidad de la información de todas las partes de la institución, lo cual es necesario para poder orientar las actividades especializadas de la misma. La modalidad 3 se refiere a la asignación de recursos para llevar a cabo las múltiples tareas de la ins titución estatal.

Esta explicación organizacional del aparato institucional del - Estado pretende apuntar al comportamiento de cualquier institución; sin embargo nuestro foco de atención es ya aquí la Secretaría de Educación Pública (SEP).

## 2) La finalidad objetiva de la institución educativa.

En este punto se hace una caracterización de la función social de la educación y de la finalidad objetiva de la institución educativa, tomando como punto de partida su propia definición a partir del discurso oficial de la SEP, a fin de mostrar la racionalidad que guía la actuación de la SEP. Se presenta asimismo en un cuadro las propie dades normativas de los componentes educativos, desprendidas de lo manifestado en el discurso oficial.

## II. Estrategias de Cambio Organizacional: la Descentralización. La Desconcentración de la SEP.

El capítulo II es un análisis del estado actual del desenvolvimiento organizacional de la SEP en el contexto de la desconcentración administrativa, elaborada a partir de una aproximación teórica sobre las posibilidades de la descentralización, y de una investigación de campo <sup>(1)</sup> efectuada durante los primeros cuatro meses del año pasado durante las que se entrevistaron aproximadamente a 80 funcionarios - de diversos niveles jerárquicos de la SEP; 35 de ellas fueron a nivel central y 45 a nivel estatal. Los contenidos de las entrevistas seleccionadas aparecen a lo largo del trabajo entrecomillados y la referencia que aparece es la de su clave de identificación, conservando el anonimato del entrevistado.

Se visitaron delegaciones y proyectos educativos de los estados de Puebla, Hidalgo, Chihuahua, Veracruz, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo y Aguascalientes. El objeto de estas entrevistas fue el de contar con una muestra representativa con la cual obtener una visión estratégica e histórica del proceso de desconcentración administrativa, y para obtener una apreciación general de su proceso de implantación y visualizar la variedad de situaciones organizativas de las delegaciones. Con la información obtenida en esa investigación se elaboraron este capítulo y el siguiente.

## III. Diagnóstico de la Desconcentración Administrativa de la SEP.

Este capítulo se presenta mediante la exposición de las conclusiones a las que se llegó después del análisis de la información obtenida, formulando los problemas estructurales en función de las mo-

---

(1) STREET, Susan, Guillermo Orozco y Celia Pacheco, "Prospectiva de una Descentralización Organizativa: Pautas para estrategia de organización", Fundación Javier Barros Sierra, agosto de 1982, Documento de Trabajo.

dalidades organizativas señaladas en el marco teórico. Estas seis conclusiones fundamentales permiten destacar las tendencias pesadas del proceder institucional, así como sus contratendencias.

### Conclusión General.

Se presenta de una forma concisa el planteamiento conclusivo final de la investigación.

### Comentario Final.

Se destacan algunas experiencias interesantes que han surgido en la SEP un tanto al margen de la dinámica institucional, con el propósito de mostrar casos en los que la descentralización se ha dado de una manera eficaz y que ejemplifican algunas de sus ventajas, logros y posibilidades.

---

(1) "Tendencias Pesadas", eventos identificados que tienen mayor probabilidad de ocurrir. Ref. OROZCO, Guillermo, J.A. Ruiz y Noel McGinn, "Futuro de la Educación. Bibliografía Internacional clasificada y comentada", Fundación Javier Barros Sierra, 1981.

## I. MARCO TEORICO

### 1) Caracterización del Estado. El nivel de funcionamiento organizacional.

Se puede concebir al Estado como una instancia gestora y articuladora de los múltiples procesos de la formación social cuyo fin es la reproducción de la sociedad, por lo que condensa, refleja y media los conflictos y contradicciones de ésta. Para asegurar la reproducción económica y social, el Estado asume el papel de "administrador social" de los servicios (tales como salud, vivienda, alimentos, educación, etc.) requeridos por todos los sectores de la sociedad; es decir, el Estado se adjudica la misión de conseguir el bienestar social, y responder a las necesidades sociales.

Si se analiza al Estado desde el nivel de su funcionamiento organizacional se puede observar el encadenamiento de las acciones gestadas por el Estado para lograr el desarrollo de la sociedad. Para llevar a cabo sus funciones, el Estado cuenta con un aparato organizativo constituido por una red de instituciones que mantienen relaciones de interdependencia entre sí. Cada institución tiene una especificidad dentro del aparato estatal, que se concretiza en una finalidad objetiva, o sea la función social adjudicada a cada institución tras el curso histórico. Al interior del aparato estatal se caracterizan determinadas relaciones que se estructuran y articulan con las de la formación social global.

---

(1) CARNOY, Martin, Enfoques marxistas de la educación, México: Centro de Estudios Educativos, A.C., 1981

(2) THERBORN, Goran, What does the Ruling Class do when it Rules?; - State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism, London: NLB, 1978.

De esta manera, la finalidad objetiva de cada institución estatal debe corresponder tanto a los planteamientos del Estado como a las necesidades sociales; estas dos instancias de responsabilidad confluyen en el nivel de funcionamiento organizacional, sometiéndolo a una doble predeterminación. (1) Cada institución tiene que conseguir que el encadenamiento de las acciones produzca resultados compatibles con su finalidad objetiva, a la vez que mantener la vigencia y legitimidad de la institución frente a su entorno. (2)

En este nivel es en donde se elaboran las líneas directrices de la actuación del Estado frente a la sociedad; la formulación e implementación de políticas es por tanto la actividad esencial por medio de la cual el Estado se hace dictaminador de las leyes, reglas y tareas que regulan a la sociedad en su conjunto. (3)

Por otro lado, las líneas directrices del Estado son también lineamientos de organización diseñados para integrar las acciones de las instituciones del aparato estatal en un proyecto político. Dicho proyecto se desenvuelve entre diversas y contradictorias "tomas de posición" de grupos e individuos respecto de las necesidades sociales. Así, las fuerzas sociales pugnan por materializar sus "micro"proyectos en políticas estatales a lo largo y ancho del ámbito institucional. Todo régimen político para legitimar su concepción política y consolidar sus bases sociales, requiere tener congruencia entre su proyecto político y el ámbito institucional, por lo que en determinados momentos podrá modificar las reglas, procedimientos y activi-

(1) TOURAINE, Alain, Introducción a la sociología, México:Ed. Ariel, 1978.

(2) BURRELL, Gibson and Gareth Morgan, Sociological Paradigms and Organizational Analysis; Elements of the Sociology of Corporate Life, London: Heinemann, 1979.

(3) CZLAK, op.cit.

dades del aparato estatal, alterando la relación de fuerzas al interior de este ámbito en concordancia con su proyecto político.

Las relaciones de fuerza alrededor de las pugnas se manifiestan en una institución estatal con la existencia de variadas formas organizativas y modalidades de funcionamiento que contienen características "heredadas" de esfuerzos históricos de pasados regímenes por traducir proyectos y estrategias en acciones concretas. En suma, esta dinámica hace que el ámbito institucional del Estado adquiera características de una arena de conflictos políticos.<sup>(1)</sup>

En el movimiento histórico, la finalidad objetiva de cada institución estatal está sujeta a múltiples modificaciones.<sup>(2)</sup> Estos cambios son plasmados en objetivos y comportamientos organizativos sujetos a regulación<sup>(3)</sup> por actores insertos en cada nivel de la institución. De aquí surge una concepción de las instituciones como sujetos teleológicos con un sistema de objetivos, tareas y prácticas, en un entorno concreto, a partir del cual se configura a su interior un subsistema gestor que regula las acciones y un subsistema regulado u operativo, que se encarga de implantar las acciones.<sup>(4)</sup>

---

(1) GZLAK, op.cit.

(2) El proceso histórico de la transformación de las formas y significados de la tarea de educar en México es objeto del trabajo de Emilio Tenti, Estado, educación y sociedad en México (1867-1980), Fundación Javier Barros Sierra, 1980.

(3) El que objetivos y comportamientos estén sujetos a regulación no significa que se cumpla cabalmente el plan regulador; más bien son los intentos por regular las fuerzas en pugna que contribuyen a determinar su forma y significado en un momento dado.

(4) GELMAN, Ovsei, Gonzalo Negroe y Felipe Lara, "Determinación de Estudios para la Planeación: una propuesta metodológica a SAHOP"; México: Instituto de Ingeniería, UNAM (mimeo), 1981.

De acuerdo con esto, el funcionamiento de una institución se somete a un centro de decisión que elabora los objetivos, los procesos de información generada acerca del funcionamiento de la institución y adopta las estrategias que se consideran adecuadas para lograr su desarrollo; es necesario recordar que los objetivos elaborados en los centros de decisión no se pueden desvincular del resto de la totalidad social. Por ello, las medidas que se ejercen e implementan en cada institución para promover su racionalización, no son productos "voluntarios" de decisores "libres", sino de decisores ubicados en el campo de estructuras de poder más grandes. <sup>(1)</sup>

De esta manera, los objetivos que surgen del proceso de gestión para guiar el funcionamiento de una institución son producto de acciones conscientes. No obstante, estos objetivos se insertan dentro de ciertas posibilidades estructurales ya determinadas, que a la vez son susceptibles de ser alteradas por el desenvolvimiento de dichas acciones. Por ello, el subsistema gestor nunca ejerce total control sobre el regulado; <sup>(2)</sup> más bien, las complejas interrelaciones entre los dos subsistemas suponen procesos con cierta autonomía. Esto significa que ni el subsistema gestor ni el subsistema regulado manifiestan un poder monolítico ni una sumisión completa, respectivamente, sino que hay una interacción entre ellos. En suma, los procesos de gestión no se efectúan bajo condiciones totalmente "racionales", sino que se ven afectados por el desarrollo histórico de relaciones informales entre actores de diversos niveles jerárquicos de los dos subsistemas, <sup>(3)</sup> y por diferencias de estilo personal en el ejercicio

(1) TOURAINE, op.cit.

(2) MOUZELIS, Nicos P., Organización y Burocracia; un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona: Ed. Península, 1975.

(3) SELZNICK, P. "Foundations of the Theory of Organizations", en Systems Thinking Ed. F.E. Emery, Baltimore: Penguin Modern Management Readings, 1969.



(1)  
de las actividades, así como por la trayectoria errática y contradictoria de las formas organizativas.

En las condiciones bajo las cuales el subsistema gestor regula, la traducción de sus políticas y normas en acciones no ocurre ni directa ni linealmente, sino a partir de intentos -coyunturales- por compatibilizar los diversos y contradictorios intereses manifestados en el juego de fuerzas que mantienen a la institución en tensión permanente, y de cuya resolución depende su desarrollo.

Este estado de tensión permanente resulta del conflicto entre los controles intencionales del subsistema gestor y los objetivos e intereses de los actores humanos, <sup>(2)</sup> con lo que el desarrollo se lleva a cabo en un contexto de desequilibrio dinámico. La necesidad de mantener el control de todas las partes de la institución significa una constante búsqueda de formas para lograr mantener su articulación.<sup>o</sup>

Como la realización del quehacer institucional transcurre en una densa red de interacciones entre las partes de la institución, para aprehender la especificidad del comportamiento institucional, se distinguirán analíticamente sus partes e interrelaciones en modalidades de interdependencia. El subsistema gestor de toda institución se articula básicamente a partir de tres modalidades: 1) impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos; 2) producir y recibir

---

(1) HALL, Richard, Organizaciones: Estructura y proceso, México: - Prentice-Hall Internacional, 1979.

(2) MOUZELIS, op.cit.

información y conocimientos asociados a las actividades de la institución; y 3) procurar y suministrar el flujo de bienes materiales, financieros y humanos necesarios para el funcionamiento de cada parte de la institución. <sup>(1)</sup> Veamos más detalladamente estas modalidades de interdependencia:

1.- Impartir y acatar directivas.

La institución estatal actúa con cierta autonomía, a la vez que se halla sometida a las exigencias del Estado y la sociedad que conforman su entorno. <sup>(2)</sup> Por autonomía se entiende el grado en que la dinámica y desarrollo de cada organización, unidad, nivel o grupo obedece a una lógica de factores internos. Es precisamente por esta ambivalente situación (de autonomía relativa), que la institución emite y acata simultáneamente directivas de control, que se insertan en redes de relaciones de autoridad o jerarquía. <sup>(3)</sup> Por autoridad se entiende el derecho de ejercer control sobre la actuación de los sujetos que ocupan puestos inferiores en la jerarquía.

La configuración de la jerarquía institucional contempla 3 niveles: el estratégico, el táctico y el operativo. En el nivel estratégico, para cuidar las fronteras de la institución frente a su entorno, se definen los planes y los objetivos a largo plazo, constituyendo lineamientos globales rectores de la institución. En el nivel táctico, para cuidar la funcionalidad de las acciones internas se diseñan planes a corto plazo para efectuar los objetivos de la institución; en el nivel operativo, para implantar los planes, se realizan los procesos de distribución de los recursos destinados al

---

(1) OZLAK, op.cit.

(2) TOURAINE, op.cit.

(3) OZLAK, op.cit.

cumplimiento de los objetivos.

Control es la capacidad formal de determinar las alternativas de acción de estos sujetos y de lograr que ejecuten ciertas acciones. (1) El derecho de ejercer autoridad se encuentra directamente legitimado en la finalidad objetiva de la institución, y en última instancia, en la formación social de la que ésta forma parte. Toda autoridad se encuentra delimitada por su ámbito de aplicación en situaciones diversas y cambiantes. La dinámica de los estados situacionales posibles define los rangos permisivos de variación del control de un actor sobre su tarea. Estos rangos se refieren a la amplitud dentro de la cual una persona puede actuar sin amenazar la su pervivencia del sistema.

Para que una línea directiva transmita eficazmente el control y propicie su acatamiento, la estructura jerárquica debe estar constituida de tal manera que exista correspondencia entre la naturaleza de las tareas. (2) Esto es, el grado de autonomía de los actores, unidades y niveles debe ser adecuado al tipo de problemas que enfrentan. (3)

---

(1) CLEGG, Stewart, The Theory of Power and Organization, Boston: Routledge and Kegan Paul, 1979.

(2) Las tareas de una organización son aquellas actividades consideradas como necesarias para cumplir los objetivos establecidos. - Se componen de decisiones y acciones diversas, realizadas por individuos y grupos. Por estar sujeta a múltiples variables, la realización concreta de las tareas no se da bajo condiciones totalmente controlables, por lo que las tareas adquieren diversos estados situacionales, conformando así las prácticas de la organización. Estas políticas resultan ser entonces, la estructura visible de las relaciones sociales organizacionales (Clegg, op. cit.).

(3) ASHBY, W.R., "Self-regulation and Requisite Variety", en Systems Thinking, Ed. F.E. Emery, Baltimore: Penguin Modern Management Readings, 1969.

Para lograr un mejor funcionamiento, la organización de la - institución estatal debería permitir a los actores proponer solu-  
 ciones particulares a situaciones también particulares.<sup>(1)</sup> Esto im-  
 plica que la institución tiene que clarificar muy bien el alcance  
 y rango de los puestos, así como las tareas, y que obtenga implíci-  
 ta o explícitamente su legitimidad, es decir, su plena aceptación -  
 por parte de los sujetos, así como que interioricen y asuman el sig-  
 nificado de las tareas correspondientes.<sup>(2)</sup> La posibilidad de lograr  
 legitimidad en sus acciones depende de que se acerte a articular -  
 los elementos internos y las partes de la institución en función -  
 de la complejidad del entorno, así como a integrar continuamente -  
 sus partes en un intento por mantener la articulación, so riesgo de  
 que la dispersión interna amenace a la institución como unidad.<sup>(3)</sup> La  
 adecuación se manifiesta en la definición de las formas de actua-  
 ción de la institución, o estrategias. El ámbito institucional -ca-  
 racterizado como una arena de conflictos políticos- implica que to-  
 da estrategia es una estrategia política.<sup>(4)</sup>

Para mantener la estabilidad de las líneas directivas, la ins-  
 titución busca racionalizar<sup>(5)</sup> sus procesos, lo cual significa que la  
 adecuación de su funcionamiento a las decisiones del poder debe pro-  
 curar el balance de fuerzas a su interior. El proceso de racionali-

(1) MATUS, Carlos, Planificación de situaciones, México: Fondo de -  
 Cultura Económica, 1980.

(2) CLEAVES, Peter, Bureaucratic Politics and Administration in Chile,  
 Berkeley: University of California Press, 1974.

(3) LAWRENCE, Paul and Jay W. Lorsch, Desarrollo de organizaciones;  
 Diagnóstico y Acción, México: Fondo Educativo Interamericano,  
 S.A., 1973.

(4) OZLAK, op.cit.

(5) Ver en la modalidad 3 a qué lógica responde la racionalidad, p.26

zación produce una normatividad que estructura las relaciones entre medios y fines elaborando procedimientos, reglas y modos de realizar las tareas y actividades propias de la institución. Se pretende que esta normatividad guíe efectivamente las prácticas reales de los sujetos. Lo que se racionaliza no es, pues, su funcionamiento en sí, sino su respuesta a la autoridad. Esto es esencial para mantener el equilibrio del conjunto y para producir una situación de normalidad del funcionamiento. Hay que considerar que este equilibrio sólo puede definirse en función de objetivos determinados desde fuera. En este sentido, el equilibrio no es propiamente el de la institución en sí, sino el equilibrio en la adaptación de su funcionamiento a las exigencias del entorno.<sup>(1)</sup>

La necesidad de mantener el equilibrio es permanente, dado que mantener el control representa para la institución una constante -- fuente de inestabilidad. Lo anterior es así, porque al pretender controlar se impone una forma de funcionamiento que por estar basada principalmente en el control de recursos, produce efectos sobre los sujetos.<sup>(2)</sup>

Sin embargo, el poder manifiesto como ejercicio de la autoridad, no suele aparecer como una imposición, sino por el contrario, como consignas legitimadas. Por esto, la institución busca justificar las consignas o directivas de autoridad. Esto lo hace de dos formas principalmente: una, apoyándose en una ideología o conjunto

---

(1) En la actualidad se tiende a hacer cada vez más racional el mantenimiento del equilibrio, en cuanto que cada vez más se guía técnicamente el funcionamiento global de la institución.

(2) TOURAINE, op. cit.

de significados, otorgando sentido a diferentes acciones tanto suyas (o propias de la institución), como de su entorno y de la formación social a la que pertenece, y la otra, apoyándose en la autoridad de puestos jerárquicos superiores. Lo primero es posible a través de "reificaciones"<sup>(1)</sup> de las necesidades de las cuales emanan las consignas. Lo segundo es posible mediante la fragmentación de la actuación de los sujetos en la jerarquía. Esta fragmentación estriba en una separación entre la ejecución de la tarea y la finalidad última de su ejercicio, lo cual justifica una responsabilidad con la autoridad superior siguiente y no con las consecuencias de la tarea efectuada.

---

(1) "Giorg Lukács es quien desarrolla el concepto "reificación" para denominar el fenómeno del fetichismo de la mercancía expuesto por Karl Marx en el § 4 del 1er. capítulo de "El Capital". Lukács utiliza en realidad dos términos: Verdinglichung "reificación"- y Versachlichung "cosificación"-construidos a partir de las palabras alemanas Ding y Sache, que significan "cosa", pero con connotaciones diferentes. Se trata nada menos que de la actividad humana transformada en cosa..""es una categoría social, la cual influye decisivamente en la forma de la objetividad tanto de los objetos cuanto de los sujetos de la sociedad"(Lukács, "Historia y Conciencia de Clase"). Esta categoría transforma a los productores y a los productos en cosa, cosifica (Versachlicht) a las cosas mismas... De la influencia de esta categoría depende la edificación de todos los elementos de la estructura social propia de la economía basada en el cambio, y condiciona al Estado, el derecho, la administración y la burocracia. En efecto, no es sino a partir de la eliminación del carácter individual, personal, humano del trabajo, y por tanto de los productos, que una verdadera organización racional abstracta, no solamente de la producción, sino de todos los actos sociales, deviene posible. Formalismos jurídicos como el Taylorismo, y las reglas burocráticas, encuentran su justificación común en la abstracción original que alcanzado el trabajo en la economía mercantil. Reducido a parámetros cuantitativos, el trabajo no puede dar lugar mas que a formas de conciencia igualmente abstractas..." (Ref. "Encyclopaedia Universalis", Vol. 14, Encyclopaedia Universalis, France, Ed. Paris, 1979)

Se ha mencionado que el Estado establece conexiones directas con intereses y sectores concretos. Estas conexiones influyen e incluso determinan las demandas que le son requeridas y las maneras de satisfacerlas; al interior de la institución se produce algo similar al establecerse relaciones entre diversos grupos y privilegiar medidas y programas a la vez que se resta importancia a otros.

Esto provoca alianzas y rupturas, así como la exclusión e inclusión de grupos, procedimientos y prioridades en su funcionamiento. Aunado a lo anterior, los pesos específicos de personas, programas o necesidades dentro de las relaciones de poder y autoridad representan para la institución constantes focos de inestabilidad y fricciones (tales como luchas entre camarillas) que atentan contra alianzas tradicionales, generan conflictos y amenazan con romper el equilibrio global. Ante esta situación, la institución busca mediar los conflictos con las fuerzas de su entorno a través de prácticas con variables grados de imposición o de negociación.

Mediar los conflictos significa mantener el balance de fuerzas dentro de límites de tolerancia respecto de las relaciones entre los sujetos y los grupos, tanto dentro de la propia institución, como entre los grupos de ésta y los externos. El subsistema gestor asume, mediante prácticas relativamente impositivas y relativamente negociadoras, el manejo de las relaciones políticas de los sujetos y grupos entre sí, así como de la institución en su conjunto con otras instituciones y con los centros de poder.

Resumiendo, para impartir y acatar directivas, es decir, para controlar las interdependencias jerárquicas de tal forma que se cumpla su finalidad objetiva, el subsistema gestor de la institución busca mantener la estabilidad de sus líneas de autoridad y mediar los conflictos entre grupos estructurando para ello la jerarquía de las posiciones y relaciones de autoridad para que sea posible ejercer el control de la institución. El control se refiere tanto a la definición de las tareas como a su realización por parte de los sujetos correspondientes. Esto es, se busca que los sujetos acepten las consignas en la forma en que éstas se han planteado, a la vez que se busca que el resultado obtenido también sea el esperado. Para lograr lo anterior, la institución trata de racionalizar sus procesos de respuesta a la autoridad, cuidando la fluidez de los canales de comunicación, a lo largo y ancho de la jerarquía, es decir, produce una normatividad.

La estrategia adoptada por el subsistema gesto para lograr lo anterior se sustenta en la actualización sistemática y permanente de los métodos y procedimientos administrativos en un intento por clarificar constantemente los papeles y status del personal, para lo que traduce ideales organizativos en reglamentos y manuales, además de establecer mecanismos jurídicos y administrativos por medio de los cuales reconoce y avala o desacredita formas de operación institucionales. A la vez, implanta y ajusta un sistema de recompensas y sanciones para aumentar el grado de compatibilidad entre acciones individuales y objetivos institucionales. (1)

---

(1) SCHULTZE, Charles, "The Role of Incentives, Penalties and Rewards in Attaining Effective Policy", citado en Haverman, Robert y Margolis, Julius eds. "Public Expenditures and Policy Analysis", Chicago, 1970, Markham Publishing Co.



## 2.- Producir y recibir información y conocimientos.

Cada parte de la institución recibe y suministra insumos de información, estableciendo un flujo que responde a determinadas relaciones e interacciones que en su conjunto conforman las interdependencias funcionales de la institución. <sup>(1)</sup> En esta modalidad de interdependencia, el subsistema gestor intenta regular el flujo y calidad de los insumos de información que orienta las actividades especializadas de la institución. De aquí que la variedad de tipos de información es muy grande, por lo que se requiere de un esquema clasificado capaz de reflejar la naturaleza y especificidad de la institución que se sirve de la información.

En el caso de la Secretaría de Educación Pública, su especificidad reside en su finalidad objetiva de educar. <sup>(2)</sup> Al subsistema gestor le interesa recopilar información que le ayude a evaluar el cumplimiento de su finalidad objetiva. Los sistemas de información son mecanismos de evaluación de la actuación estatal respecto de la sociedad; así, de la interpretación de datos que se recopilan constantemente surgen las concepciones institucionales de sus necesidades; es necesario analizar la construcción de los sistemas de información y de los instrumentos de recopilación de datos que tratan de mejorar la relevancia y coherencia entre esta concepción y la realidad educativa.

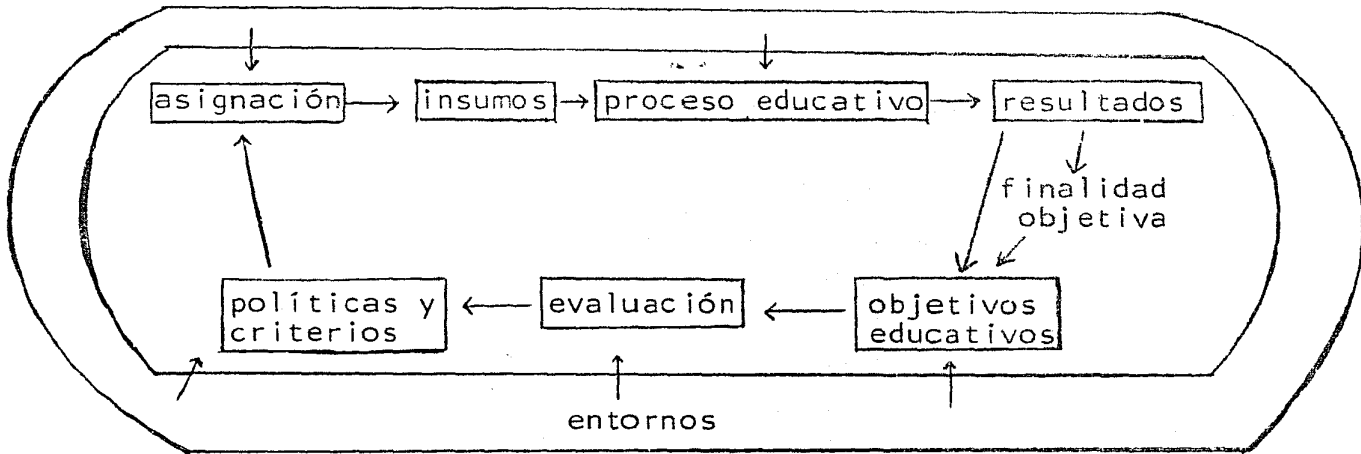
El siguiente esquema <sup>(3)</sup> permitirá ubicar las diferentes fuentes de información relevantes para poder cumplir la finalidad objetiva de la institución educativa:

---

(1) Ver más adelante, p. 28.

(2) OZLAK, op. cit.

(3) MCGINN et al, op. cit.



Cada círculo refiere a procesos distintos, ya que intervienen diferentes variables internas y externas a la institución. - Así, para que el subsistema gestor pueda corresponder a la adecuación de la institución a su doble predeterminación, debe contar con información sobre el estado de cada uno de los procesos representados en el esquema

La información de cada proceso global debería de integrarse de manera relevante y oportuna al siguiente proceso. Para que el subsistema gestor pueda corregir su funcionamiento y adaptarse a las exigencias del entorno de la institución, debería evaluar, ya que cada proceso está alimentado por información reveladora de los efectos de los procesos anteriores. Por ejemplo, para evaluar resultados, se requiere conocer las implicaciones de la evaluación para las políticas y criterios. Además, cada proceso se encuentra sujeto a una serie de factores intervinientes que el estado informático debería reflejar.

Se busca que el flujo de la información en la jerarquía obedezca a las siguientes condiciones: que ningún nivel se sobrecargue con un volumen de información que no pueda manejar eficientemente; que la información de cada nivel y cada unidad abarque as-

pectos que intervienen en la realización de las tareas; y que sea de calidad. En las instituciones de jerarquías complejas, para evitar problemas de distorsión, es esencial que no exista demasiada distancia entre la fuente de la información y su instancia de procesamiento.

En síntesis, dado que la finalidad objetiva de la institución resulta del desenvolvimiento de los procesos educativos y que estos dependen en gran medida de los mecanismos de evaluación que vinculan los procesos, el subsistema gestor busca llevar a cabo adecuadamente básicamente dos procesos: la normación de la dinámica de enseñanza-aprendizaje y la implantación de un sistema de evaluación.

Para el primer proceso, se requiere de información que norme la interacción de los componentes de la dinámica de enseñanza-aprendizaje que son el maestro, el alumno, el contenido, la acción pedagógica y el ambiente escolar. (1) Así, por ejemplo, se manejará información acerca de la formación y práctica pedagógica del maestro, sobre los "climas" adecuados para la interacción maestro-alumno, sobre los mecanismos administrativos que delimiten y regulen el proceso de aprendizaje (como los reglamentos y calendarios escolares), sobre la dosificación del conocimiento en programas y planes determinados según el tipo y nivel de educación, sobre los materiales complementarios a las actividades de los procesos educativos, y en fin sobre la inserción de estos procesos como tota-

(1) Maestro: el facilitador-orientador de los procesos y del aprendizaje del alumno; contenido: el objeto de aprender, conocimientos, hábitos, destrezas, actitudes, valores, etc.; acción pedagógica: la forma o modo de aprender el contenido (incluye métodos, técnicas, materiales, etc.); ambiente escolar: todos los aspectos físico-espaciales, institucionales y sociales; alumno: el sujeto-objeto de los procesos educativos en búsqueda por aprender. (Ref. Street, Susan, Aguilar, M. y Zapata, A. "Una aproximación hacia la construcción de la Acción Pedagógica. Opiniones de algunos maestros de Educación Primaria". Documento. Fundación Javier Barros Sierra 1980.

lidades en los procesos sociales más grandes.

Para la implantación de un sistema de evaluación se busca información que pruebe la efectividad de la interacción de los componentes del subsistema regulado para la consecución de la finalidad objetiva. Por otra parte, se busca información que indique la eficacia general de las actividades de la formulación e implantación de las políticas educativas del subsistema gestor, también en función de la consecución de la finalidad objetiva.

### 3.- Procurar y suministrar el flujo de recursos.

Esta modalidad del subsistema gestor se asume como una función propiamente de apoyo, porque la aplicación de los medios materiales, financieros y humanos permite operacionalizar las acciones desprendidas de las políticas estatales, asegurándose un determinado nivel de actividad. Cada parte de la organización cuenta con capacidades variables para la generación y transferencia de recursos; los flujos de recursos que las vinculan conforman redes de relaciones que se denominarán interdependencias presupuestarias.<sup>(2)</sup>

La institución estatal depende de fuentes externas para obtener recursos, por lo que el subsistema gestor establece relaciones con individuos, grupos, y organismos con el explícito fin de negociar la participación de los proveedores en lo que se refiere a -

(1) CLEAVES, op. cit.

(2) OZLAK, op. cit.

la gestión de bienes, el reclutamiento del personal y la asignación de recursos, es decir, para definir la participación busca formas adecuadas de compartir responsabilidades y derechos en la obtención y manejo de los recursos.

Una vez establecida la participación en la provisión de recursos, el subsistema gestor determina los procesos, criterios y procedimientos con los cuales asignar los recursos a su interior. Dada la manifiesta situación de permanente escasez de recursos, el criterio predominante para su asignación es el de racionalización, entendiendo ésta como la optimización de los medios para el logro de determinados fines. <sup>(1)</sup> Este "meta-criterio" se superpone a otros criterios que suelen utilizarse para asignar los recursos, como son los de relevancia (relación entre el producto generado por los recursos y los objetivos buscados); eficacia (relación entre la producción de resultados y las metas de producción); eficiencia (relación entre la utilización óptima y la utilización mínima de recursos) y equidad (relación entre la distribución y los destinatarios). De igual modo estos criterios se aplican en asignaciones entre sectores, entidades político-geográficas, modalidades educativas y programas concretos. <sup>(2)</sup>

El subsistema gestor contempla, también, sistemas de provisión de los recursos a los destinatarios. Es decir, los recursos son movilizados físico-espacialmente. El curso y el tiempo de toda movilización se define por planes de compra, de elaboración -

(1) WEBER, Max, "Economy and Society", Bedminster Press, New York, 1968.

(2) Estos criterios se utilizaron en el trabajo de McGinn et al, op. cit. Conviene destacar que no hay un solo "deber ser" de los énfasis que se pueden dar a cada criterio dentro del conjunto: depende de las prioridades y posibilidades técnicas y políticas de cada organización educativa.

administrativa, de almacenamiento y transporte, así como de entrega; esta planeación se lleva a cabo por actores del subsistema gestor. El factor más importante en la movilización de los recursos mediante los canales de distribución es la oportunidad con la cual llegan los recursos a su destino.

El subsistema gestor intenta, también, evaluar la utilización de los recursos en función de su finalidad objetiva, pues la capacidad de lograr mejores resultados a través de la asignación depende de que se evalúen los efectos de los resultados sobre objetos a transformar en función de los objetivos buscados. (1)

Los pesos dados a los criterios de asignación se reflejan en los tipos de evaluación empleados por el subsistema gestor. Por tanto, si se privilegia el criterio de eficiencia en la asignación, se evaluará prioritariamente que se utilicen los mínimos recursos necesarios, etc.

---

(1) MCGINN et al, op. cit.

## 2) La Finalidad Objetiva de la Institución Educativa.

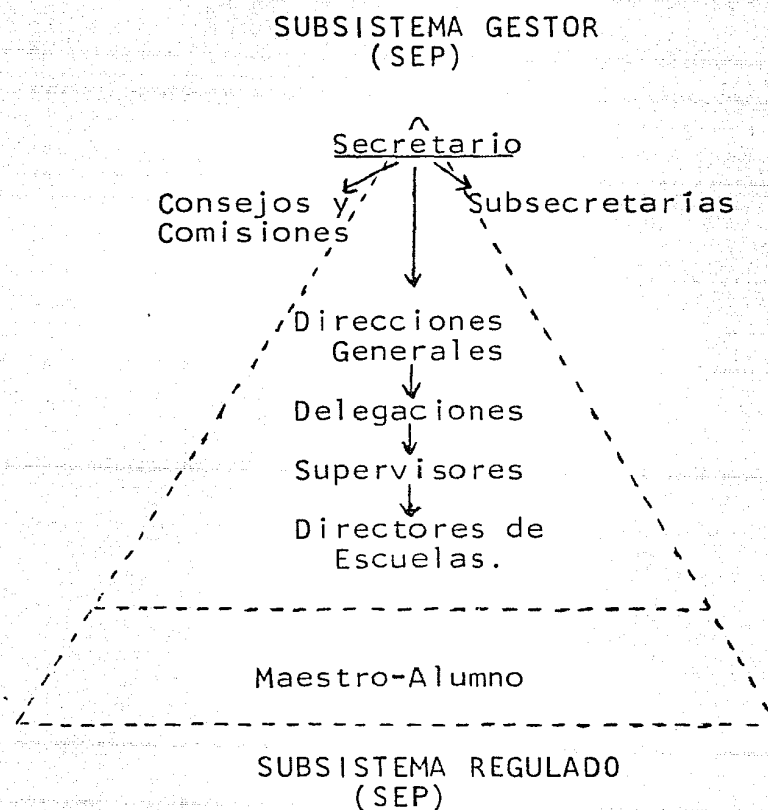
De las tareas necesarias para la reproducción de la sociedad, la tarea de educar tiene un lugar destacado entre los factores que intervienen en la expresión de la dinámica social. Dado que la educación es esencial para conformar la actitud que los individuos adopten frente a su entorno social, su lugar está entre los factores determinantes de las relaciones sociales. La función que cumple la educación en la sociedad, desde un punto de vista de responsabilidad institucional, es la de transmitir los requerimientos mínimos indispensables para "funcionar" en sociedad, y su objetivo es la adaptación del individuo a un sistema social "veloz e intrincado"<sup>(1)</sup>.

Para ello, el sistema educativo contribuye a la definición del deber ser de la convivencia social, expresando en la educación el "estilo de vida" que se pretende alcanzar, y los comportamientos sociales necesarios, de acuerdo con los lineamientos de la dinámica de la sociedad, generados por el proyecto político del Estado. El "estilo de vida" deseable debe permanecer en todo el ámbito institucional e imprimirse en su comportamiento organizacional para el cumplimiento de la finalidad objetiva de la institución. Se ha señalado ya este funcionamiento institucional en la primera parte de este capítulo. En seguida se abordará el significado que en el caso de México, la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) imprime a su finalidad objetiva.

---

(1) BRAVERMAN, Harry, "Trabajo y Capital Monopolista". Ed. Nuestro Tiempo, 1975.

Según la caracterización hecha, el subsistema gestor de la SEP corresponde a los niveles del Secretario (además de su staff de apoyo y los subsecretarios), las direcciones generales de las diferentes modalidades (del servicio y de apoyo), de las delegaciones en los estados y de los supervisores de zona y directores de escuela. El subsistema regulado refiere al maestro en interacción con el alumno en los procesos educativos, llevados a cabo al interior del aula escolar.



La gestión de la educación requiere en primer lugar definir un estado normativo que delimite los fines hacia los cuales orientar las acciones institucionales. La finalidad objetiva



de la SEP se sustenta actualmente en una amplia concepción de los fines de la educación, expresada por la cabeza del sistema educativo: el Secretario de Educación.

Se considerará aquí que la formulación de las funciones de la educación, conforme al discurso del Secretario (y el de la SEP en general) constituye un acercamiento conceptual de lo que puede entenderse como la definición de una educación cualitativamente adecuada para los mexicanos. En sus planteamientos se pueden encontrar los principios orientadores de la práctica educativa. Se valora sobre todo la necesidad de que por medio de esta práctica se forme a los individuos con conocimientos, habilidades, valores y actitudes que les permitan intervenir conscientemente en la producción de la sociedad futura. La importancia que adopta la educación para el desarrollo social es la conformación de los sujetos de tal forma que sean "dueños de su propio destino y realizadores de un proyecto personal y colectivo de humanización creciente"<sup>(1)</sup>.

La siguiente cita del Secretario de Educación Pública ilustra el concepto integrado de las funciones de la educación: "El gobierno pone énfasis en la educación como vía para elevar los niveles de vida. Se aspira a un desarrollo centrado en la persona humana y no en las cosas que producen, por valiosas que éstas sean. El ser humano necesita de la educación y la cultura para participar activamente en la vida democrática. Mujeres y hombres requieren capacitación para aumentar la eficiencia de -

---

(1) Palabras pronunciadas por Fernando Solana en la XXXVIII Reunión de la Conferencia Internacional de Educación organizada por la UNESCO y la Oficina Internacional de Educación, Ginebra, Suiza, Nov. 10 de 1981.

su trabajo productivo. Los hombres y las mujeres capaces son los que contribuyen al desarrollo económico de la nación. Son el recurso fundamental de la sociedad. De su capacidad para mejorar por sí mismos la calidad de su vida depende el verdadero desarrollo. Por ello, el desarrollo general de México no puede ir más de prisa que el avance que alcancemos en la educación de los mexicanos".<sup>(1)</sup>

### Propiedades normativas de los componentes educativos.

Todo proceso educativo debe contemplar en su diseño cinco componentes: el alumno, el maestro, el contenido, la acción pedagógica, y el ambiente escolar. En el discurso oficial, se pueden encontrar las siguientes definiciones de las propiedades normativas:

El alumno es el destinatario del servicio educativo y sujeto de los procesos educativos. Su preparación debe contemplar "...cinco aspectos -el ético, el social, el intelectual, el afectivo y el productivo- (que) constituyen el núcleo común de valores dentro de los que se realizan las mujeres y los hombres de calidad... Son aspectos de la personalidad que tratan de desarrollar y perfeccionar quienes aspiran a elevar la calidad de sí mismos y paralelamente, la calidad de sus vidas".<sup>(2)</sup>

"El maestro" es el principal responsable de que el proceso educativo mantenga la orientación deseada. Es él quien vincula los diversos momentos de dicho proceso y a quien corresponde -

---

(1) SEP, "Informe de Labores", 1979.

(2) SEP, "Informe..." op. cit.

que los distintos aspectos de la educación sean un todo integrado... Necesita compartir el proyecto educativo del Estado. Necesita ser partícipe y corresponsable de la planeación educativa"<sup>(1)</sup>. "El maestro habrá de ser un un experimentador incansable en el proceso cotidiano de formar hombres y mujeres mejores. Para que ello sea posible, el maestro debe contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y con los medios - que le permitan tener la oportunidad de un permanente aprendizaje..."<sup>(2)</sup>.

"Asimismo, debe disponerse de una selección excelente de contenidos de la enseñanza y de métodos educativos. Se necesitan mejores planes y programas de estudio, materiales y métodos didácticos adecuados al desarrollo global del educando, procedimientos que evalúen su alcance y medios para conocer con mayor veracidad la realidad educativa"<sup>(3)</sup>.

"Una política educativa orientada a propiciar calidad, debe... orientar los métodos educativos a facilitar una relación auténtica, veraz e inspiradora entre el maestro y sus alumnos. Debe abrir las instituciones educativas a las influencias familiares y comunitarias que ayuden a vivificarlas!"<sup>(4)</sup>

En el siguiente cuadro se resumen las propiedades normativas de los componentes del proceso educativo que se desprenden del discurso oficial. En su conjunto conforman un "deber ser" que la SEP adopta en su finalidad objetiva.

---

(1) SEP, "Informe...", op. cit.

(2) SEP, "Informe...", op. cit.

(3) SEP, "Informe...", op. cit.

(4) SEP, "Informe...", op. cit.

PROPIEDADES NORMATIVAS DE LOS COMPONENTES EDUCATIVOS

EL ALUMNO DEBE:	EL MAESTRO DEBE:	LOS CONTENIDOS DEBEN:	LA ACCIÓN PEDAGÓGICA DEBE:	EL AMBIENTE EDUCATIVO DEBE:
<p>Ser participante activo en su proceso de aprendizaje, con la posibilidad de participar en el diseño del mismo.</p> <p>Percibir y comprender el significado de lo que va a aprender y su relevancia para su colectividad.</p> <p>Ser el foco de atención de los procesos educativos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser una persona moralmente íntegra y mentalmente sana.</li> <li>2. Estar actualizado en conocimientos científicos, psicológicos, pedagógicos y de planeación de cursos y programas.</li> <li>3. Tener vocación magisterial, trabajar con gusto y con libertad.</li> <li>4. Tomar en cuenta los intereses, problemas y la naturaleza del niño.</li> <li>5. Comunicarse con los padres de familia.</li> <li>6. Intervenir en la elaboración de programas contenidos y textos.</li> <li>7. Ser un agente de desarrollo en la comunidad rural o urbana.</li> <li>8. Tener estatus social apreciado y una remuneración justa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar en el alumno sus habilidades para buscar la información relevante y para resolver problemas reales, así como concientizarlo del papel social que tiene que desempeñar.</li> <li>2. Ser coherentes con el contexto socio-económico, político y cultural del alumno y relevantes para que el alumno se pueda desenvolver en su propio medio eficientemente.</li> <li>3. Ser relevantes además a la comunidad donde enseñan, de manera que la comunidad obtenga beneficios directos de la información difundida y las habilidades adquiridas por sus integrantes.</li> <li>4. Ser continuamente revisados para evitar información irrelevante u obsoleta.</li> <li>5. Ofrecerse mediante la utilización de técnicas didácticas que estimulen el interés del alumno por aprender.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Basarse en la utilización óptima de la tecnología y de los recursos locales, propiciando el aprendizaje empírico y una interacción efectiva entre alumno, escuela, familia comunidad y ambiente en la solución de problemas reales.</li> <li>2. Promover un intercambio de información profesor-alumno en ambos sentidos.</li> <li>3. Facilitar la evaluación global del proceso de aprendizaje.</li> <li>4. Desarrollar la capacidad de expresión oral y escrita del alumno.</li> <li>5. Desarrollar la capacidad de absorción, elaboración y síntesis de información en el alumno.</li> <li>6. Adaptarse a las peculiaridades de cada alumno.</li> <li>7. Facilitar la autoevaluación tanto por parte del profesor como del alumno.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser congruente con los propósitos de la educación e influir positivamente sobre el maestro y el alumno.</li> <li>2. Ser aprovechado para facilitar el aprendizaje.</li> <li>3. Procurar el compañerismo, la comprensión, la comunicación y el respeto.</li> <li>4. Facilitar los vínculos entre el proceso educativo y los medios familiar y social del alumno.</li> </ol>

II. ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL:  
LA DESCENTRALIZACION. LA DESCONCENTRACION  
DE LA SEP.

1) La Descentralización.

La configuración adoptada por el Estado mexicano en el sexenio 1976 - 1982 se inscribe en una tendencia general hacia la refuncionalización de las tareas necesarias para la organización de la sociedad, en un contexto de turbulentas y cambiantes condiciones económicas y sociales. El intento más avanzado ha sido el encaminado a lograr una mayor integración entre el Estado y su aparato administrativo, a fin de obtener eficiencia en el ámbito institucional y propiciar una mayor incidencia de la población en la consecución del desarrollo del país.

El foco de atención ha sido precisamente la renovación de los vínculos entre el Estado y la sociedad, lo cual se ha hecho por medio de la adecuación del funcionamiento de las instituciones para coincidir con los lineamientos generales de desarrollo del país. Con esta pretensión el Estado busca establecer un contacto mucho más estrecho y directo con la población, por medio de las instituciones.

La burocracia estatal, y en especial la de la SEP, ha sido escenario de importantes esfuerzos por lograr planteamientos coherentes entre sí, que permitan, mediante procesos técnicos, llevar a cabo su papel asignado por el proyecto estatal, propiciando una mayor comunicación entre las comunidades y el Estado. Para tal fin, han fructificado las actividades investigativas en las instituciones educativas, realizadas por equipos técnicos,

quienes apoyados en marcos teóricos y metodologías diversos, tratan de incorporar los últimos avances científicos en cada campo. Es importante señalar, sin embargo, que estos esfuerzos han permanecido generalmente ajenos a un contacto realmente directo con las comunidades destinatarias de los servicios, tendiendo a permanecer más bien dentro de la línea justificatoria de las acciones estatales, y a pesar de que producen un alto nivel de racionalización de estructuras y procesos del ámbito institucional, no han logrado penetrar a la sociedad mexicana en su conjunto, según se verá más adelante.

Se considera que el proyecto de reforma administrativa del Estado en el período que se está analizando, se incerta en la renovación de los vínculos entre el Estado y la sociedad; a continuación trataremos de explicar la estrategia de descentralización administrativa, desde el punto de vista de la institución estatal en su nivel organizacional.

La toma de decisiones de cada sistema educativo puede caracterizarse de acuerdo a como se articulen las modalidades de interdependencia de la institución en un continuo centralización-descentralización. El polo extremo de la centralización refiere a una configuración en donde la autoridad -y subsiguientemente la información y los recursos- se concentran en el más alto nivel de la institución, proviniendo de la propia institución o de fuera de ella en una instancia de igual o superior jerarquía. El polo extremo de la descentralización refiere a una configuración donde estos elementos son distribuidos entre varios actores y participantes en los distintos niveles de la jerarquía insti-

tucional e inclusive fuera de ella.

En el caso de la distribución de responsabilidades frente a los recursos, una posición extrema sería una en la que todo recurso proviniera de una sola fuente con autoridad jurídica - sobre la institución, y otra posición extrema sería cuando las fuentes se diferencian conforme al tipo de recursos y provinieran de entes jurídicos distintos y de diversos entornos correspondientes a los niveles jerárquicos y territoriales de la institución. Así, las formas que adquiere la articulación de las interdependencias presupuestarias dependerá de una configuración más o menos concentrada o una más o menos fragmentada de las fuentes de financiamiento y de provisión de recursos. <sup>(1)</sup>

Si la totalidad de recursos provienen del más alto nivel del Estado, la institución deberá presentar su estado de cuentas a ese nivel. Una de las consecuencias de la centralización de la autoridad sobre los recursos, es su tendencia a bloquear las relaciones de los niveles subordinados con los organismos educativos de su entorno, simplificando por un lado los vínculos administrativos con el exterior pero por otro, requiriendo que el subsistema gestor organice a bajo nivel instancias propias de control administrativo. Estas instancias tienden a controlar la conformidad de los niveles subordinados en función de la conservación de sus relaciones con los niveles superiores.

Cuando los recursos provienen de una multiplicidad de fuentes correspondientes a diversos niveles de la organización se

---

(1) MEYER, John and Brian Rowan, "The Structure of Educational Organizations", en Environments and Organizations, Eds. Marshall W. Meyer & Associates, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978.

establecen relaciones laterales a lo largo de su jerarquía. Demasiada fragmentación de los programas de financieamiento y un exceso de canales diferentes de tramitaciones pueden obstaculizar el acatamiento de directivas de autoridad de otros niveles de la institución. Como el aumento de tamaño y complejidad de las unidades administrativas tiende a corresponder a la diferenciación y fragmentación de las fuentes de financiamiento, una descentralización exagerada puede hacer peligrar la integración y articulación de las interdependencias jerárquicas y funcionales

Por esto, se busca evitar el divorcio entre la definición de las políticas de la institución y el manejo de los fondos y recursos, ya que de lo contrario se puede caer en una ritualización de la autoridad en políticas -manifiesta en decisiones llevadas a cabo sin el respaldo material que las operacionaliza o en la imposición, por grupos técnicos, de criterios rígidos que -justifiquen los gastos independientemente de su relevancia para las políticas; manifestada en la institución educativa en la exclusión de categorías que incorporan la complejidad y riqueza de lo educativo. Los dos casos provocan que las actividades administrativas tiendan a encerrarse en sistemas puramente contables para fundamentar su incidencia en las demás actividades de la institución, alejándose de las políticas educativas. (1)

Por otra parte, los procesos históricos de diferenciación y autonomización a los que está sujeta la institución pueden, en

---

(1) MEYER, op. cit.



un momento dado, manifestarse en una desvinculación entre el subsistema gestor y el regulado o en modalidades desarticuladas que problematizan y dificultan el cumplimiento de la finalidad objetiva de la institución. La adecuación se manifiesta en la definición de las formas de actuación institucional o estrategia. El ámbito institucional -caracterizado como arena de conflictos políticos- implica que toda estrategia es una estrategia política.<sup>(1)</sup>

Al materializarse la función de control en una búsqueda - por integrar y articular prácticas desvinculadas, el subsistema gestor puede apoyarse en una estrategia de centralización o de descentralización, lo que implica que puede redistribuir la autoridad hacia arriba o hacia abajo en la jerarquía, concentrando o delegando selectivamente la capacidad formal de ejercer -- control sobre tareas concretas en situaciones determinadas.

De acuerdo al objeto de estudio empírico de la presente investigación, se tratará aquí la estrategia de descentralización entendida como una delegación de autoridad.<sup>(2)</sup> Una delegación de la autoridad es su reasignación desde un nivel jerárquico superior a uno inferior, que se efectúa conforme a determinados -- principios sobre cómo debe ejercerse la autoridad.<sup>(3)</sup> Considerada como delegación funcional, no se cuestiona la estructura jerárquica en sí; al contrario, se la respeta y se apoya en ella. Por esto es que la estrategia incluye la imposición de controles

(1) OZLAK, op. cit.

(2) SEP, Dirección General de Organización y Métodos, "Desconcentración en la administración Pública Federal" Documento Preliminar s/f.

(3) KOCHEN, M. & K.W. Deutsch, "Delegation and Control in Organizations with varying Degrees of Decentralization", en Behavioral Science, Vol. 22, 1977.

(1)  
para el desempeño de las tareas. El problema que presenta - una estrategia de descentralización para el subsistema gestor es el de distribuir a cada nivel jerárquico las tareas y autoridad correspondiente que, maximizando su proximidad al nivel de su impacto, generen prácticas cuyos rangos de variación posible no amenacen la supervivencia de la institución, optimizando la eficacia en el cumplimiento de su finalidad objetiva.

Dados estos requisitos, ubicaremos tres posibilidades - teóricas de descentralización para la SEP, sustentadas en diferentes criterios de priorización.

El criterio principal de la primera es el descongelamiento de los canales que vinculan los niveles jerárquicos, mediante la delegación de facultades sobre el manejo administrativo de medios y recursos necesarios para operar algunas modalidades educativas. Esta posición pretende impulsar la eficiencia de los mecanismos internos apoyando los esfuerzos emprendidos para mejorar la cobertura educativa en dichas modalidades,<sup>(2)</sup> y reducir la variedad de situaciones excepcionales que sobrecargan los canales de comunicación y los niveles de decisión.

El criterio que sustenta la segunda posibilidad, es el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos, mediante la diversificación de modos de intervención en la problemática educativa. Con esta situación se buscaría canalizar los recursos humanos, materiales y financieros regionales y locales hacia

---

(1) KOCHEN & Deutsch, op. cit.

(2) FURTER, Pierre, "Extensión de la cobertura y mejora de la calidad de la educación básica, especialmente para las zonas rurales y los grupos urbanos marginados", Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Costa Rica (Mimeo), 1980.

la realización de tareas pedagógicas, curriculares y administrativas e implica también arreglos de "co-responsabilidad" entre padres de familia, representantes de grupos comunitarios, autoridades municipales, estatales, etc. <sup>(1)</sup> Lo característico de esta posibilidad es la búsqueda de formas de participación que contribuyan a la adecuación del servicio educativo a particularidades regionales.

El criterio que orienta la tercera posibilidad es el fortalecimiento del control de las comunidades sobre sus propios procesos de desarrollo, mediante el otorgamiento paulatino de autoridad de decisión en la gestión del servicio educativo en un territorio definido. La intención aquí es fomentar la capacidad de cada individuo, grupo y comunidad para autoformarse, transformándose a sí misma y a su entorno. De esta forma, las medidas rebasan el sistema educativo, buscando contribuir a reivindicaciones locales, lo que junto con otros procesos sociales paralelos, se orienta a atender las desigualdades regionales, contribuyendo así a la integración de un proyecto nacional de desarrollo más democrático.

---

(1) STAPLES, Ezra, J., "Impact of Decentralization on Curriculum: Selected Viewpoints", Washington, D.C.: Association for Supervision and Curriculum Development, 1975.

## 2) La Desconcentración de la SEP.

En seguida abordaremos los siguientes planteamientos: ¿Qué condiciones institucionales han imperado en el sexenio 1976-1982 para que la SEP pueda llegar a cumplir su finalidad objetiva? ¿Qué posibilidades y obstáculos plantea el ámbito institucional hoy en día para la futura gestión de la tarea de educar? En suma, ¿está la actual política de desconcentración administrativa propiciando condiciones favorables para fortalecer lo educativo y estrechar su relación con el desarrollo social, tal como lo señalan las concepciones de la finalidad objetiva? Para responder a estas preguntas se hace necesario exponer una reseña histórica del momento en que acontece la desconcentración de la SEP.

A partir de los años '40 y hasta el momento de la desconcentración, se observa el creciente poder del personal magisterial sindicalizado en el control de las plazas -asignación, administración y promoción del personal, tanto en servicio como administrativo-. Este personal pertenecía básicamente a dos grupos: el tradicional, que por su número y sus años en la burocracia tenía un peso administrativo en todos niveles; y el sindical, <sup>(1)</sup> que controlaba las carreras políticas del personal magisterial y presionaba en los asuntos laborales a través de de mecanismos como la negociación del escalafón y de los cambios de maestros.

---

(1) MCGINN et al, op. cit.

El control de estos dos grupos se llevaba a cabo mediante líneas de autoridad que conectaban a los supervisores con los directores federales de educación primaria en los estados; a éstos con los directores generales de las modalidades educativas de primaria y secundaria; y a éstos a su vez con la oficialía mayor del centro, la cual ejercía el poder real sobre los niveles subordinados ya mencionados, porque tenía el control del proceso de asignación de recursos, desde la presupuestación hasta el ejercicio de recursos humanos, financieros y materiales. La concentración de estas funciones en la oficialía mayor y la relativa autonomía de decisión y acción de los directores generales de cada modalidad escolar en la operación del servicio educativo implicaba que la resultante dispersión de acciones a nivel central, en tanto que cada dirección general era casi un mundo aparte, se reproducía ante la dispersión territorial del personal a nivel estatal.

La SEP era una institución que crecía cada vez más rápidamente y con la misma velocidad se multiplicaban sus problemas de organización y control sobre cada una de sus partes. Las situaciones laborales se tornaban cada vez más difíciles de controlar, sobre todo teniendo en cuenta que entre 1970 y 1980 las plazas de la SEP aumentaron de 400,000 a 900,000. Para la burocracia central esto significaba para 1978 girar más de un millón de cheques, y controlar la tremenda variedad de conceptos salariales.

Desde el régimen del presidente Echeverría, esta situación rebasaba las posibilidades de atención de la administración central. Fué entonces cuando se elaboró el "Proyecto de Descentralización Administrativa" y se crearon nueve Unidades de Servicios Descentralizados en los estados. (1)

Aunque prácticamente todas las secretarías contaban con oficinas en los estados desde antes de 1970, sus funciones se limitaban a producir un cúmulo de información que brindaba una imagen pobre y poco veraz del estado de los procesos. En la SEP esta situación es notable, y aún con estas unidades llegaban al centro "grandes paquetes de trámites y servicios de un millón cien mil plazas" (M.1) en espera de solución, ya que no se llegó a manejar ninguna modalidad educativa, constituyendo las unidades básicamente centros de información.

Para legitimar el papel del Estado como reformador y promotor activo del desarrollo nacional es necesario que continuamente se emprenda la búsqueda y adopción de estrategias técnicas de organización. A este respecto durante el periodo a que se refiere este trabajo, se adoptó un proyecto tecnocrático para la conducción de las instituciones del Estado; en el caso de la SEP el proyecto tecnocrático adquirió relevancia, según se verá más adelante, a propósito de dar mayor flexibilidad, eficacia y racionalidad al Estado y a su aparato.

---

(1) CARRANZA, José Antonio, "Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa", SEP, 1976.

En un contexto de modernización del Estado mexicano, se otorgó mayor peso y relevancia a los planes nacionales. Como mecanismos orientadores, el Plan Global de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Industrial, el Plan de Desarrollo Urbano, etc., pretenden vincular a los diferentes sectores en un gran esquema coherente que impulsara un desarrollo homogéneo y moderno de la sociedad mexicana, procurando lograr un desarrollo planificado. La Secretaría de Programación y Presupuesto apoya estos planes mediante la constitución del sistema nacional de planeación y el sistema nacional de información, que con su aplicación a las diferentes instituciones estatales, buscan uniformar criterios y acciones.

La reforma administrativa surge paralelamente como una manera de lograr una mayor vinculación entre este proyecto global de desarrollo manifiesto en los planes nacionales sectoriales, y el nivel de funcionamiento organizacional de las instituciones estatales. Derivado directamente de una decisión presidencial y normado por medio de la coordinación general de estudios administrativos (CGEA) y por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la reforma administrativa contempla el establecimiento de estrategias para lograr la coordinación intersectorial y la de los estados de la república, a fin de favorecer la desconcentración territorial del aparato estatal administrativo<sup>(1)</sup>. Para llevar a cabo estos propósitos, se crean diversos mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales y entre las de los gobiernos estatales.

---

(1) Según el proyecto de descentralización administrativa, la primera etapa es la desconcentración territorial de autoridad. Ver referencia en la siguiente cita.

Para planear las prioridades estatales y nacionales, en el sexenio pasado existían los COPRODES (Comités Promotores de Desarrollo) bajo la coordinación de las delegaciones de SPP. Aunque la desconcentración administrativa otorgó personalidad jurídica a los COPRODES para hacer programas, tendía permanentemente a romperse su estructura de coordinación, por el hecho de no existir una clara delimitación entre el ámbito estatal y el federal, y por la desigualdad en niveles de desconcentración entre las dependencias. De esta experiencia surgieron los COPLADES (Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo) como organismos estatales, con el fin de coordinar todos los sectores en el ajuste de las prioridades y planes sectoriales y estatales al plan global de desarrollo. Los lineamientos que siguen los COPLADES son dictados a su vez por el COTECUDE (Comité Técnico de Unidades de Desarrollo Estatal), que es el organismo de más alto nivel de definición de la reforma administrativa, con representantes de CGEA y SPP y del que surgen grupos de trabajo intersectoriales en los que se ha venido discutiendo cómo debe ser la participación de la federación. Comenta un funcionario entrevistado: "con este COTECUDE se pretende formar una figura que determine la coordinación entre niveles nacionales, estatales, municipales. Por ello, los grupos de trabajo buscan los niveles óptimos de coordinación, hacen organigramas, definen conceptos y niveles de concertación; instrumentos con los cuales se hace la coordinación entre sectores" (S.1). Los documentos producidos en estos grupos de trabajo establecen las normas y los



lineamientos generales que deberían ser recogidos por los diversos sectores.<sup>(1)</sup>

Aunque los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) precedieron a los COPLADES, los CUC actualmente son concebidos como estrategias laterales<sup>(2)</sup> para fortalecer la coordinación en los estados, ya que persiste el problema de desiguales niveles de desconcentración entre las dependencias. El CUC<sup>(3)</sup> tiene como finalidad formular metas de desarrollo para cumplir con lo programado y está compuesto por representantes de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Gobernación, la Coordinación General de Planeación Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos - Marginados y la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En cuanto a su funcionamiento general, se pide a cada estado

su proposición detallada de presupuesto -incluyendo el nivel municipal- en función de la demanda potencial; de acuerdo a esto se asignan los recursos para el cumplimiento de las metas. Cada cabeza de sector aprueba y manda recursos, y la federación los distribuye a cada municipio y localidad.

Estos intentos de coordinación entre sectores y niveles tienen implícitos una función evaluativa y de control. Dice un entrevistado: "La SPP tiene la función jurídica de evaluar, pero como no lo puede hacer, ya que no tiene condiciones para

- 
- (1) Tal es el caso del "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal", Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, (fotocopia sin fecha) en el que se distinguen las fases de delegación de funciones en el continuo centralización-descentralización.
- (2) Otra estrategia lateral es el programa promovido por la SPP "Corresponsabilidad del gasto" con participación a nivel del municipio.
- (3) "Convenio Unico de Coordinación; programas estatales de inversión; linea

ello, se está trabajando en el control de metas de cada sector. Los CUC y COPLADES pretenden ser mecanismos de evaluación y control (ya que tienen que reportar los avances) pero son apenas un intento débil por regular el destino de los fondos!!(S.1)

Complementariamente a estos mecanismos de coordinación entre niveles, también se han estrechado comunicaciones entre las secretarías del centro, y especialmente entre la SPP y las cabezas de sector. La SPP tiene coordinadores y equipos de trabajo asignados a cada secretaría, quienes buscan dar congruencia a los conceptos y cantidades asignadas del presupuesto. Con respecto a actividades de planeación, la SPP ha procurado establecer mayor contacto con las secretarías a través del Programa de Acción del Sector Público (PASP). Del PASP se generan documentos-guías que incluyen los rubros que deben ser desarrollados por cada secretaría.

Hasta ahora se han visto sólo algunas de las condiciones estructurantes del proyecto estatal. Para que los lineamientos básicos tengan vigencia, deberán encontrar en las instituciones estatales un medio capaz de dar respuesta a ellos, es decir, un medio propicio para su traslación al contenido de cada sector. De esta respuesta depende el grado de permeabilidad logrado en cada institución, de las directivas del presidente y su staff de apoyo. El proyecto estatal ha encontrado en la SEP un medio adecuado; prueba de ello es el hecho de que la SEP, conforme a lo afirmado por un funcionario de SPP, "es la secretaría que más avances ha logrado en la desconcen-

---

mientos para el proceso de revisión y ajuste de las propuestas estatales en el seno de los COPLADES" (Fotocopia sin referencias).

tración administrativa en conjunto. Las estrategias laterales se han concretado principalmente en la SEP y fuera de ésta - prácticamente no hay acuerdo intersectorial para la toma de decisiones con respecto a la descentralización!!(1.1)

El proyecto modernizador del Estado adquirió un impulso vital al ponerse en marcha los mecanismos de la descentralización en la SEP, que constituye de hecho la mayor burocracia del país. Los avances dados por esta institución se deben en gran medida al respaldo personal del Secretario de Educación y al estrechamiento de relaciones con otras secretarías y especialmente con la SPP, además de los mecanismos de coordinación que se mencionan arriba.

La desconcentración del sector público y los convenios - han tenido eficacia no tanto en integrar los objetivos que cada programa plantea, sino en vincular el proyecto estatal global con las políticas internas de cada sector. La permeabilidad de las instancias a los requisitos del proyecto modernizador se refleja en los cambios estructurales del funcionamiento organizacional, que tienden hacia mayores niveles de concordancia con el proyecto global. Al interior de la SEP esto se manifiesta en el énfasis dado a mantener la unidad interna frente al entorno, y por cuidar la legitimidad e imagen de la institución educativa. Esto deja en un segundo término la correspondencia con la otra instancia de responsabilidad de la institución: su finalidad objetiva de educar.

No obstante que los nuevos procesos y estructuras organizativas se articulan en la actualidad más con el ámbito polí-

tico del proyecto estatal que con el correspondiente a la finalidad objetiva de la institución, se ha mantenido a nivel ideológico un contenido educativo en las políticas de la SEP, como se muestra en las referencias al discurso oficial en el marco teórico de este trabajo. Es de acuerdo a concepciones de los fines de la educación que se fijan estrategias y se determinan los instrumentos para llevar a cabo la modernización de la organización del aparato burocrático educativo.

Los cambios estructurales al interior de la SEP que han promovido la articulación del subsistema gestor al proyecto estatal global han sido producto de medidas centralizadoras - paradójicamente, encaminadas a fortalecer la autoridad del Secretario y asegurar el cumplimiento de los lineamientos presidenciales. Se refieren aquí dos de estas medidas (una tercera es objeto de la quinta conclusión del diagnóstico, que se presenta más adelante): primero, la unidad promovida por el Secretario de Educación a la política educativa y la organización o diferenciación interna; y segundo, el cambio del foco definitorio de la política educativa, pasando del nivel de los directores generales al nivel de los consejos, esto es, centralizándolos.

Con respecto a la primera medida centralizadora, el papel del Secretario de Educación ha sido relevante, ya que ha dirigido muy de cerca la definición de las grandes prioridades y políticas del sector educativo. Según funcionarios de la SEP, su actuación ha sido fundamental para la concepción e implan-

tación de todos los programas, desde su diseño hasta su experimentación, y también para determinar las tareas de la organización y los cambios requeridos.

Esta participación es resultado de un cambio en las fuerzas motrices de la SEP. Como se ha apuntado en otra parte, al momento de la designación del Lic. Solana, la SEP se encontraba en permanente expansión y dispersión, aunadas al arraigado burocratismo del grupo tradicional y al juego de fuerzas sujetas más que nada a las acciones del sindicato sobre los puestos a lo largo del subsistema gestor. La situación organizativa se caracterizaba por la existencia de múltiples y desarticuladas líneas de autoridad que estaban desvinculadas de la figura portadora de la máxima autoridad: el Secretario.

En este contexto se introducen funcionarios pertenecientes a un grupo de tecnócratas o "renovador"<sup>(1)</sup> que se ubicaron en la recién creada subsecretaría de Planeación y coordinación educativa, donde diseñaron nuevos programas<sup>(2)</sup> y produjeron información para la política educativa, logrando así una posición desde la cual establecieron una paulatina reestructuración de las líneas de autoridad y sus canales de transmisión a fin de enfrentar a los grupos tradicionalmente dominantes, contrapuestos al programa estatal. La paulatina maduración -

---

(1) En otra parte se fundamenta la continuidad transexeneal de este grupo, al que se denomina rexonador o tecnocrático, adjetivos que se utilizan en este trabajo. (McGinn et al, op. cit.)

(2) Como el de educación de adultos, educación comunitaria, arraigo del maestro rural, etc. Ver el apéndice de este trabajo.

del proyecto renovador hizo explícito en el subsistema gestor -mas no lo modificó- el alejamiento entre las actividades del personal en torno a la administración y control de las plazas y las de la formulación de las políticas educativas.

En principio el proyecto tecnocrático carecía de una base al interior de la SEP que asegurara el acatamiento de sus directivas, fenómeno que aumentaba conforme se bajaba de nivel jerárquico. Tampoco se controlaban las actividades ni se tenía forma de obtener información que permitiera a este grupo conocer con certeza el estado del servicio educativo. Estos fueron los núcleos que se abordaron en primera instancia como los substanciales para la realización del proyecto de racionalización de la expansión del sector.

En la reestructuración organizativa efectuada por la SEP en febrero de 1978, fueron, a juicio personal, principalmente dos cambios los que permitieron al grupo renovador empezar a consolidar una base de poder dentro del subsistema gestor. - Primero, la dirección general de organización y métodos pasó a depender directamente del Secretario, con lo que éste tuvo bajo control directo el instrumento con el que se pudo iniciar la regulación jurídica de la estructura de la SEP. Segundo, la subdirección de programación y presupuestación, perteneciente a la dirección general de planeación, se reestructuró como dirección general de programación y presupuestación y adquirió facultades de elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales bajo el nuevo sistema de presupuestación por programas.

Con esto las facultades de la oficialía mayor se limitaron al ejercicio y control del presupuesto. (1) Estos cambios significaron para el grupo renovador la posibilidad de vincular teóricamente la planeación con la programación, al estar las dos funciones encargadas a personas afines. (Ver organigramas).

Estos intentos por rearticular funcionalmente al subsistema gestor no fueron sin embargo suficientes para lograr el acatamiento efectivo de las directivas del Secretario por parte de los directores generales y consecuentemente de los niveles subordinados.

Cuando se puso en marcha el proyecto de descentralización administrativa se crearon las delegaciones estatales como organismos desconcentrados en los estados, (2) y con ello surgió un nuevo nivel en la jerarquía. La asignación de un delegado como la representación directa del Secretario de Educación en los estados, el establecimiento de las delegaciones estatales con carácter jurídico y la división entre funciones operativas y normativas fueron las condiciones que en conjunto condujeron a la modificación de las líneas de autoridad, extendiendo efectivamente una nueva línea del Secretario hacia los diferentes niveles de su jerarquía. Además de apoyarse en el decreto presidencial de la reforma administrativa, la decisión de desconcentrar se justificó con el argumento de que en el centro las direcciones generales se dedicarían a producir políticas para normar la actividad de las delegaciones y que se trasladaría

---

(1) McGINN et al, op. cit.

(2) Diario Oficial, 22 de marzo de 1978.

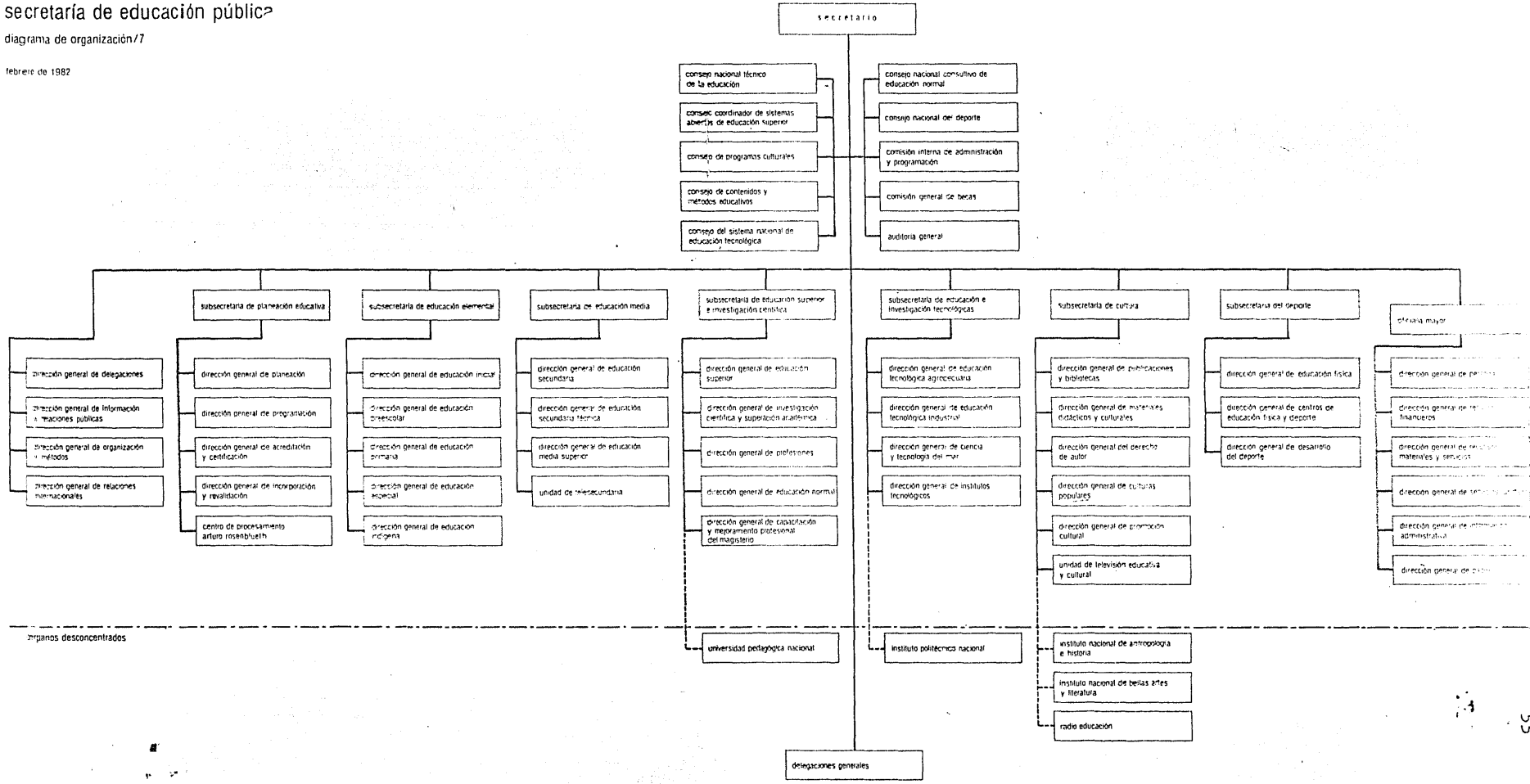


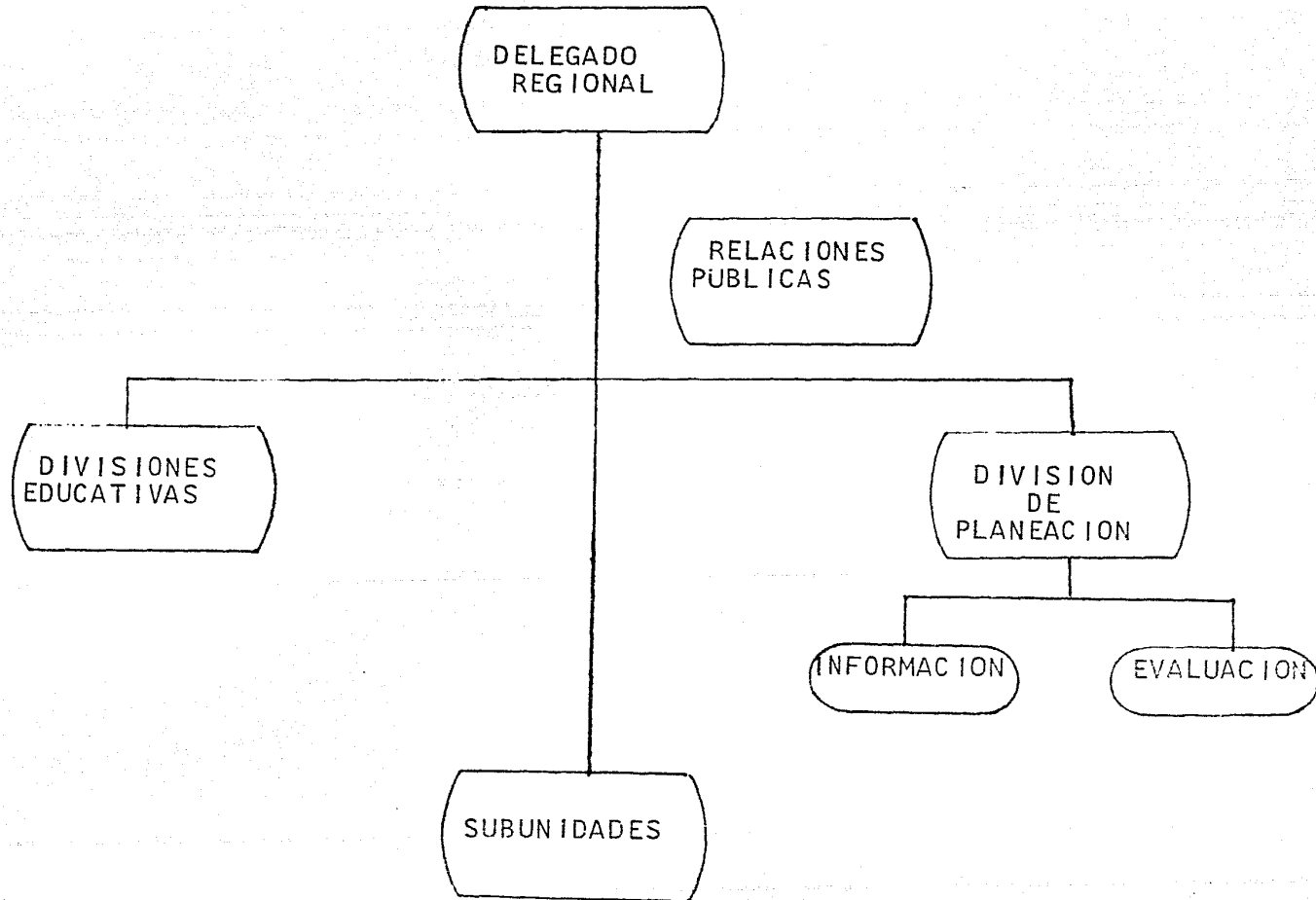


# secretaría de educación pública

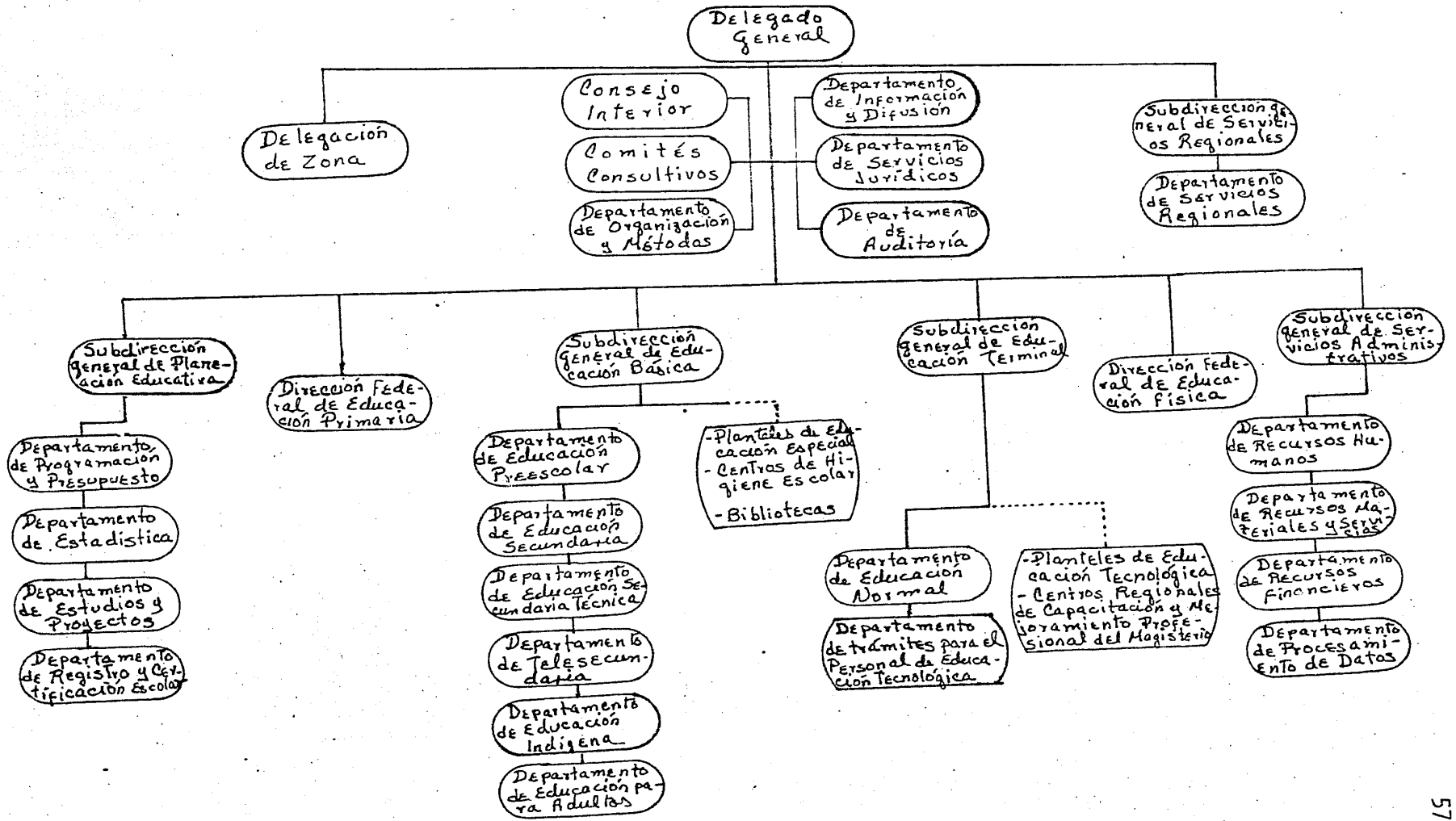
diagrama de organización/7

febrero de 1982





Ref. SEP "Manual de Organización",  
1975-1976



la función operativa a las delegaciones en los estados, con lo que se lograría una mejor estructura administrativa y una más ágil tramitación de los asuntos, sobre todo de los que afectan al personal magisterial. (1)

Más recientemente, se ha extendido todavía más esta línea con la creación de los departamentos de servicios regionales (DSR), que son oficinas de la delegación ubicadas en poblaciones según una regionalización hecha en cada estado y encabezadas por un jefe que depende directamente del delegado.

El efecto principal de la extensión de la línea vertical de autoridad, fue forzar el realineamiento de los actores a lo largo de la jerarquía. Se cambió el foco generador de actividades legítimas y autoridad del grupo magisterial (2) al grupo renovador y su aparato administrativo en proceso de consolidación. Se promovió en primer lugar una relación de coordinación entre los directores generales y los delegados, ya que éstos tenían facultades para operar el servicio de educación básica, que tenían que normar aquéllos. El que se instaurara al delegado como la autoridad federal en el estado propició la subordinación de los directores federales y autoridades estatales a él. Con esto no solo se impulsó una forma diferente de garantizar el cumplimiento de líneas centrales de autoridad, sino que también se debilitaron los vínculos entre los directores federales y los directores generales. Las di-

- (1) Bajo este nombre está incluido el grupo tradicional-administrativo, ya que la mayoría de las personas vinculadas a él provienen del magisterio; también incorpora intereses del sindicato por pertenecer a él el personal magisterial.
- (2) Dirección General de Organización y Métodos, SEP, "Desconcentración de la Administración Pública Federal. Documento Preliminar". (Fotocopia sin fecha).

rectivas para la operación del servicio ahora no eran ya definidas en este nivel. Con este debilitamiento de las viejas líneas de autoridad se originaron conflictos entre el grupo magisterial y el sindicato, todo lo que permitió al grupo renovador empezar a modificar una situación de control en los estados poco funcional a sus propósitos, con la incorporación de medidas integradoras, como se verá enseguida.

Con la desconcentración, la presencia en los estados de un delegado como receptor directo de las directivas del Secretario de Educación y un staff de apoyo, la delegación acercó al grupo tecnocrático al nivel operativo del subsistema - gestor, es decir, los cuadros magisteriales de supervisores de zona, directores de escuela y maestros.

Como el director federal de educación primaria era la cabeza estructuradora de las relaciones entre estos actores, ellos respondían al grupo tradicional. Para que la extensión de las líneas de autoridad fuese efectiva, se necesitaba asegurar que estos actores respondieran a las directivas. Según las conclusiones de un reciente trabajo <sup>(1)</sup> las delegaciones requerían información para utilizar sus primeras facultades de programación, y muy especialmente información acerca de las necesidades para la operación del servicio educativo.

Uno de los cambios sustanciales en la organización interna de la SEP que acompañan al proyecto político del grupo renovador, se refiere a la situación de la información utilizada en los procesos de planeación y en la formulación de las

---

(1) STREET, et al, op. cit.

políticas educativas. Antes de la creación de la subsecretaría de planeación y coordinación educativa en 1971, la SEP no tenía un centro que concentrara las estadísticas del servicio educativo. Es más, la SPP tenía un acervo de información mucho más detallado y completo que la SEP. El sistema de información estadística es ahora cualitativamente superior al de hace varios años. <sup>(1)</sup> En buena medida esta mejoría se debe a la desconcentración administrativa y a la capacidad de las delegaciones para canalizar información antes no recuperada al flujo de información central.

Por otra parte el proceso de desconcentración contempla la perspectiva de otorgar cierta autonomía de actuación a las delegaciones. Así, destaca el hecho de que pueden constituir un apoyo a la planeación central en el sentido de colaborar en la definición de objetivos y en la implantación de estrategias adecuadas. Se dice que es deseable que cada vez intervenga menos la federación, restringiéndose al papel normativo, y se espera que las delegaciones lleguen a planificar su educación en cada estado en el corto plazo, con lo que se confía lograr una mejoría en la oportunidad y calidad del servicio educativo.

Con este fin, en 1978 se inició la microplaneación regional "con el propósito de: institucionalizar la metodología de planeación educativa en las delegaciones; capacitar al personal de éstas en algunas técnicas de planificación; identif

---

(1) En la revista de la SEP "Memorándum Técnico", publicada por la Dirección General de Programación, se encuentran muchos artículos dedicados a los esfuerzos por mejorar la calidad de los sistemas de información.

car y analizar los factores pertinentes que deban incluirse en una metodología de planificación educativa regional, que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones particulares de cada región estatal!"<sup>(1)</sup>

Con este sentido se crearon el departamento de estudios y proyectos y el proyecto de microplaneación, dependientes - de la subdirección de planeación en las delegaciones, con lo que se piensa ubicar el origen de problemas educativos y dar soluciones lo más cercanamente posible al lugar donde suceden. No basta entonces con conocer fenómenos como por ejemplo la deserción y la reprobación en cifras globales; una buena planeación requiere conocer el fenómeno en sí, sus causas y concretar por ejemplo el lugar donde están los desertores y reprobados. La obtención de estos datos es importante porque si no se solucionan estos problemas elementales, es imposible dar satisfacción a la demanda real de educación.

De esta manera se contempla la necesidad de investigar las condiciones educativas de los estado, ubicándose en las delegaciones la tarea de situar problemas. Dado esto, debería existir la capacidad de actuar sobre ellos, lo que implicaría una autonomía de decisiones en este nivel.

No obstante, aun cuando existe intención por desarrollar esta función investigativo-planificadora, en el trabajo de campo se constató que no se ha podido llegar a que las delegaciones la asuman, esto es, que ubiquen el origen de los pro

---

(1) SEP, Dirección General de Planeación, "Bases de la Planeación Educativa", 1982.

blemas en sus contextos complejos desde su óptica de mayor cercanía geográfica que la del centro. Enseguida se presentan algunas de las razones de esta ausencia de planeación e investigación en las delegaciones:

- a) la atención se dirige prioritariamente a las actividades orientadas a cumplir requerimientos centrales, quedando poco tiempo para emprender proyectos propios;
- b) la predominancia de tareas de consolidación administrativa tiende a llevar a la burocratización de las delegaciones;
- c) una tendencia a manejar políticamente las actividades de la delegación por parte del delegado, hacen inestables el interés y apoyo que éste pueda ofrecer a la investigación;
- d) los diagnósticos que se hacen en la delegación no se utilizan como instrumentos de planeación o guías para acciones concretas, sino como inventarios de datos;
- e) la imposición de objetivos y metas y de esquemas interpretativos del centro desintegran la visión de la realidad de los actores en este nivel, produciendo desfasamientos en las acciones y confundiendo la verdadera estimación de las necesidades;
- f) una carencia de recursos financieros, humanos y materiales suficientes, y
- g) no siempre se cuenta con cuadros técnicos capacitados y conscientes del papel de la investigación.

Las decisiones que pueden tomarse en la delegación, con base en los diagnósticos que ahí se elaboran, sólo refieren a



formas para mejorar la captación de la demanda por el servicio, información que luego entra en el flujo central de la programación del presupuesto, y a la clasificación de la demanda captada en algunas de las modalidades y programas ya determinados del sistema educativo. En la subdirección de planeación de las delegaciones se suele considerar que están realizando investigación, cuando en realidad están cumpliendo únicamente los requerimientos de información del centro, etc.

Otro factor importante es que no se ha cumplido el proceso de discusión de los manuales, ni por parte de la dirección general de organización y métodos -que está encargada de su elaboración y mejoramiento-, ni por parte de las delegaciones, que son las que más pueden decir al respecto. Al depender del Secretario, la DGOYM está limitada por las necesidades manifestadas por éste, quien a su vez depende del avance planteado por el proyecto nacional. Este proyecto político exige a la SEP una funcionalidad y coordinación tales que pueda darse paralelamente y conforme a lo programado. En efecto, la descentralización de la SEP, como ya se ha mencionado, está planteada como cumplimiento de etapas que se suceden en el tiempo, donde la desconcentración de los servicios administrativos es apenas la primera etapa; estas son las premisas de que se debe partir para responder por la eficacia de los procedimientos en el lapso programado.

La determinación central de las etapas y de su estado de

(1)  
 avance, ha pretendido forzar a las delegaciones a mantener un ritmo semejante (estandarizado) en cuanto al cumplimiento de normas y procedimientos establecidos en los manuales de la DGOYM. Por esto los manuales generalmente no han sido discutidos, pues el proceso de discusión es muy largo, si se atendiera a una consulta detallada, además de que se ve obstaculizado por problemas de geografía y comunicaciones, agregado esto al ya normal estado de atraso en algunas funciones por parte de la delegación. Es más, lejos de poder llevar a cabo la discusión, las entrevistas realizadas en algunas delegaciones muestran que ni siquiera se plantean esta discusión, y el personal de los distintos niveles jerárquicos permanecen más bien ocupados en tratar de asimilar los frecuentes cambios efectuados a las normas, y de llevarlos a la práctica.

Así que las reformulaciones de los manuales se han hecho a partir de la consulta central esencialmente, por lo que la visión plasmada en ellas sigue siendo la del centro, alejada de la realidad de los estados, etc. A partir de este procedimiento de consulta parcial se ha pretendido homogeneizar a todas las delegaciones, determinando estados de avan

---

(1) Al final de 1982 se cumple la etapa de consolidación de la desconcentración, ante lo cual se apresuró la conclusión de los "Centros SEP", que son construcciones emprendidas en los estados en los que se ubican los centros de cómputo, almacenes y oficinas y reúnen en un solo lugar a todas las autoridades educativas. Un sentido más realista que adopta el término "consolidación" es la preocupación por trazar un plan transexenal de la educación. Formalmente el proceso de desconcentración comprende cuatro etapas: 1) coordinación; 2) desconcentración de los principales niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, normales); 3) desconcentración de educación de adultos, educación indígena, educación física, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio e incorporación y revalidación y profesiones; 4) llevar la desconcentración hasta los planteles. Ref. "Avances en el Proceso...", DGOYM, op. cit.

ce y etapas por cumplir.

Es notoria la ausencia de evaluaciones sistemáticas y periódicas, siendo común que al centro lleguen resultados de la aplicación de la normatividad solo cuando los problemas administrativos se convierten en problemas políticos o cuando algún delegado recurre al centro para solucionar cualquier problema que rebase sus capacidades. El instrumento con el que se conoce la situación de las delegaciones, esto es el organigrama, no es eficaz, ya que aún cuando debiera reflejar diversas situaciones de responsabilidad y jerarquía, un organigrama dice poco de los procesos reales.

Sin embargo hay que aclarar que de alguna manera existen condiciones en las delegaciones destinadas a propiciar flexibilidad interna y a adecuar los manuales de la DGOYM a las condiciones locales, como la creación de unidades de organización y métodos en cada delegación, a manera de asesoría del manejo organizativo. La flexibilidad interna es necesaria sobre todo porque la variedad de modalidades internas entre delegaciones se debe principalmente a la situación del personal y a la visión del delegado respecto de lo que es necesario hacer para producir el equilibrio de fuerzas entre -- los trabajadores de base y los de confianza. Esta división es producto de la tendencia histórica a la desintegración de las líneas de autoridad centrales según se baja de nivel en la jerarquía, y producto del hecho de que las delegaciones -- tuvieron que incorporar nuevos elementos para llevar a cabo las tareas surgidas de la desconcentración. Por tanto, la

repartición de responsabilidades en la delegación es el punto más estratégico para las funciones designadas por el centro.

Los intentos por integrar al personal emprendidos en las delegaciones están encaminados a repartir las tareas según las características del personal, a fin de lograr una mayor comprensión de las normas centrales y optimizar el desempeño de las funciones. El recurso básico para orientar al personal respecto de los nuevos procedimientos han sido los cursos de capacitación para el desempeño de las funciones. Sin embargo los efectos varían según las estrategias utilizadas y según las relaciones entre los funcionarios y el personal sindicalizado. Como existen diversas situaciones locales, y las relaciones entre las autoridades locales, la delegación de la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o la organización u organizaciones magisteriales existentes son muy variables, los manuales son sometidos a interpretaciones múltiples y tienen impactos desiguales.

A la fecha de realización del presente trabajo, la situación común al interior de las delegaciones es el "desconocimiento de la distribución de funciones"(G.1), así como la "poca claridad en su definición"(V.1). Por tanto, aun cuando las normas y manuales se han reformulado, en las delegaciones se precisa una mayor "definición de las instancias"(A.1), "más claridad sobre cómo proceder con los manuales"(G.1), y en general una mayor comunicación respecto de los cambios de manuales, tareas y funciones.

Un aspecto donde se sienten mayores confusiones es respecto a las relaciones entre las diferentes direcciones generales y las delegaciones. Por un lado se habla de que las experiencias de las delegaciones pueden modificar políticas o lineamientos nacionales; pero por otro lado se plantea que éstos últimos han de seguirse homogéneamente, con lo que se contradice o no logra sintetizarse el otro planteamiento de resolver las cosas particulares conforme lo requieran las especificidades estatales. La medida que ayudaría a una delegación "no serviría necesariamente al centro si no se puede aplicar a otras delegaciones"(B.3), etc.

La uniformación de los procedimientos en los manuales en niveles de abstracción que esconden la diversidad de condiciones locales es otro factor a favor de la predominancia de los criterios administrativos sobre las formas concretas de producir resultados adecuados, ya que los primeros son los que se reportan hacia arriba. Todo esto repercute en que el contenido de los manuales centrales pierde vigencia y por tanto relevancia para el funcionamiento de las delegaciones, aunque de todos modos se tenga que realizar esfuerzos para cumplir los criterios. El hecho de que los manuales ni son diseñados por las delegaciones ni son aprehendidas las formas adecuadas para producir resultados, implica por una parte que los manuales eventualmente se vuelvan obsoletos y por otra que la práctica se influye más por las personas concretas que van adquiriendo experiencia, llevando cada vez más a la separación entre la norma y la práctica.

Se ha planteado que es necesario actuar de diferentes maneras para asegurar el éxito de la normatividad. Así han surgido nuevas estrategias de implantación para la misma - normatividad, sin cambiar las bases de ésta; esto es, cambian las formas de asegurar el acatamiento de las normas, - pero se sigue intentando uniformar y adecuar las delegaciones a ellas, en lugar de adecuar las normas a las condiciones particulares de cada delegación.

Para remediar la falta de coordinación de las distintas instancias dentro de la SEP se han hecho diferentes esfuerzos que son los que han dado algo más de flexibilidad a la normatividad, y por los que se puede afirmar que la normatividad tiende cada vez más a ser funcional en sus resultados a la articulación del subsistema gestor. Estos esfuerzos abarcan "un mejor aprovechamiento de los consejos internos de las delegaciones, el mejoramiento del flujo de la información entre la delegación y las autoridades centrales, reuniones con los responsables de diversos programas, así como reuniones con algunos delegados y autoridades centrales para discutir las proposiciones del centro acerca de la normatividad"(C.3).

### III. DIAGNOSTICO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA SEP.

En este capítulo se pretende mostrar un panorama de los efectos de la puesta en práctica de las políticas educativas y de los lineamientos organizativos, así como identificar - las tendencias pesadas del proceder institucional y sus contratendencias. El siguiente cuadro presenta la estructura de esta parte:

#### Efecto 1:

La desconcentración administrativa ha logrado la extensión de la línea vertical de autoridad y una mayor integración a ella de los directores generales, directores federales y supervisores.

#### Efecto 2:

La normatividad ha logrado una mayor racionalización de la transmisión de las directivas de autoridad del Secretario y de los procesos administrativos implicados.

#### Efecto 3:

La desconcentración administrativa ha ampliado la esfera de influencia del grupo renovador.

#### Efecto 4:

Se ha dado una mayor vinculación - entre el proyecto estatal global y las políticas educativas, a partir del fortalecimiento de la autoridad del Secretario.

#### Efecto 5:

Se ha logrado una mayor institucionalización de la función de planeación del nivel central.

#### Efecto 6:

Permanece el divorcio entre el contenido de las políticas educativas y la finalidad objetiva.

#### Tendencia A:

Se tiende hacia una mayor articulación del - subsistema gestor de - la SEP.

#### Contratendencia A:

La transferencia de la pugna por el poder al nivel estatal tiende a desarticular el subsistema gestor de la SEP.

#### Tendencia B:

Se tiende hacia una mayor centralización de - la definición de las po - líticas educativas.

#### Contratendencia B:

Los diversos grados de autonomía alcanzados en las delegaciones tienden a desarticular una centralización efectiva.

Tendencia A: Se tiende hacia una mayor articulación del subsistema gestor de la SEP.

La configuración del subsistema gestor de la SEP es al final del sexenio 1976-1982 cualitativamente diferente a su inicio. En el aspecto organizativo, el intento del grupo - tecnocrático se dirige a afectar estructuras y procesos que antes carecían de mecanismos de acoplamiento con sus respectivos entornos. Esto es producto de la organicidad lograda entre el proyecto político del grupo tecnocrático con el del grupo hegemónico del Estado, pues encuentra su génesis y fundamentación en procesos y relaciones más grandes a nivel del Estado.

Los fundamentos de esta tendencia residen en los siguientes efectos de la desconcentración emprendida:

1.- Con la desconcentración administrativa se ha logrado la extensión de la línea vertical de autoridad y una mayor articulación a ella de los directores generales, directores federales y supervisores, llevada a cabo mediante políticas de integración como: facilitación de apoyo material (instalaciones equipadas, vehículos, materiales didácticos, etc.); y por otra parte se inicia una reorganización de las tareas encaminadas a mejorar la imagen de eficacia de la SEP para responder a las necesidades escolares y magisteriales.

2.- El grupo tecnocrático ha emprendido un proceso de racionalización de los procesos administrativos y de organización - de las áreas de trabajo de la SEP, así como la definición de los límites de autoridad y responsabilidades para cada puesto.



Con la normatividad de las tareas organizativas se ha logrado una mayor fluidez en la transmisión de las directivas de autoridad del Secretario de Educación y de los procesos educativos implicados.

3.- Con la desconcentración administrativa se hizo efectiva la extensión territorial y jerárquica de las líneas de autoridad del Secretario (y por tanto del Presidente). Con la inserción del grupo tecnocrático a las nuevas estructuras y procesos, se generó la posibilidad de asegurar el acatamiento de las directivas centrales y dar una base para la articulación. Ahora bien, aun cuando como se ha mostrado, el acatamiento no siempre es eficaz, las estrategias de integración operadas desde la delegación y apoyadas por el centro han servido principalmente para mediatizar los brotes y conflictos surgidos por la falta de legitimidad de la normatividad, en tanto que los procedimientos administrativos normados por el centro se aplican cada vez más efectivamente

La predominancia del proyecto institucional lograda mediante la normatividad de las funciones se debe también a la influencia ejercida por el grupo tecnocrático en la orientación del desenvolvimiento de las delegaciones, de tal forma que las viejas autoridades tengan que depender de ellas. Es decir, las delegaciones han buscado asegurar la conformidad de los actores magisteriales a las tareas y actividades necesarias para hacer corresponder sus propias respuestas a las peticiones de los niveles centrales.

La imposición de ritmos y manuales de procedimientos han forzado a una relación bastante estrecha entre el centro y las delegaciones, promoviendo la articulación en torno a criterios administrativos, y obviando la recuperación al proceso central de normatividad de todos aquellos elementos posibilitadores de una actuación diferente de las delegaciones. Es decir, se ha logrado una mayor articulación entre estos niveles jerárquicos justamente porque la normatividad se basa en adecuar el funcionamiento de cada instancia de la SEP, y en especial de las delegaciones a la norma, y no lo contrario. Si se hubiera efectuado en forma contraria, como estaba estipulado, se podría esperar una mayor articulación entre las delegaciones y sus entornos propios y entre ellas y el subsistema regulado.

En suma, en el cuidado de la estrecha interdependencia de los factores políticos, técnicos, administrativos e ideológicos ha predominado la preocupación por la articulación del subsistema gestor.

Contratendencia A: La transferencia de la pugna por el poder al nivel estatal tiende a desarticular al subsistema gestor de la SEP.

Un factor principal de desarticulación del subsistema gestor de la SEP ha sido la falta de legitimidad del proyecto del grupo renovador al implicar una amenaza directa para la conformación del gremio magisterial. Significa una interrupción y una intromisión en ámbitos antes operados bajo la hegemonía del grupo magisterial. Es, a fin de cuentas, una

modificación del "estado normal de las cosas" Surgen los espacios de enfrentamiento directo entre "normatividades" que convierten en arenas de conflictos políticos todas las instancias, estructuras y procesos nuevos y tradicionales.

En efecto, a pesar de la desconcentración, las "relaciones problemáticas" y la pugna por el poder existentes entre SEP-SNTE se trasladaron a los estados. La falta de legitimidad de los cambios producidos por la desconcentración para los cuadros magisteriales ha significado que se mantengan yuxtapuestas las viejas y nuevas estructuras y procesos, lo que a su vez muestra que el ámbito de influencia del grupo renovador se da en forma desigual. Permanecen por lo tanto sin resolución las viejas formas de mediar conflictos (la corrupción en el control de las plazas y la lucha por los puestos administrativos), al lado de las nuevas formas de negociación abierta entre las partes (delegación, director federal de educación primaria y sindicato), y de la aplicación de reglas y procedimientos apoyados por la normatividad. La yuxtaposición a la que se ha aludido se mantiene gracias a que existe un desfase entre la capacidad resolutoria, que permanece en el nivel central, y la instancia de manifestación de los problemas (estatal y local).

En estas condiciones, en las delegaciones se reproduce un ámbito sumamente sensible a las pugnas, y susceptible a situaciones de desintegración de su personal, lo que se traduce en problemas para el acatamiento de directivas. De aquí que los funcionarios de las delegaciones no concuerden con el centro respecto a las declaraciones de que ya se ha llegado

a la etapa de consolidación de la desconcentración, pues la situación general permanece en torno a la repartición de responsabilidades para llevar a cabo las facultades de la desconcentración.

Por otro lado, se produce también una yuxtaposición de formas de mediar conflictos (corrupción vs. racionalización) que resulta en desviaciones en la aplicación de las decisiones y por tanto en desviaciones entre lo que la norma plantea y lo que efectivamente se realiza.

Además, un factor desarticulador importante es que el grupo tecnocrático no ha logrado implantar un sistema de estímulos y recompensas más coherente con el planteamiento de las nuevas funciones a nivel estatal, y esta dificultad se debe a la incapacidad para negociar entre los funcionarios y el grupo sindicalizado, evidenciándose la relativa debilidad de la política laboral de la SEP.

Las delegaciones presentan por tanto diferentes estados de avance en la desconcentración, dependiendo de su problemática particular y del estado de las relaciones entre el delegado especialmente, y las fuerzas sindicales y autoridades tradicionales, lo que implica que la normatividad central se somete a interpretaciones diversas y que su aplicación tiene resultados múltiples, no siempre concordantes con los supuestos centrales y a veces contradictorios a la articulación buscada por el grupo tecnocrático.

Tendencia B: Se tiende hacia una mayor centralización de la definición de las políticas educativas.

Los intentos por unir filosofía y conceptos de la educación en estructuras y procesos de la organización, o en otras palabras, la transferencia del discurso a sus condiciones objetivas posibilitadoras, se ha dado de tal forma que la articulación entre las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias tienden a mantener la centralización de la definición de las políticas educativas. Las estrategias utilizadas por el grupo tecnocrático para realizar esta operación se sintetizan en:

- 1) la integración de las acciones a esquemas de prioridades, objetivos y metas diseñadas en la dirección general de planeación y los diferentes consejos;
- 2) la racionalización de la asignación de los recursos, concentrada en la dirección general de programación;
- 3) la formalización de los cambios organizativos llevada a cabo por la dirección general de organización y métodos;
- 4) la legitimación del proyecto renovador y de sus programas y proyectos concretos mediante el consejo nacional técnico de la educación, y
- 5) el equilibrio político personificado por el Secretario y la dirección general de delegaciones.

Esta tendencia se sustenta en los siguientes efectos de la desconcentración:

- 4 - Se ha dado una mayor vinculación entre el proyecto estatal

global y las políticas educativas, a partir de la implantación de políticas de descentralización y el establecimiento de convenios y programas de desarrollo estatales, como los CUC, COPLADES, etc., que muestran una permeabilidad de las instancias a los requisitos del proyecto modernizador del Estado. Hay que señalar que estos intentos de coordinación entre sectores y niveles estatales tienen implícitas una función evaluativa y de control.

5.- La planeación ha sido el instrumento orientador de las acciones de la SEP, al constituir una plataforma legitimada para la (re)organización del aparato. La reestructuración se plantea a partir de la aplicación de prioridades justificadas en el esquema general de planeación, diseñado centralmente. En los últimos años se ha sistematizado el proceso de planeación de tal forma que actualmente se cuenta con "una base conceptual, una metodología y una estructura institucional administrativa y normativa de información, infraestructura de apoyos técnicos específicos para la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas"<sup>(1)</sup>. A partir de esto se pretende lograr un desarrollo organizativo que responda con eficacia a las demandas políticas y sociales de la educación.

6.- Se ha logrado una mayor integración del subsistema gestor hacia los lineamientos del Secretario: sin embargo al persistir la formulación de las políticas educativas centralmente se ha mantenido la desvinculación con el subsistema regulado;

(1) SEP, "Bases de Planeación..." op. cit.

es decir, permanece el divorcio entre el contenido de las políticas educativas y el cumplimiento de la finalidad objetiva de la SEP, sin haber logrado que hasta ahora se de un mayor involucramiento en este proceso de los actores en niveles jerárquicos bajos.

En efecto, medidas como la creación de los consejos - (ver p. 55) y la estructuración de las actividades de todo el sector alrededor de los objetivos y metas del sector, o como la mayor vinculación entre los objetivos de la planeación y la asignación de recursos, a través de las metas cuantificadas que orientan el desempeño de cada unidad de la organización, junto con la búsqueda por hacer coincidir lo gastado con lo programado, han permitido avanzar en la racionalización de los procesos y estructuras organizativas. Dentro de esta línea racionalizadora, los grupos de apoyo técnico se han preocupado por cuidar que las normas y criterios del centro se simplifiquen y unifiquen de tal forma que las unidades operativas, y especialmente las delegaciones, puedan cumplir con lo demandado por el centro.

Sobre todo, la centralización de la evaluación de los recursos materiales y financieros, la unidireccionalidad <sup>(1)</sup> (ascendente) del flujo de información estadística sobre los insumos a las escuelas, y su procesamiento en función de la programación de los recursos presupuestales, tiene su contrapartida en los niveles bajos más cercanos a las escuelas, en tanto que no se evalúa la utilización de los recursos en los pro

---

(1)McGINN et al, op. cit.

cesos educativos, y en que se carece de formas de controlar el aprovechamiento de los recursos por los actores en el sub sistema regulado. Las evaluaciones que realiza el centro - han favorecido la racionalización del crecimiento del servicio, pero tanto la centralización de la función evaluativa - como la debilidad de la función investigativo-evaluativa en las delegaciones impiden que el subsistema gestor pueda mejorar la calidad de los procesos educativos. El subsistema gestor, por tanto, norma la dinámica de enseñanza-aprendizaje colateralmente, es decir por las actividades derivadas de los programas educativos diseñados y de los que desconoce su impacto, en tanto que debieran sustentarse en actividades sur gidas de evaluaciones permanentes en el ámbito mismo de la - interacción de los dos subsistemas.

Contratendencia B: Los diversos grados de autonomía alcanzados en las delegaciones tienden a obstaculizar una centralización efectiva.

Es necesario observar la heterogeneidad de situaciones internas de las delegaciones. Por una parte el que existan diversos grados de autonomía con respecto a una variedad de facultades entre y aun dentro de las delegaciones impide que la SEP central pueda formular una política educativa efectivamente relevante, socializadora. La diversidad de situaciones indican que las líneas directrices de las políticas tienen mayor vigencia y relevancia en algunos estados que en -- otros, en correspondencia con la eficacia del control central en las delegaciones.



Sin embargo, la relativa falta de acatamiento a las directivas centrales no se convierte necesariamente en el ejercicio activo de una autonomía propia. Puede suceder que una delegación haga lo mínimo necesario para mantener en operación las escuelas y para cumplir con los requisitos de programación presupuestal, o que la delegación pueda dedicarse a llevar a buenas relaciones con el sindicato, respondiendo prioritariamente a demandas sindicales. Si se privilegia cualquiera de estas funciones se tiende a dejar de lado el mejoramiento de las capacidades técnicas de sus funcionarios y equipos de trabajo. En general, sin embargo, las delegaciones que logren una combinación balanceada de capacidades técnico-administrativas y políticas pueden construirse un ámbito de autonomía que se constituya para proteger a la delegación de intromisiones infundadas por parte de autoridades de la SEP central. Además conforme vaya estrechando el delegado sus relaciones con otros organismos y autoridades del nivel estatal, se irá consolidando realmente la desconcentración. Sin embargo, las relaciones todavía no se materializan en los procesos y estructuras internos a la delegación porque las instancias del estado no tienen autoridad sobre ella ni tampoco le proveen de recursos financieros. Este hecho implica que predomine la articulación del nivel de la delegación con el nivel central de la SEP. Para efectuar una planeación situacionista es necesario por tanto llevar a cabo una descentralización estatal e inclusive municipal.

Mayores grados de autonomía ejercida por las delegaciones tenderían a hacerlas más permeables al ámbito político estatal. En este sentido programas como los CUC, COPLADES, etc. fortalecen esta contratendencia, al dar a los actores de la delegación oportunidad de conocer de cerca las diferentes posiciones y problemáticas de los organismos, autoridades y fuerzas sociales del estado, mientras les vaya preparando en las capacidades necesarias para actuar en el terreno de las negociaciones.

El equilibrio entre capacidades técnicas y políticas, mas el estrechamiento de relaciones en el ámbito estatal, permiten al delegado fundamentar que efectivamente se están cumpliendo los objetivos educativos programáticos. La autonomía favorece la transformación de una actitud pasiva ante los criterios centrales que son poco relevantes para la realidad estatal, en una actitud activa sustentada en argumentos y proposiciones alternativas que puedan enfrentar al centro con otras formas de cumplir un mismo objetivo. <sup>(1)</sup>

Con cuatro años de experiencia, se vuelve práctica común que el centro consulte a los delegados más "estables" -según su desempeño político- para determinar la factibilidad de desconcentrar determinadas facultades y funciones. Por otra parte, el ejercicio de una autonomía para ciertas delegaciones significa una presión que fuerza al centro a ser más cohe

(1) Por ejemplo, en la delegación de Aguascalientes se nos mostraron cifras de que queda sin secundaria determinado porcentaje de la población escolar, simplemente porque según criterios centrales, poner una secundaria no estaría justificado. De igual forma el centro determinó que tampoco era factible poner una telesecundaria por las condiciones geográficas, y propusieron otro modelo de secundaria, combinando los recursos de la zona, que tardaría medio año en implantarse.

rente con su propio planteamiento, esto es, quedarse realmente en el nivel normativo, de definir grandes objetivos que permitan actuar articuladamente.

Llegados a este punto, se ennumeran enseguida las conclusiones que se derivan de las tendencias y contratendencias recién presentadas:

1.- La carencia de una función evaluativa que vinculara los dos subsistemas.

Las prácticas de las delegaciones se orientan hacia la racionalización de la distribución de los recursos según los criterios centrales que fijan sus combinaciones y correlaciones "óptimas". Esto resulta totalmente coherente con la prioridad de la SEP de dar el servicio, en el sentido de "poner" la infraestructura requerida (hacer las escuelas), pero no les permite llegar a la escuela para saber cómo opera. El manejo de la información por la delegación no es evaluativo, por lo que de ella no surgen formas correctivas hacia los supervisores en la utilización de los recursos.

Al carecer de una función evaluativa en la delegación, se esperaría que ésta sí existiera al nivel de los supervisores. Sin embargo, es ya de conocimiento común que la función de supervisión escolar se ha visto relegada tras los procesos históricos, como confirman resultados de un estudio reciente.<sup>(1)</sup>

Con referencia a los directores de escuela, se dice que su principal problema es la inestabilidad laboral ya que la

---

(1) SCHMELKES, Sylvia; Alvarez, Alberto y Rodríguez, Pedro, "Reporte final del proyecto 'La participación de la comunidad en la escuela primaria rural. Versión preliminar'", Centro de Estudios Educativos, México, nov. 1981.

mayoría carece de la plaza respectiva y este problema se agrava sobre todo en las zonas rurales. El desánimo y desinterés resultantes de la situación de su estatus laboral perjudica la relación con los maestros y padres de familia, y también obstaculiza la vigilancia efectiva de los procesos de enseñanza. "Usualmente, carecen también de las habilidades suficientes para recomendar o apoyar en forma efectiva el proceso de enseñanza dentro de las aulas o para potenciar la participación activa de los padres de familia. Así las cosas, la función del director se reduce a cumplir con asuntos estrictamente burocráticos, requeridos por la autoridad: atender permisos, llenar informes, recabar cifras, firmar peticiones, etc. Es más un llenador de formatos que un director de actividades académicas"<sup>(1)</sup>.

Con respecto a los supervisores, se afirma que sus visitas a las escuelas son raras, por lo que "tampoco ejercen una vigilancia adecuada para garantizar la aplicación de criterios homogéneos de evaluación, así como tampoco brindan los apoyos necesarios para la sistematización de la enseñanza"<sup>(2)</sup>. Las actividades supervisoras se limitan a llevar un control del avance programático de los maestros (en sí cuestionable como evaluación) aunque esto tampoco se cumple siempre, al no alcanzar muchas veces el tiempo ni los recursos para visitar todas las escuelas.

---

(1) SCHMELKES et al, op. cit.

(2) SCHMELKES et al, op. cit.

La predominancia de las tareas administrativas de los directores y supervisores se transfiere a la única instancia "colectiva" formal de su nivel jerárquico: los consejos técnicos consultivos. Sin embargo, los consejos tienden a tratar principalmente los problemas económicos de las escuelas. Algunos entrevistados comentan que sirven más como foro de intercambio para que los participantes expresen sus inquietudes y "vociferen"(sic) sus problemas; "los consejos son importantes porque permiten dialogar. El director debe permitir que las opiniones de los maestros sean decisivas. En el consejo de la zona, o sea con todos los directores, nos ocupamos de los eventos deportivos, sus fechas, las convocatorias; ahí se discute y se acepta lo que la dirección federal genera a nivel de estado. Lo importante de estos consejos es que dan cierta democratización al trabajo; los participantes se sienten más complacidos al ver que se toman en cuenta sus opiniones, aunque las reuniones tengan un carácter informativo!"(E.2)

Aun suponiendo que hubiese gran actividad "técnico-pedagógica" entre el subsistema regulado y el nivel de los directores y supervisores y que a estas actividades fuera integrada la función evaluativa de los recursos, y que esto fuera a funcionar de tal manera que se pudiera mejorar paulatinamente la calidad de los procesos educativos, estos avances no se registrarían en los niveles superiores. No se registran, en primer lugar por la debilidad de los vínculos entre la dele-

gación y los supervisores, y en segundo, por el tipo de información que se recopila.

2.- La desvinculación de los procesos definitorios del contenido del programa escolar de los procesos educativos cotidianos.

El diseño y desarrollo de los contenidos y métodos del programa escolar se convierten en instrumentos del subsistema gestor para incidir al interior de los procesos educativos. La definición de los contenidos y métodos del programa escolar es un proceso centralizado, siendo encargada la composición y elaboración del programa a la dirección general adjunta de contenidos y métodos (DGACM) bajo la coordinación y supervisión del consejo de contenidos y métodos educativos (CCME). El relativo aislamiento de estas actividades tanto de los niveles subordinados como de otras direcciones generales, y la elaboración de los contenidos por grupos y equipos técnicos, contribuyen a mantener débiles los vínculos de esta información con el flujo de información de la planeación y programación centrales. La información que retroalimenta los contenidos proviene más de estudios y de asesorías externas, realizados en el nivel de las direcciones generales, que de verdaderos resultados de su implantación de los procesos educativos. Esto es el mayor obstáculo a que estos programas incorporen contenido relevantes a las comunidades y regiones.

La DGACM ha elaborado un modelo teórico para el diseño del programa integrado, que consiste en la conjugación de factores del psicodesarrollo del niño, del desarrollo de ciertas características de aprendizaje y de experiencias pedagógicas de los últimos años.

Es interesante señalar que las delegaciones han tenido un papel "desigual y pobre" en la realización del programa integrado. Según un funcionario entrevistado, "no han participado mucho... en parte se debe a la falta de personal capacitado para el diseño de contenidos, a la falta de presupuestos para eso y a que tienen otras prioridades de asuntos políticos y administrativos que resolver antes"(M.5). Pero sobre todo se debe a que las delegaciones no surgieron para ese propósito, por lo que no se encuentran organizadas para tal fin. Las delegaciones carecen de una función explícita con respecto a los contenidos y métodos del programa escolar oficial. Otra vez más su papel consiste en organizar a los actores participantes en programas y proyectos centrales. Ni siquiera en este caso funge como eslabón en la jerarquía, dejando una brecha demasiado grande entre las escuelas y el centro. De aquí que el subsistema gestor carezca de formas sistemáticas de renovación y revisión continua de los contenidos y métodos en función de su relevancia para los alumnos y comunidades.

3.- Las limitaciones en la participación del maestro en las políticas educativas.

En el discurso oficial se manifiesta la importancia de que "ante toda innovación se haga una amplia consulta a los maestros y familias. La participación será una garantía de adecuación a la realidad. La participación hará relevante la educación,"<sup>(1)</sup>

"La participación del magisterio" es un tema especialmente delicado al interior de la SEP, dado el contexto generalizado de pugna entre los gremios magisteriales y los funcionarios. Por esto a nivel directivo se pone mucho cuidado en destacar siempre la participación de los normalistas en cualquier cosa que se haga. Sin embargo, las opiniones sobre cuáles son los límites, la utilidad y necesidad de la participación del magisterio tienen variables y a veces contradictorias ascepciones, según el informante y su posición en la SEP. La relatividad de la participación de los maestros en el programa integrado aumenta conforme se baja de nivel jerárquico; así, los maestros han sentido su participación muy relativa, expresando desconfianza en la forma como se utilizan sus comentarios acerca del programa integrado y tendiendo a mantener su creencia de que los programas se elaboran por expertos desvinculados de la práctica profesional del magisterio en servicio.<sup>(2)</sup>

---

(1) "Consejo Nacional Técnico de la Educación", folleto explicativo, SEP, 1982.

(2) En una reciente investigación que recopiló las opiniones de unos 130 maestros de primaria, se detectó resentimiento por su desconocimiento del proceso de formulación de la política educativa. (Street et al, 1980).



4.- En general existe una incipiente e incompleta relación entre la SEP y las comunidades destinatarias del servicio educativo y benefactores directos de los productos generados en los procesos educativos.

En las delegaciones más avanzadas en su consolidación técnico-política y sobre todo en los DSR más activos, se ha abordado expresamente la relación SEP-comunidad para buscar la colaboración de esta última en algunas tareas de la operación del servicio educativo.

El proyecto de Zonas Críticas tuvo el propósito de identificar aquellas zonas carentes del servicio de educación primaria, para lo que se empleó una metodología basada en un censo aplicado a cada familia de las comunidades de la zona, y después al municipio. El compromiso de la SEP por no dejar fuera de la primaria a un solo niño en edad escolar, es lo que en principio ha motivado este cuestionamiento de la relación SEP-comunidad y por lo que se han emprendido varios proyectos al respecto. Otro problema es el de la movilidad de los maestros, aun dentro de una sola zona, que ha recibido mucha atención durante los últimos años. (Ver el apéndice de este trabajo).

La crisis en el sistema de pagos también trajo a la superficie este problema al imposibilitar localizar a los maestros y mantener los archivos actualizados. Una motivación complementaria es la inoperatividad de la supervisión escolar y los problemas ya mencionados de obtener datos confiables de los supervisores.

En la búsqueda de caminos para la mayor integración SEP-comunidad y para solucionar problemas de demanda y deficiencias culturales, se ha conformado una estrategia para la actuación institucional, cuyo énfasis es en la modificación de la actitud que las margina y las coloca fuera del ámbito de la toma de decisiones.

La estrategia aplicada en las delegaciones es la de crear instancias de comunicación por medio de la creación de comités municipales y asociaciones de padres de familia. Se parte de la premisa de que para involucrar a las comunidades se requiere primero organizarlas, sin considerar que las comunidades de por sí están organizadas. Por ejemplo, un proyecto que surgió en el centro para asegurar el cumplimiento de la demanda es el proyecto Comités Municipales de la Educación.<sup>(1)</sup> El comité está compuesto por el presidente municipal como presidente, un funcionario representante de la SEP, los supervisores del municipio, representantes sindicales, una representación del diez por ciento de los agentes municipales, y otra representación del diez por ciento de los padres de familia. Sus cuatro funciones básicas son: detectar las necesidades del servicio, cuidar la entrega de los materiales, vigilar el cumplimiento de personal e incentivar al maestro. El comité detecta y comunica las necesidades a la SEP, quien las programa para entonces firmar un convenio con el comité. Al comienzo del año

(1) Este proyecto pertenece al programa "Primaria para todos los niños". La delegación se concibe en este proyecto como una unidad de enlace entre SEP-central y el municipio. Algunos delegados prefieren no operarlo por temor a las consecuencias, en tanto que pueden provocar exigencias por parte de la comunidad que la delegación no está preparada o dispuesta a cumplir.

escolar el comité firma un convenio con los maestros para en octubre reportar a la SEP acerca de la operación de las escuelas.

Uno de los problemas principales ha sido evitar que las pugnas y conflictos internos de las comunidades obstaculicen el servicio educativo. Esto se da por ejemplo cuando se programa un servicio y la comunidad lo rechaza, como ha sucedido en comunidades indígenas, o se pelean dos comunidades por tener el servicio en su comunidad. En las delegaciones se ha manifestado la necesidad de conocer los problemas que existen entre comunidades así como estudiar el impacto probable del servicio sobre la región antes de ofrecerlo.

En los pocos estados donde este proyecto ha gozado de ciertos avances en su aplicación -como Chihuahua, Veracruz y Aguascalientes-, todavía no se vislumbran perspectivas futuras de que los comités pudieran asumir una función evaluativa de la operación del servicio y mucho menos en la elección de los contenidos, etc., pues su alcance no ha sido, en la mayoría de los casos, mucho más allá que reportar a los maestros faltantes o en comunicar necesidades de construcción de aulas, por ejemplo. Esta restricción en parte se debe a que los intentos de organización se han sujetado a las condiciones políticas de las relaciones preestablecidas entre los actores educativos -los supervisores, directores y maestros, y los representantes sindicales- y los representantes tradicionales de la comunidad o del municipio (i.e. el presidente municipal). Por esto es que no se ha podido llegar más allá que el buscar

comprometer a los actores a cooperar en los programas institucionales preestablecidos.

Sin embargo desde la perspectiva del centro este tipo de participación no representa una alternativa para orientar la programación unificadora del sistema educativo, sino más bien como una fuente de información particular para los casos en que la SEP no puede controlar el manejo de la información por parte de los supervisores. (1) Los jefes de los DSR confirman este punto de vista, ya que la participación de las comunidades no sólo produce esta respuesta, sino que además surgen demandas aisladas difíciles de integrar a los formatos diseñados por el centro. No obstante, esta información puede constituir un valioso instrumento para conocer las necesidades educativas reales de la población, e inclusive para estructurar la coordinación de la SEP con otras instituciones, por lo que habría que diseñar y desarrollar maneras de entrar en contacto con las comunidades y realizar un trabajo realmente participativo con ellas.

En realidad, las vías de actuación oficial son muy limitadas y están encaminadas a constituir mediaciones creadas para "vigilar" a los maestros, y cuidar que se cumplan las tareas impuestas por la organización institucional; son medidas de control que se enmascaran como medidas de apoyo a la organización o como proposiciones democráticas. Comenta un funcionario de una delegación: "Hemos tratado de incorporar más a los padres de familia. Les mandamos oficios y tratamos de mantener una comunicación directa con las asociaciones de pa-

(1) Algunos supervisores opinan que si la comunidad controlara la estimación de la demanda y no el sindicato, no habrían problemas de control.

dres de familia. Les pedimos que participen más en eventos cívicos, que aporten dinero para hacer mejoras a las escuelas y que hagan campañas con el resto de la comunidad"(H.1).

En efecto, como se puede notar en esta declaración, la SEP reproduce formas "oficialistas" de establecer relación con las comunidades, con el verdadero fin de imponer sus decisiones, con una estrategia que lejos de ser participativa sólo busca adecuar a las personas a sus programas preestablecidos, programas que ya llevan impresa una concepción externa de las necesidades de las comunidades. La relación SEP-comunidad no establece relación directa con los individuos de la comunidad; su contacto es siempre mediado y mediatizador, ya que la participación de la comunidad está condicionada a cumplir los requisitos administrativos de la SEP.

En suma, al no evaluarse en su conjunto los procesos educativos, el subsistema regulado carece de una retroalimentación orientadora capaz de mejorar su calidad, y el subsistema gestor carece a su vez de una sustentación de las necesidades educativas planteadas al interior del subsistema regulado.

En el subsistema gestor se plantea que por medio de la modificación de los contenidos y métodos se puede lograr afectar los procesos educativos. Sin embargo, se ha visto que los procesos de definición del contenido del programa escolar se encuentran desvinculados de los procesos educativos cotidianos, y por tanto, esta tampoco es la instancia de vincu-

lación. Relacionado con la modificación de los contenidos, se plantea comúnmente que la opinión del maestro los hará más relevantes, y sin embargo la forma de buscar esta "participación" del maestro tampoco es la adecuada para saber de los procesos de la práctica cotidiana. Todo esto repercute en la forma que asume la SEP para relacionarse con las comunidades, instancias más cercanas y directamente involucradas en los procesos educativos.

Por tanto la pretensión de lograr la vinculación entre ambos subsistemas (el gestor y el regulado), mediante la modificación de las relaciones entre el magisterio y la SEP y entre ésta y las comunidades, debería partir de un planteamiento serio que profundizara en las formas de establecer relaciones laterales, incorporando formas más participativas de gestión y decisión en la definición y administración de los procesos educativos.

## CONCLUSION GENERAL

Actualmente la SEP está logrando mayores niveles de eficacia y eficiencia administrativa a la vez que está generando mejores mecanismos de control sobre su propia estructura y procesos, debido a una razón fundamental: porque ha logrado, a través de la consolidación de las delegaciones federales en los estados, canalizar las antes dispersas y caóticas tareas administrativas de los cuadros medios, es decir directores de escuelas e inspectores o supervisores, principalmente, en la recabación de información sobre necesidades de recursos humanos, materiales y financieros para los servicios de educación básica, a instancias de decisión en el centro.

El rumbo que señala la desconcentración de la SEP es claro: se seguirán formalizando las tareas administrativas, sin que esto implique poder modificar las tareas pedagógicas o académicas del magisterio de la base. Es decir, se está logrando efectivamente una mayor intervención del centro en los estados, e inclusive en los centros de trabajo (las escuelas), en lo que se refiere a agilizar aquellas tareas necesarias para mantener el sistema administrativo.

Se ha producido una autoreforma de la burocracia, mas no de la educación ni de los procesos educativos. Entre la información recabada en las entrevistas, y según se ha mostrado a lo largo de este trabajo, es notorio que no se han podido afectar todavía las tareas pedagógicas del sistema, y

que las actividades referentes a la elaboración del currículo, los planes de estudio de los programas escolares, junto con la formulación de la política educativa, se mantienen celosamente en el centro. No se ve que el feliz cumplimiento del actual esquema de descentralización llegará algún día a afectar los procesos educativos.

Es claro que se requieren transformaciones en los enfoques de cambio organizacional. De aquí que se visualice una idea orientadora de una verdadera descentralización: el apoyo a los procesos de autogestión comunitaria, que debe partir de las preguntas: ¿qué se requiere hacer ahora para llegar a tener un sistema educativo mayoritario y autogestionario a mediano plazo? ¿qué cambios se requieren hacer en el modelo y procesos de descentralización? ¿cómo hacer que las delegaciones estatales no reproduzcan los vicios burocráticos que tienen influencias negativas sobre la operación de las escuelas y sobre la práctica pedagógica de los maestros?

Solamente se podrán afectar las tendencias pesadas expuestas si se parte de estos cuestionamientos, en la búsqueda de lograr un nivel mucho mayor de involucramiento de las comunidades, los padres de familia y los maestros en la gestión de los procesos educativos. Las delegaciones pueden jugar un papel primordial desde esta perspectiva, al participar en la preparación y concientización de estos grupos; la desconcentración debería responder a reivindicaciones regionales, y la participación en la toma de decisiones debería incluir no



sólo la supervisión de la gestión y funcionamiento institucional, sino también reconocer el derecho de los interesados de participar en la negociación de los objetivos, - formas y contenidos educativos que deben responder a sus necesidades y aspiraciones. La participación no surge de proporcionar información a las comunidades, sino del grado de satisfacción de las necesidades y la calidad de los ser vicios que se brindan.

## COMENTARIO FINAL

### Gérmenes de un Futuro Deseable

Si se acepta que para lograr que la autonomía sea un instrumento eficaz para reivindicar la finalidad objetiva de educar es necesario implantar una estrategia de descentralización, los procesos de implantación de la SEP deberán desenvolverse en un futuro cercano como un proyecto democratizador, cuyas pautas principales partan de la participación activa de los directamente involucrados en los programas concretos. Solamente así será posible construir instancias conciliatorias entre las necesidades educativas de los diversos sectores de la población y se generará una diferente relación de la sociedad frente al Estado.

La vía descentralizadora constituye una posibilidad de cambio cualitativo de los procesos educativos, porque proporcionaría espacios concretos y estructurados a la participación y negociación por parte de sectores populares. La actuación eficaz de éstos resulta del crecimiento político que sólo se puede adquirir con la participación constante en la definición de las necesidades sociales, para lo que es necesario que los individuos se involucren en su problemática local y en procesos más grandes de la sociedad.

La experiencia indica que la participación democrática no es un hecho que se produzca con sólo plantearlo o planearlo. En el caso de la educación, una estrategia de descentralización implica una modificación cualitativa tanto de las

prácticas de los sujetos que conforman a la institución como de la articulación de sus estructuras organizativas. Solamente así será posible promover una educación que rebase el encierro y aislamiento del mundo que representan las aulas; que esté inmersa en un ambiente comunicante donde la capacidad de aprendizaje y adaptación exista tanto en los sujetos intervinientes, como en la instancia gestora, logrando afectar la definición de políticas nacionales.

El proyecto democratizador de la descentralización es una opción que de materializarse en la configuración institucional de la SEP posibilitaría un futuro más deseable que el que se vislumbra actualmente. Además se presenta como una opción viable y factible de iniciarse hoy en día, dados los antecedentes existentes que pueden ser desarrollados.

Al interior de la SEP se han producido algunos proyectos muy interesantes donde se puede detectar una manera más adecuada para gestionar la relación con la comunidad. Estos proyectos, a los que se denomina innovadores o experimentales, componen un conjunto realmente "descentralizado", pues cuentan con aspectos académicos, didácticos, sociales y administrativos llevados a cabo de una manera más participativa. En ellos se han producido avances efectivos porque cambian el patrón establecido de interacción de los componentes de los procesos educativos: los contenidos se convierten en tópicos de discusión; la vinculación se produce activamente; los maestros se someten a cambios de actitud, y los padres

de familia descubren nuevos significados y posibilidades en la escuela.

Dos proyectos en especial ilustran la estrategia seguida en la relación SEP-comunidad que contiene rasgos positivos y desarrollables: "Arraigo del maestro rural" (AMR) y "Educación comunitaria" (EC).<sup>(1)</sup> Ambos proyectos fueron diseñados para propósitos muy concretos y se han llevado a cabo en condiciones especiales con recursos y apoyos administrativos - excepcionales.

El proyecto "Arraigo del maestro rural" se enmarca dentro del objetivo programático destinado a "mejorar la calidad de la educación",<sup>(2)</sup> que plantea reducir la deserción escolar y mejorar el rendimiento académico garantizando la permanencia del maestro en la comunidad donde trabaja. Surgió a raíz de otro proyecto en el que se analizó a una muestra representativa de maestros en escuelas rurales, en el que se detectó que un 60% de ellos querían pedir su cambio de escuela.<sup>(3)</sup> El proyecto de AMR definió en principio el problema como

- 
- (1) El primero pertenece al "Programa Primaria para todos los niños" y el segundo se generó en la Dirección General de Planeación Educativa, pasando después al INEA. Se tuvo oportunidad de observar de cerca los dos proyectos gracias a largas conversaciones con los grupos coordinadores en donde se pudo hablar directamente con los participantes, tanto los promotores como los miembros de las comunidades y con maestros. También se buscó la manera de contribuir a los proyectos, retroalimentando a los coordinadores con comentarios por escrito. Se agradece a los integrantes de ambos proyectos su apertura.
- (2) "Programas y Metas del Sector Educativo", SEP, 1979.
- (3) BELTRAN, Juan, y Hernández, Ma. Cristina, "Arraigo de los maestros rurales", Revista de Educación, CNTE, # 38, 1981.

"la imposibilidad administrativa de controlar la gran movilidad del maestro" y planteó en un primer momento "la necesidad de controles en la forma de incentivos al maestro". A cambio de la aceptación del maestro de participar en el proyecto, le ofrecen los siguientes incentivos: la construcción de su casa en la comunidad, <sup>(1)</sup> y equipamiento de la misma; dispensas: material didáctico y deportivo; becas a sus hijos; - botiquín; servicio médico coordinado con el IMSS; acceso del maestro al sistema abierto de educación continua profesional; viáticos; libros y en algunas ocasiones, vehículo. Por otro lado se organizan reuniones cada dos meses entre los maestros de cada zona en el que se llevan a cabo intercambios comunicativos y de apoyo didáctico, asesorados por personal de los departamentos de servicio regionales o de las delegaciones, quienes a su vez organizan sesiones informáticas y cursos - técnicos referentes al programa escolar, o conferencias en coordinación con otras secretarías.

Una vez hechado a andar el proyecto, surgieron problemas para hacer efectivo el apoyo material, siendo más bien irregular, dependiendo de la eficiencia e infraestructura de las delegaciones y del flujo de recursos provenientes del centro, por lo que los maestros se mostraron reticentes a participar. Frente a esto, el problema se redefinió, dirigiéndose al problema de cómo afectar la actitud del maestro. Los diseñadores del centro aprovecharon los resultados de un estudio rea-

---

(1) Con participación comunitaria en el material y mano de obra, y la SEP en los materiales industriales y en la asesoría técnica.

(1)

lizado por el Centro de Estudios Educativos en el que se probaron cinco hipótesis acerca de cómo reducir la deserción y reprobación, y cómo mejorar el rendimiento. Los resultados del estudio mostraron que se dan mejores resultados cuando se intenta vincular más estrechamente a la comunidad con la escuela al hacer funcionar los organismos escolares y la interacción entre maestros y padres de familia, que en los tratamientos que intentaron capacitar a los directores y supervisores en el trabajo pedagógico con el maestro. Por esto es que sobre la marcha se ha ido integrando al proyecto de AMR un componente de participación de la comunidad, instruyendo al maestro para realizar diagnósticos de la comunidad, para lo que se relaciona directamente con los padres de familia y cuenta con apoyo de promotores sociales que trabajan con los maestros. Con esto, el proyecto busca involucrar al maestro con los problemas de su comunidad, de tal manera que se comprometa con ella y sienta la motivación de contribuir a su desarrollo.

Por su parte, el proyecto de "Educación comunitaria" surgió de la preocupación por la persistencia de altos niveles de rezago educativo en educación básica en zonas rurales y por la poca contribución de la educación a la calidad de la vida comunitaria, enfrentándose sobre todo al problema migratorio. El proyecto parte de que "la eficacia de la educación debe medirse por su contribución al desarrollo in-

---

(1) SCHMELKES, Sylvia et al, op. cit.

tegral colectivo, el cual no necesariamente se produce a partir de una agregación de mejoramientos puramente individuales<sup>(1)</sup>. El proyecto propone una metodología para "verificar" si las comunidades rurales que participan activamente en la planeación integral de sus propios procesos educativos, logran obtener beneficios que contribuyan más a su desarrollo integral que las comunidades que no lo hacen<sup>(2)</sup>. Se pretende implantar un modelo de planeación participativa que tenga las siguientes fases: proceso de reflexión: diagnóstico, fines y medios: proceso de acción: recursos, organización e implantación y control. El grupo coordinador del centro diseña los manuales para cada fase y éstos son implantados por un promotor y un comité compuesto por miembros de la comunidad. "El comité organizará, dirigirá y controlará el proceso participativo de planeación educativa en la comunidad, conforme a los lineamientos específicos"<sup>(3)</sup>.

Aun cuando este proyecto no ha podido escapar a una tendencia a imponer un esquema predeterminado, en las comunidades ha generado procesos muy dinámicos y transformadores que

---

(1) "Proyecto Educación Comunitaria: Memoria de la 5a. Reunión"; Dirección General de Planeación, SEP, Comala, Colima, octubre 1981.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

avanzan a un ritmo propio. En las comunidades donde el promotor ha cuidado la integración de las personas en el comité, se dan procesos de concientización que preparan a gestores o promotores "naturales" de organización campesina en la activación de las formas organizativas propias de la comunidad. En términos generales, se ha visto que "los diseños educativos iniciales que se han generado internamente en las comunidades puede que no sean los mejores para fortalecer el desarrollo comunitario, pero sin embargo han mostrado ser aptos para movilizar recursos locales e institucionales y despertar en la gente la voluntad e iniciativa de mejorar"<sup>(1)</sup>.

Al destacar aquí algunos de los avances de estos dos proyectos, la intención no es analizar la factibilidad de generalizarlos al sistema educativo nacional, sino ilustrar las condiciones posibilitadoras de la relación SEP-comunidad y de propiciar un futuro más deseable.

A partir del desenvolvimiento de estos proyectos se hizo la siguiente agrupación de los aspectos innovadores que presentan:

- a) la creación de un grupo coordinador impulsor a nivel central.
- b) el apoyo de agentes de proyectos de la SEP inmersos cotidianamente en la comunidad.
- c) modificaciones en los programas escolares y en el contenido educativo.

---

(1) DELGADO, M., J. Prawda y F. Ramón, "Planeación de la educación comunitaria", Dirección General de Planeación, SEP, diciembre 1980.



- d) impulsar la conciencia de la comunidad frente a la relación escuela-comunidad.
- e) la coordinación entre el conjunto de secretarías de Estado en todos los niveles jerárquicos.
- f) la eficiencia en los canales de comunicación internos de la SEP.

a) Grupo coordinador impulsor.

Con la ubicación de agentes del grupo renovador en la SEP central se propició una relación directa entre el nivel de coordinación y el de implantación, caracterizada por un estilo de trabajo flexible. Los proyectos son replanteados periódicamente y la evaluación es constante al establecerse mecanismos de interacción como las visitas del grupo coordinador a las comunidades y las reuniones periódicas de evaluación + general, en donde participan todos los integrantes y en donde se definen conjuntamente las nuevas reorientaciones. El intercambio de compromisos concretos de actuación por parte de los coordinadores y de los participantes sirve como estímulo a la acción y permite a los coordinadores rescatar las particularidades a la vez que obtienen una visión del estado general del proyecto. Las reuniones se caracterizan también por la presencia de todo tipo de participantes. Esto favorece la exposición de diversas opiniones y puntos de vista, lo que promueve la comprensión mutua de los intereses de los

(1) El proyecto Arraigo del Maestro Rural, especialmente.

(2) En el caso del proyecto Educación Comunitaria, los miembros del comité, los promotores y el grupo central; en el caso de Arraigo del Maestro Rural: maestros, encargados del proyecto de la delegación, promotores y grupo central.

diversos participantes. También significa que los puntos de vista son presentados con detalle, lo cual puede apoyar la toma de decisiones; abunda la información verbal, de corte analítico sobre los documentos escritos que reportan acciones en términos cuantitativos y de los que resulta que se "promedia" la información, por lo que es muy valioso el intercambio de experiencias ya que el intercambio de experiencias genera nuevas ideas. Normalmente, las reuniones se desenvuelven en un ambiente de compañerismo y emotividad en donde se manifiesta el compromiso de los participantes con su proceso de trabajo.

La flexibilidad del grupo coordinador también se manifiesta en que se han ampliado los rangos de autonomía de decisión a los grupos locales en el enfrentamiento de los problemas particulares. Es raro que se tenga que recurrir al centro, a menos que suceda algún problema político que rebasa a la comunidad.

En el caso del proyecto de educación comunitaria, se toman muy en cuenta las costumbres y relaciones que presenta la organización social de la comunidad para decidir los métodos para la promoción de la participación comunitaria, así como para realizar el diagnóstico. En suma, el contacto humano directo e interactivo, los estilos de trabajo no impositivos, los acuerdos colectivos tomados a través de la discusión democrática, y la manifestación del compromiso promueven una relación tal entre el subsistema gestor y el regulado que siempre se tiene información de calidad sobre el estado de

los procesos y el grado de cumplimiento de los objetivos.

b) Agentes de proyectos de la SEP inmersos cotidianamente en la comunidad.

El apoyo de la SEP a proyectos comunitarios por medio de promotores es un avance importante, ya que al contrario de las escuelas tradicionales que se aíslan de las comunidades, no se trata de imponer objetivos externos, sino de definir conjuntamente los objetivos que guiarán la actuación de todos los participantes. En el proyecto de educación comunitaria es notoria la diferencia entre los comites y promotores que se restringen a aplicar tal cual el método sugerido por el centro, sin involucrar a la comunidad, y entre aquellos en donde el comité siempre parte de su relación con la comunidad y experimenta. En las primeras comunidades se tiende a implantar el modelo normativo del centro solamente al interior del comité, y en las segundas se logra enriquecer el planteamiento central porque el comité sistematiza sus relaciones en los procesos participativos, cuidando de no alejarse del momento y nivel de desarrollo alcanzado por la comunidad y actuando proactivamente ante ella. En estos casos el agente o promotor se convierte en conciliador y negociador en la medida en que orienta a la comunidad según los lineamientos institucionales a la vez que éstos se modifican al integrar los planteamientos de la comunidad.

c) Modificaciones en los programas escolares.

Esta condición está directamente relacionada con la

anterior, pues mientras el maestro conozca más a la comunidad y sus determinantes, más fácilmente puede adecuar el programa escolar. En el proyecto arraigo del maestro rural esto se ha visto porque el proyecto incorpora técnicas que permiten al maestro conocer mejor a sus alumnos, así como capacitaciones en la jerarquización de las unidades programáticas y en el diseño de objetivos relevantes. Se pretende que el promotor trabaje directamente con el maestro y el grupo, si bien aún no se ha planteado la participación de los padres de familia en la determinación de los contenidos a enseñar. Aunque en el proyecto de educación comunitaria no se trata de implantar el programa escolar, éste se define con participación comunitaria, así como la realización de eventos culturales relevantes para la comunidad, como discusiones acerca de diversos problemas de la comunidad y las maneras de resolverlos, etc. Lo importante es destacar la importancia del conocimiento como instrumento para la resolución de problemas, y que los procesos educativos no se limitan a lo que acontece en el aula.

d) Impulsar la conciencia de la comunidad frente a la relación escuela-comunidad.

Conforme a lo que se ha venido exponiendo, la labor de la SEP a través de estos proyectos ha tenido impacto tanto en las comunidades como en los agentes institucionales. La política instrumentada en el proyecto AMR, de entregar los recursos a la comunidad en vez de que al maestro, busca ha-

cer sentir a las personas de la comunidad que están apoyadas y que la SEP está al servicio de sus componentes.

La comunidad puede exigir al maestro una utilización de los recursos correspondiente a ciertos criterios de -- "utilidad comunitaria". La participación conjunta por parte de miembros de la comunidad y agentes educativos en la construcción de aulas refuerza la idea de que el servicio se imparte para beneficio de la comunidad.

Por otra parte, el énfasis que el grupo coordinador ha puesto en mantener informados a los maestros acerca de las instancias de colaboración con otras instituciones ha permitido que éstos empiecen a asumir un papel de promotor-facilitador, canalizando los problemas de la comunidad y orientando acerca de los medios para su solución.

En el caso del proyecto EC, la firma de convenios en tre el comité y funcionarios de la SEP, formalizados en acto público, busca el compromiso por parte del comité en la utilización del fondo económico que le es otorgado y da elementos a la comunidad para exigir en determinado momento que se rindan cuentas. El hecho de que la comunidad sienta que tiene capacidad para orientar el aprovechamiento de los recursos tiene como efecto un cambio de actitud pasando de la aceptación sumisa de que la escuela existe porque sí, a una actitud activa respecto de las actividades escolares. Estas actitudes promueven una mayor inte-

gración de los diversos ámbitos colectivos de la comunidad y de éstos con el ámbito institucional de la SEP.

e) Coordinación entre secretarías en todos los niveles.

Estos dos proyectos han ilustrado las interdependencias entre los procesos educativos y otros procesos sociales. Si bien la institución educativa tiene incidencia directa en un ámbito propio, se ha visto que las acciones de los agentes de los proyectos en el nivel comunitario afectan a un ámbito mayor al que suele "controlarse" desde la SEP-central. En el proyecto AMR el promotor actúa como coordinador de los comités existentes en la comunidad y región cercana, en tanto busca proveer apoyos de tipo médico, educativo y de obras públicas al maestro y a la comunidad. En el proyecto EC el comité establece relaciones con comités y agrupaciones actuantes en la comunidad o región. En algunas comunidades este contacto se caracteriza por una pugna por el poder en la comunidad, o por el control de los recursos canalizados en los comités, pero en otras se logra coordinar las acciones efectivamente.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- ASHBY, W.R. "Self-regulation and Requisite Variety", en Systems Thinking, Ed. F.E. Emery, Baltimore: Penguin Modern Management Readings, 1969.
- AZEVEDO, Fernando de, "A educação e seus Problemas", fotocopia sin referencia.
- BELTRAN, Juan M. y Ma. Cristina Hernández, "Arraigo de los Maestros Rurales", en Revista Educación, México: Consejo Nacional Técnico de la Educación # 38, 1981.
- BRAVERMAN, Harry, Trabajo y Capital Monopolista, México: - Ed. Nuestro Tiempo, 1975.
- BURRELL, Gibson and Gareth Morgan, Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Lyfe, London; Heinemann, 1979.
- CARNOY, Martin, Enfoques Marxistas de la Educación, México: Centro de Estudios Educativos A.C., 1981.
- CARRANZA, José Antonio, Relación entre la Reforma Administrativa y los Principios de la Reforma Educativa", México: SEP, 1976.
- CLEAVES, Peter, Bureaucratic Politics and Administration in Chile, Berkeley: University of California Press, 1974.
- CLEGG, Stewart, The Theory of Power and Organization, Boston: Routledge and Kegan Paul eds., 1979.
- "Convenio Unico de Coordinación; Programas Estatales de Inversión; Lineamientos para el Proceso de Revisión y ajuste de las Propuestas Estatales en el seno de los COPLADES", fotocopia sin referencia.
- Diario Oficial, Viernes 21 de agosto de 1981 y 22 de marzo de 1978.

- EDWARDS, Richard, Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the twentieth century, New York: Basic Books, Inc., 1979.
- Encyclopaedia Universalis, Vol. 14, France: Encyclopaedia - Universalis, 1979.
- FURTER, Pierre, "Extensión de la Cobertura y Mejora de la - Calidad de la Educación Básica, especialmente para las Zonas Rurales y los Grupos Urbanos Marginados", Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de Costa Rica (mimeo) 1980.
- GELMAN, Ovsei, Gonzalo Negroe y Felipe Lara, "Determinación de Estudios para la Planeación: Una Propuesta Metodológica a SAHOP", México: Instituto de Ingeniería, U.N.A.M. - (mimeo) 1981.
- HALL, Richard H., Organizaciones: Estructura y Proceso, México: Prentice Hall Internacional, 1979.
- KOCHEN, M., and K.W. Deutsch, "Delegation and Control in Organizations with varying degrees of decentralization", en Behavioral Science, Vol. 22, 1977.
- LAWRENCE, Paul and Jay W. Lorsch, Desarrollo de organizaciones; Diagnóstico y Acción, México: Fondo Educativo Interamericano S.A., 1973.
- McGINN, Noel, Susan Street y Guillermo Orozco, La Asignación de Recursos Económicos en la Educación Pública en México: un Proceso Técnico en un Contexto Político, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1981.
- MATUS, Carlos, Planificación de situaciones, México: Fondo de Cultura Económica, 1980.



- MEYER, John and Brian Rowan, "The Structure of Educational Organizations", en Environments and Organizations, Eds. Marshall W. Meyer & Associates, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1978.
- MOUZELIS, Nicos P., Organización y Burocracia; un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona: Ediciones Península, 1975.
- OROZCO, Guillermo, Noel McGinn y José Arturo Ruíz, Futuro de la Educación. Bibliografía Internacional Clasificada y Comentada, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1981.
- OZLAK, Oscar, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: - Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en Estudios CEDES, Vol. 3, No. 2, 1980, Buenos Aires.
- Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Pública Federal", sin fecha.
- SEP, "Avances en el Proceso de Desconcentración de la SEP", Dirección General de Organización y Métodos, sin fecha.
- SEP, "Bases de la Planeación Educativa", Dirección General de Planeación, 1982.
- SEP, "Consejo Nacional Técnico de la Educación". folleto, 1982.
- SEP, "Desconcentración de la SEP", Dirección General de Organización y Métodos, sin fecha.
- SEP, "Informe de Labores", 1979.
- SEP, "Manual de Organización", 1975-1976.
- SEP, "Manual de Organización", 1982.
- SEP, "Manual General de Organización de las Delegaciones Generales", Dirección General de Organización y Métodos, 1980.

- SEP, Memorandum Técnico, Año 1, Nos. 1,2,3,4,5,6; Año 2 Nos. 3,7,9,12,12,17; Año 3 No. 12, Dirección General de Programación.
- SEP, "Planeación de la Educación Comunitaria", Delgado, M., J. Prawda y Ramón F., Dirección General de Planeación, - dic. 1980.
- SEP, "Programas y Metas del Sector Educativo 1981-1982", en Cuadernos SEP No. 10, Dirección General de Planeación.
- SEP, "Proyecto Educación Comunitaria: Memoria de la 5a. Reunión", Dirección General de Planeación, Comala, Colima, 1981.
- SCHULTZE, Charles, "The Role of Incentives Penalties and Rewards in Attaining Effective Policy", en Eds. Robert Haverman y Julius Margolis, Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago: Markham Publishing Co., sin fecha.
- SCHMELKES, Sylvia, Alberto Alvarez y Pedro Rodríguez, "Reporte Final del Proyecto 'La Participación de la Comunidad en la Escuela Primaria Rural'. Versión Preliminar", México: Centro de Estudios Educativos A.C., 1981 (documento).
- SELZNICK, P., "Foundations of the Theory of Organizations" en Systems Thinking; Ed. F.E. Emery, Baltimore: Penguin Modern Management Readings, 1969.
- SOLANA, Fernando, "Palabras Pronunciadas en la XXXVIII Reunión de la Conferencia Internacional de Educación", UNESCO y Oficina Internacional de Educación, Ginebra, 1981.
- STAPLES, Ezra, Impact of Decentralization on Curriculum: - Selected Viewpoints, Washington: Association for Supervision and Curriculum Development, 1975.

- STREET, Susan, Guillermo Orozco y Celia Pacheco, "Prospectiva de una Descentralización Educativa: Pautas para Estrategias de Organización", Documento de Trabajo, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1982.
- STREET, Susan, Margot Aguilar y Adalberto Zapata, "Una aproximación hacia la construcción de la Acción Pedagógica. Opiniones de algunos maestros de educación primaria", Documento de Trabajo, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1980.
- TENTI Fanfani, Emilio, "Estado, Educación y Sociedad en México (1867-1980)", México: Fundación Javier Barros Sierra 1980.
- THERBORN, Goran, What Does the Ruling Class do when it Rules?: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism, London: NLB, 1978.
- TOURAINE, Alain, Introducción a la Sociología, México: Ed. Ariel, 1978.
- WEBER, Max, Economy and Society, New York: Bedminster Press, 1968.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- ARGYRIS, Chris and Donald A. Schon, Organizational Learning: A Theory of Action Perspective, Menlo Park, California: Addison-Wesley Publishing Co., 1978.
- BEER, Stafford, Brain of the Firm: A Development in Management Cybernetics, New York: Herder and Herder, 1972.
- ELGIN, Duane and Robert A. Bushnell, "The Limits to Complexity: Are Bureaucracies Becoming Unmanageable?" en The Futurist, New York: Dec. 1977.
- ETZIONI, Amitai, Social Problems, Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc., 1976.
- FEIBLEMAN, J. and J. W. Fiend, "The Structure and Function of Organization" en Systems Thinking, Baltimore: Ed. - F.E. Emery, Penguin Modern Management Reading, 1969.
- GREEN, Thomas F., Predicting the Behavior of the Educational Systems, Syracuse: Syracuse University Press, 1980.
- GROSS, Neal, Joseph B. Giacquinta and Marilyn Bernstein, - Implementing Organizational Innovations: A Sociological Analysis of Planned Educational Change, New York; Basic - Books Inc., 1971.
- HANSON, Mark, "Decentralization and Regionalization in the - Ministry of Education: The case of Venezuela", Los Angeles: California University, Latin American Center, 1974.
- HANSON, Mark, "The Modern Educational Bureaucracy and the Process of Change", en Educational Administration Quarterly, Vol. 11 No. 3, 1975.
- LATAPI, Pablo, Análisis de un sexenio de educación en México, (1970-1976), México: Ed. Nueva Imagen, 1980.
- LEAL, Juan Felipe, México: Estado, burocracia y sindicatos, México: Ed. El Caballito, 1975.

- MAYNTZ, Renate, "Public Bureaucracies and Policy Implementation", en International Social Science Journal, Vol.-XXXI, No. 4, 1979.
- MILGRAM, S., Obedience to Authority, New York: Harper, Colophon Books, 1975.
- OROZCO, Guillermo, Noel McGinn y José Arturo Ruiz, La investigación Prospectiva de la Educación en México: Una exploración crítica, México: Fundación Javier Barros Sierra 1981.
- OWENS, Rosbert G., Organizational Behavior in Education, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1981.
- Presidencia de la República, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Documento sin fecha.
- PUGH, D.S., D.J. Hickinson et al, "Dimensions of Organizational Structure", en Administrative Science Quarterly, Vol.-13, 1968.
- SEP, "Actividades de la Dirección General de Organización y Métodos", sin fecha.
- SEP, "Aumentar la Eficiencia del Sistema Educativo. Implantar Sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa. Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos", Dirección General de Organización y Métodos, sin fecha.
- SEP, "Convenio Unico de Coordinación; Programas Estatales de Inversión; Lineamientos para el proceso de revisión y ajuste de las propuestas estatales en el seno de los COPLADES", Sin referencia.
- SEP, "CNTE, XIII Asamblea Nacional Plenaria. Informe de Labores", marzo 19, 1982.
- SEP, "El Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo", sin referencia.

- SEP, "Evaluación del Sector Educativo, 1977-1979. Versión Preliminar", sin referencia, 1979.
- SEP, "Facultades de los Delegados Generales. Proyecto", - Dirección General de Organización y Métodos, 1979.
- SEP, "Glosario de Términos Programáticos y Presupuestarios", Dirección General de Programación, sin fecha.
- SEP, "Información Clasificada sobre Educación", sin referencia, 1981
- SEP, "Lineamientos Generales sobre Aspectos de Administración de Personal que repercuten en el pago", sin referencia, 1981.
- SEP, "Lineamientos para la transferencia del Programa de Promotores Comunitarios de Educación para Adultos", sin referencia.
- SEP, "Manual de Organización de la Escuela de Educación Primaria", 1980.
- SEP, "Normas Fundamentales. Nuevo Reglamento Interior y Diagrama de Organización", Dirección General de Planeación, febrero 1980.
- SEP, "Planteamientos para la consolidación operativa de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo", Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la SPP, Grupo de Trabajo COPLADES, sin fecha.
- SEP, "Programa para elevar la Calidad de la Educación Primaria", Coordinación Nacional, 1982.
- SEP, PROMO/SEP, Año 1, No. 3, septiembre 1981.
- SEP, "Reglamento Interior y Diagrama de Organización", Cuadernos SEP No. 6, Dirección General de Planeación, 1981.

SIMON, Herbert A, Administrative Behavior, New York: The Macmillan Co., 1973.

SEGAL, Aaron, "El federalismo y el futuro mexicano", en Comercio Exterior, Vol 26, No. 12, Dic. 1976.

UNESCO, "Aspects of Educational Administration" en PROSPECTS, Vol. VII, No. 1, 1977.