



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"

**EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR EDUCATIVO
PÚBLICO: 1978-1996**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA

ROCIO DEL CARMEN CARO CALOCA

ASESOR: LUIS FRANCISCO MEJIA PIÑA

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, ABRIL DE 1999


UNAM
CAMPUS ACATLÁN
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



275927



Universidad Nacional
Autónoma de México

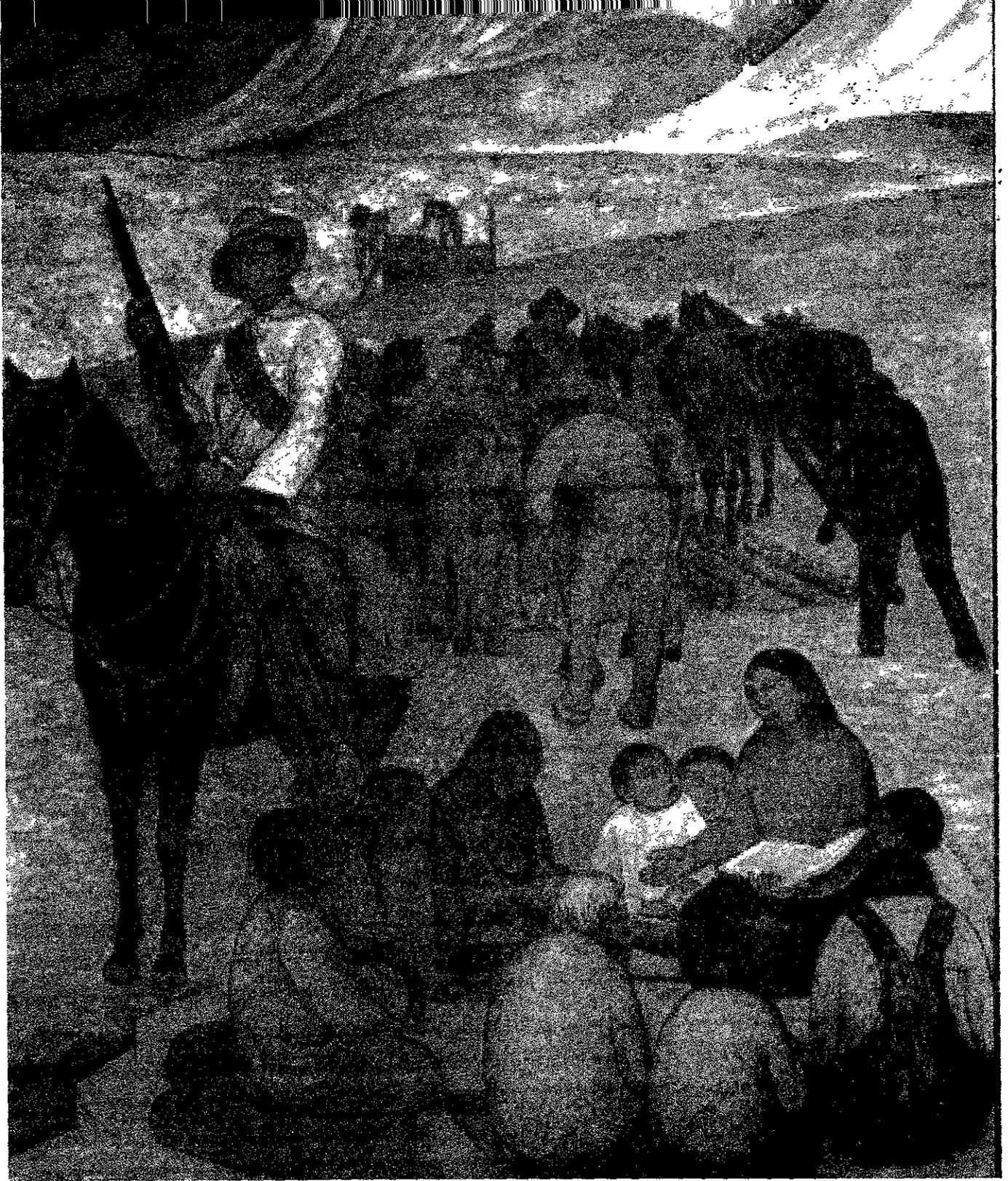


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

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.



DIEGO RIVERA

LA MAESTRA RURAL

La aspiración campesina por aprender la verdad que generosamente ofrece la maestra, por medio de un gran libro abierto.
Patio Central de la Secretaría de Educación Pública

GRACIAS A:

- **MI MADRE**, POR TODO EL AMOR BRINDADO, POR FORJAR UNA SEMILLA DE LUCHA CONSTANTE.
- **EMILIANO**, EL ANGEL QUE CON SU SONRISA HA HECHO POSIBLE ESTE ESFUERZO Y SOBRE TODO POR BRINDAR LUZ A MI EXISTENCIA.
- **SOFIA Y JORGE**, POR LOS RECUERDOS DE UNA NIÑEZ FELIZ.
- **MIS AMIGOS**, EN AGREDECIMIENTO ESPECIAL, POR ESTAR AHÍ, EN CADA MOMENTO DE MI VIDA.
- **LUIS**, POR SU ESPÍRITU ENTUSIASTA, LA ASESORÍA OTORGADA Y LA OPORTUNIDAD DE CONOCER A UN SER HUMANO EXTRAORDINARIO.
- **IRMA CEDEÑO Y ROSARIO TOLEDO**, DOS MUJERES QUE MARCARON SIGNIFICATIVAMENTE MI VIDA Y SOBRE TODO POR CREER EN MÍ.
- **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**, POR CADA UNA DE LAS VIVENCIAS LABORALES DE LA DÉCADA, QUE HAN CONTRIBUIDO EN MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

ROCIO DEL CARMEN

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I ESTADO Y EDUCACION	7
1.1 Estado y Derechos Humanos	9
1.2 El Estado Moderno y su Responsabilidad Social	21
1.3 Administración Pública y Bienestar Social	28
1.4 Proceso Administrativo y Administración de Calidad	31
1.5 Modernización Administrativa	34
CAPITULO II PANORAMA DE LA EDUCACION EN MEXICO	42
2.1 Marco Jurídico	46
2.2 El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), en Materia Educativa	57
2.3 La Eficiencia del Sistema Educativo	66

CAPITULO III EL DESARROLLO DEL SISTEMA EN LOS PLANES EDUCATIVOS	93
3.1 Las Resoluciones de Chetumal (1974) y la Concepción Global por Areas de Conocimiento	96
3.2 Programa de Educación Básica (1981), Fortalecimiento de las Areas de Conocimiento	104
3.3 Programas para la Modernización Educativa (1989-1994), el Regreso a las Asignaturas	109
3.4 Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000), en Busca de la Educación Participativa	116
CAPITULO IV DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION PUBLICA, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS	124
4.1 Descentralización y Desconcentración	128
4.2 La Descentralización Educativa y la Modernización del Estado	141
4.3 Desarrollo Estructural de la Secretaría de Educación Pública (1982-1997)	148
4.4 Logros y Definiciones de la Descentralización	164
CONCLUSIONES	170
BIBLIOGRAFIA	175

INTRODUCCION

Las cosas que debemos aprender antes de hacerlas, las aprendemos haciéndolas... Así pues, es muy importante que formemos hábitos de una y otra clase en nuestros jóvenes. En realidad, aquí reside toda la diferencia.

ARISTÓTELES, *La ética nicomaquea*

A diferencia de otros países en los que el papel del Estado tiene una función marginal en el sistema educativo, ya que este es delegado al sector privado, en México el Estado juega un papel preponderante en el diseño y orientación de la labor educativa. Por ello, resulta imposible al abordar el análisis del sistema educativo nacional, desligarlo de la función social que el Estado ha conferido a la educación y a la evolución propia que ha observado el Estado Mexicano en los últimos años. El Estado de bienestar o paternalista emanado de la Revolución Mexicana, asume la educación como un elemento central dentro del proyecto de Nación. Reconoce en la instrucción escolar un instrumento de suma utilidad para alcanzar la justicia social, constituyendo en él una política de estado, esto es una política pública.

Por ello, el punto de partida a partir del cual abordaremos la modernización del sector educativo, lo constituye el amplio proceso de Reforma de Estado que el Gobierno Mexicano impulsa desde 1982. Proceso que como veremos, se profundiza

durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quién acelera la transformación de las estructuras económicas y estatales, a fin de adecuarlas al nuevo proyecto en el que busca insertar a la Nación dentro del proceso de globalización.

El Presidente Salinas, en su mensaje de toma de posesión, destacó que el Estado, al inicio del nuevo siglo y del nuevo milenio, no podía ni debía intentar ser el único actor, por el contrario, debía asumirse como el conductor de una sociedad más amplia y democrática, no debería pretender ser el más grande, sino el más justo y eficaz; no el más absorbente de la fábrica social, sino el liberador de su enorme energía. Así, el bienestar en el Estado moderno para Salinas, no se identifica con los modelos paternalistas que suplantán esfuerzos e inhiben el carácter de los individuos y de la sociedad. Argumentaba que la elevación del nivel de vida sólo podría ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida entre el Estado con la sociedad.

Esta Reforma de Estado parte del reconocimiento de que los mecanismos en los que se fundamentaba el intercambio entre sociedad y Estado, por los cuales el Estado amplió su ámbito en la economía como mecanismo redistribuidor del ingreso, ya no funcionaban y por lo mismo, eran incapaces de resolver los conflictos sociales.

La Reforma es uno de los planteamientos programáticos mediante los cuales se pretendía impulsar la modernización de las estructuras del Estado, delimitando la

acción estatal y ampliando los espacios de actuación de la sociedad en muchos de los campos en los que la respuesta institucional se encontraba cada vez más limitada. El propósito lo constituía el que la oferta política no se viera excedida por la demanda social y en consecuencia, se tuviera capacidad de disipar problemas futuros de ingobernabilidad. Por ello, la modernización era vista como una respuesta a las necesidades de aumentar la participación de la sociedad, y del sector privado en lo particular, en los ámbitos de competencia que anteriormente le eran asignados al Estado.

La grave crisis económica que se perfilaba con claridad desde finales de la década de los setentas, condujo a una reconfiguración de la economía mundial y a la inserción de México en ella. La integración de bloques comerciales, la creciente competencia internacional que encontraban en la tecnología y en la informática, sus fuerzas productivas esenciales, así como el renacimiento de un discurso y una práctica que restringía la actividad económica del Estado que exaltaba la capacidad emprendedora de los individuos, exigieron de la educación una función más precisa que rebasaba la integración social, la formación técnica y profesional.

Con la modernización del Estado impulsada por Salinas, se pretendía dar dirección y profundidad al cambio iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid, orientando la política educativa y la reforma del sector hacia objetivos concretos que demandaba la modernización de la economía nacional. Así, uno de los propósitos

centrales de los gobiernos neoliberales ha sido el que las instituciones educativas atiendan las necesidades de empresas en contextos altamente competitivos y de un aparato público que reclama mayor eficiencia y calidad en los servicios que presta a la comunidad. En esta medida, la Reforma Educativa requería iniciar transformaciones en su estructura y modificar los objetivos nacionalistas de la educación para adaptar al pueblo mexicano a una nueva concepción de su patria, de transformar su ideosincracia a una forma de actuar más abierta y competitiva que favoreciera su articulación al mercado mundial. Esto implicaba también, en el ámbito laboral, abandonar los esquemas corporativos con un sindicato cada vez más desligado del control oficial, tratando de hacer más eficientes los esquemas administrativos y de organización, con el objetivo de generar una mayor competencia educativa, entre las distintas entidades federativas, como con los planteles particulares, reduciendo así el papel del Estado.

Las políticas educativas del régimen salinista, continuadas por el actual régimen, subordinaron el objetivo de ampliación de la cobertura y de elevación de la calidad de educación en todos sus niveles, pese a su intención de elevar la educación básica obligatoria a nivel secundaria, ya que al tratar de fraccionar políticamente el movimiento magisterial y al descentralizar la función educativa, transfiriendo a los Estados facultades y responsabilidades sustantivas, como lo son la ampliación de coberturas y el abatimiento de los rezagos existentes, decrece la responsabilidad social del Estado Federal en la función educativa, corresponsabilizando a las entidades federativas y

ampliando la participación de la iniciativa privada, marginando el espíritu esencial del artículo 3° Constitucional.

Estos son los objetivos e hipótesis de trabajo que la presente investigación se propone analizar. Para ello, el trabajo de investigación contemplará, por una parte, el análisis del desarrollo actual del Sistema Educativo Nacional y por otra, la forma en que se interrelaciona las siguientes variables: Administración Pública, Ciencias Políticas y Educación. Dado que sólo de esta manera es factible explicar las políticas descentralizadoras del Estado neoliberal mexicano a partir de 1983.

Por lo anterior, en el primer capítulo se efectúa un estudio sobre el Estado y la educación, en el cual se explica la forma en que la actividad educativa es una responsabilidad social del Estado moderno, en el marco de los derechos humanos. Asimismo, se explica la manera en que la Administración Pública es la estructura estatal que permite a la nación contribuir con el ciudadano al bienestar social.

En el capítulo segundo se presenta un panorama general de la educación en México, destacándose los aspectos relacionados con la normatividad de la educación pública, así como el contenido del Plan nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia educativa, subrayando los índices de eficiencia del Sistema Educativo Nacional.

En el capítulo tercero, se analizará brevemente el desarrollo del sistema de acuerdo a los diferentes planes educativos, partiendo de las Resoluciones de Chetumal de 1974, hasta llegar al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Finalmente, en el capítulo cuarto se revisan algunos aspectos relacionados con la descentralización administrativa de la educación pública, partiendo de la definición de dos términos que han dado lugar a múltiples controversias en el campo de la disciplina de la Administración Pública: descentralización y desconcentración, de la misma manera se estudia la evolución de la descentralización educativa y de la modernización del Estado, enfatizando los logros y las deficiencias de esta descentralización.

CAPITULO I

ESTADO Y EDUCACION

El contenido y esencia de los Derechos Humanos ha sido un tema constante en la historia de la humanidad, por estar estrechamente unidos a la dignidad humana; su defensa y protección presentó un gran impulso hace poco más de dos siglos, con las declaraciones estadounidense (1776) y francesa (1789) aún cuando, como se analizará después, sólo la Constitución de Francia los incluye en su texto originalmente, "...pero es especialmente después de la Segunda Guerra Mundial; y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierte en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza."¹ Conviene destacar que en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 26.1 se menciona que: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."² Es decir, la educación forma parte de los derechos humanos fundamentales.

¹ CNDH, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Tendencias Actuales de los Derechos Humanos*, México, marzo de 1992, p. 77.

² *Legislación Sobre Derechos Humanos*, Porrúa, México, 1996. pp. 222 y 223.

Los horrores y la barbarie del fascismo y del nazismo provocaron una seria llamada de atención a nivel mundial. Con claridad se hizo evidente que la humanidad sólo tenía dos alternativas: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos, donde se respetara la dignidad humana o bajo regímenes tiránicos donde imperara la ley del más fuerte económica y políticamente hablando.

De alguna forma, los países miembros de la ONU, acordaron unánimemente, luchar por la defensa de los Derechos Humanos, sin embargo, un rasgo característico del mundo en la década de los sesentas, es la conformación de los tres mundos: capitalista, socialista y países subdesarrollados. En términos generales, tanto en los países socialistas como en los del tercer mundo las violaciones de los Derechos Humanos fueron frecuentes, en el primer caso y continúan en el segundo.

Al monopolizarse el mundo bajo el control de los países capitalistas, con la desaparición del bloque socialista, aparece en la década de los años ochenta un nuevo orden de organización internacional: la globalización.

A partir de 1980, como explica Omar Guerrero la globalización es un punto de inflexión histórica que anuncia un orden que nace, frente a otro que muere y que se resiste a morir. El nuevo orden internacional es el neoliberalismo, el cual implica una profunda transformación interna de los países que forman parte de los tres grupos geopolítico-económicos: América del Norte, Unión Europea y Cuenca del Pacífico.

Debe señalarse que el neoliberalismo viene a sustituir al liberalismo como la ideología del nuevo imperialismo, de un capitalismo que lucha por romper, por abolir las fronteras nacionales, de la misma forma, como alguna vez, pudo romper las barreras interfeudales, sólo que bajo un nuevo nombre: globalización.

En el presente capítulo se plantea los rasgos más importantes de la interrelación Estado-Derechos Humanos y la forma en que ésta se modifica en la llamada globalización mundial.

1.1 ESTADO Y DERECHOS HUMANOS

Es inobjetable que la aparición del Estado Moderno y los Derechos Humanos se encuentran íntimamente relacionados. La etapa de transición del hombre del estado primitivo al civilizado debe sumar esfuerzos para poder subsistir, esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de varios; sin embargo, siendo la fuerza y la libertad de cada individuo los primeros instrumentos de su conservación difícilmente podrá comprometerse sin perjudicarse. Sobre el particular, Juan Jacobo Rousseau advierte:

“En estas condiciones, la sociedad deberá encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la persona y los bienes de cada asociado, con todas las fuerzas de la comunidad y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede por lo tanto en la misma libertad de antes. Desde el momento en que la multitud se ha reunido en un solo cuerpo, no puede ser ofendido uno de sus miembros sin que se ataque a todo el cuerpo y aun menos ser ofendido el cuerpo sin que por ello se resientan los miembros.”³

³ ROUSSEAU, JUAN JACOBO. *El Contrato Social*, FCE, México, 1982, p. 19.

Este pacto multilateral de los miembros de la sociedad al que Rousseau llama pacto o contrato social es la base fundamental del Estado capitalista, al que corresponde en última instancia la protección de sus ciudadanos, aunque debe destacarse que originalmente los Derechos Humanos surgen como defensa de la propiedad privada, más que en la defensa de la libertad natural.

El primer documento en el que se reconoce esta obligación fue, curiosamente, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, promulgada en la ciudad de Filadelfia el 4 de julio de 1776, la cual cita "...Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuentan el derecho a la Vida, a la Libertad y el alcance de la Felicidad; que para asegurar estos derechos, los hombres instituyen gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados."⁴

Es importante mencionar que los derechos han evolucionado y forman la base de lo que actualmente conocemos como Derechos Humanos, los cuales están íntimamente relacionados con los preceptos constitucionales que obligan al estado atender las más elementales necesidades de la población, mismos que han sido alcanzados por la lucha de los sectores sociales para mejorar condiciones de vida. En este sentido, cada Estado nacional por mandato popular encierra en sus leyes los derechos que en materia social debe atender. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede mencionar fundamentalmente la educación, salud, alimentación, vivienda, procuración de justicia, empleo y distribución del ingreso (El análisis en particular de este aspecto se verá en mayor detalle, en el punto 1.2 "El Estado Moderno y su Responsabilidad Social").

⁴ MORRIS, RICHARD B. *Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos*, EDIMUSA, México, 1962, p. 38.

Tres años después, el 29 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, exponiendo en su introducción que" .. la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos..."⁵

De las Declaraciones de los Derechos Humanos, la francesa fue la primera en ser incluida en el sistema constitucional, como aclara Ignacio Burgoa, porque "... la Revolución Francesa se provocó merced a la convergencia feliz de tres factores, a saber: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII, el constitucionalismo norteamericano y la tiranía prevaleciente en Francia."⁶

Inobjetablemente, la Revolución Francesa fue una caja de resonancia para los principios proclamados por la emancipación estadounidense. Los defendió y vigorizó, les subrayó el espíritu de rebeldía y les comunicó fervor revolucionario, heroico y contagioso.

"Conviene tener presente que no eran en ella la consagración y la prolongación del perfeccionamiento gradual y lógico de tradiciones, ley y costumbres como en los Estados Unidos sino un corte violento con el que se ponía fin a un estado anterior, al mismo tiempo que se iniciaba una nueva dirección constructiva."⁷

Paulatinamente, después de 1789, tanto las naciones europeas como las americanas que se independizan durante la primera mitad del siglo XIX, van introduciendo en sus Constituciones estos principios emanados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En los capítulos y subcapítulos posteriores se

⁵ GARCÍA CANTÚ, GASTÓN. *Textos de Historia Universal*, UNAM, México, 1971, p. 162.

⁶ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1991, p. 81.

⁷ SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, UNAM, México, 1956, p.18.

irán definiendo los diferentes tipos de derechos humanos y su inserción en el funcionamiento del Estado.

La lucha del hombre por sus derechos ha sido la lucha del hombre contra el Estado: el derecho natural, pretende defender la libertad e independencia naturales del individuo del abuso del estado, como parte del contrato social, lo cual ha obligado a las sociedades a buscar un órgano capaz de defenderlas ante las injusticias del Estado, surgiendo el Ombudsman o defensor del pueblo.

El término Ombudsman es de origen sueco y proviene de las palabras: **ombud** que sirve para designar a la persona que actúa como vocero o representante de otra y de **man**: hombre, en la práctica es el defensor del ciudadano.

El **Ombudsman** como institución "... parece remontarse al siglo XVI y al Preboste de la Corona tanto en Suecia como en Finlandia, unidas entre sí, tres siglos atrás".⁸ Su función fundamental era y es la de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública.

No obstante que tanto en Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca las Constituciones Políticas o la legislación interna han creado sistemas de recursos administrativos para remediar ciertos yerros, la institución del Ombudsman o Defensor del

⁸ ROWART, DONALD C. *El Ombudsman*, FCE., México.1981. p.7.

Ciudadano está prevista como un mecanismo que coadyuva con el Parlamento a vigilar el cumplimiento de las leyes y el Ombudsman gracias al ejercicio correcto, eficiente y por todos conceptos honorables de las funciones que le son propias; ha mantenido y acrecentado su prestigio, lo cual ha trascendido al extranjero e influido para que se hayan creado instituciones similares.

Jorge Carpizo considera que "... el Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de actividades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias."⁹

En 1962 se instituyó el Ombudsman por primera vez fuera de la península de Escandinavia, en Nueva Zelanda y a partir de esa fecha es una institución que comienza a ser estudiada y discutida en congresos internacionales y adoptada por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia incluso "... se crea el Instituto Internacional del Ombudsman en la ciudad de Edmonton Alberta, Canadá que reúne la información de todos los Ombudsman que existen en el mundo."¹⁰

⁹ CARPIZO, MCGREGOR, JORGE. *Derechos Humanos y Ombudsman*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 17.

¹⁰ *Ibidem*, p 18

Alvaro Gil Robles, en su oportunidad Defensor del Pueblo (Ombudsman) de España, ha tratado de sintetizar las características generales o más comunes del Ombudsman, ya que la institución, como es natural, cambia de país a país, en su opinión éstas son:

- 1.- Es electo por un cuerpo legislativo constituido democráticamente.
- 2.- No debe ser un hombre político ni de partido, pues la neutralidad política es esencial
- 3.- Actúa independientemente a toda presión del Congreso o Parlamento, así como del Poder Ejecutivo o del Judicial.
- 4.- El ciudadano debe contar con acceso directo al Ombudsman, sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna,
- 5.- La investigación de las quejas las realiza en forma sumaria, es decir, sin formalismos, con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.
- 6.- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, federal, estatal, y municipal, incluidas la de justicia y la militar

- 7.- Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al Congreso con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.
- 8.- Tiene un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuestas de sanción a los organismos competentes para ello.¹¹

Como se hace evidente, el Ombudsman se convierte en los Estados más avanzados, jurídicamente hablando, en el supervisor de los actos de la administración estatal, pudiendo ser cuestionadas las acciones de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial que atenten contra los derechos humanos de los ciudadanos, lo cual, como se analizará en el capítulo correspondiente, coincide con el principal objetivo de las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos: frenar los actos arbitrarios y violadores de los derechos fundamentales del ciudadano universal.

Para 1995, existían en el mundo los siguientes países con Ombudsman:

- Suecia
- Finlandia
- Nueva Zelandia

¹¹ GILROBLES, ALVARO. *El Defensor del Pueblo en España*, Real Academia de Derecho Española, España, 1991, p. 31.

- Noruega
- Reino Unido
- Canadá
- Estados Unidos
- Guayana
- Mauricio
- Alemania
- Israel

En algunos otros países, como en México, se han establecido órganos de apoyo o defensa ciudadana en algunos de los derechos humanos, sin embargo, no cumplen con los tres rasgos del Ombudsman.

- 1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución que vigila a la Administración.
- 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos.
- 3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas pero no revocarlas.

Es necesario enfatizar que las facultades del Ombudsman rebasan en exceso, las que en el país se otorgan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, puesto que los tribunales solo se ocupan de aquellos actos de los gobiernos locales en la esfera que corresponde al Ejecutivo, ya sea federal, estatal o municipal, excluyendo las áreas de persecución del delito, laboral, asistencia social, etc.; prácticamente solo resuelven asuntos relacionados con impuestos y licencias.

No tiene sentido seguir hablando de soberanías estatales como las concebían los clásicos nacionalistas ahora que el mundo se ha globalizado. Es decir, ahora que las fronteras nacionales parecen desvanecerse ante los embates de las comunicaciones instantáneas, de los transportes supersónicos, de la rápida regionalización de los conflictos y, por supuesto, de la transnacionalización sin precedentes de las mercancías, los dineros, las empresas y demás.

Además, en tanto que los pueblos de las naciones débiles son las más interesadas en preservar la soberanía, las más poderosas empujan hacia una globalización desnacionalizadora en todos lados...salvo en sus respectivos dominios soberanos. Sus propias soberanías continúan defendiéndose al grado de resucitar proteccionismos y aún chovinismos como los que antecedieron a las dos guerras mundiales.

Lo que hoy se conoce como globalización tiene que ver con un viejo proceso: la interrelación de las distintas comunidades en que la humanidad se ha organizado a lo

largo de su historia (tribus, feudos, imperios, estados-naciones). Interrelación que se origina en la necesidad de retroalimentar cultura a fin de no dejar de crecer espiritualmente.

Esta interrelación crece a medida que los problemas de la humanidad exigen más y más componentes. Y ese crecimiento experimenta saltos, una vez que se acumulan y satisfacen mayores necesidades de interrelación. Si el intercambio sólo de mercancías pareció suficiente durante la época del mercantilismo, hace tiempo que esto ya no es así. Fue necesario intercambiar, internacionalizar muchas otras cosas: técnicas, capacidades y aún financiamientos para producir las mercancías (transnacionalización del capital); así como información y medios de comunicación en general, al grado de convertir al mundo en una “Aldea Global”, como diría McLuhan.

Lo anterior llevó a que, desde los años setenta de este siglo, cobrara popularidad el concepto de interdependencia, elevándolo a nivel de : “...consigna estratégica por la comisión Trilateral Estados Unidos-Europa-Japón, integrada por personalidades políticas, empresariales y académicas, a iniciativa de David Rockefeller, supermagnate norteamericano. Por interdependencia se quiso entender un grado de interrelación tal, que ya ninguna nación podía jactarse de ser totalmente independiente. Ahora se decía todas las naciones dependen unas de otras y, por ende, deben cooperar.”¹²

¹² “La Política Exterior de Estados Unidos y México” *INTERNACIONAL*, marzo 1993, p. 5.

Lo que se decía es que unas naciones (pobres, débiles) dependen mucho más, y en renglones vitales, que las otras (ricas, poderosas). Tampoco se aclaraba que, bajo el actual esquema de relaciones internacionales, la mayor cooperación no puede sino caminar a favor de las grandes potencias, en lo fundamental.

Como sea, el hecho es que ahora prefiere hablarse de globalización, más que de interdependencia. Acaso porque se piensa que la desintegración del bloque socialista, abre la puerta a un grado todavía mayor de interrelación de todas las naciones del globo terráqueo. No por casualidad, desde el extremo conservador suele hablarse antes que nada, o únicamente, de globalización del capital, mundialización del mercado, libre comercio y cosas similares.

La globalización económica, incluye un nuevo estado de cosas, en el que los Derechos Humanos no pueden ser excluidos, de ahí que su defensa amplíe los horizontes nacionales locales, para convertirse en problema internacional mundial.

Se concluye que la globalización en su embate puede afectar los Derechos Humanos de los habitantes de los países más débiles insertos en los diferentes grupos geopolítico-económicos, en el momento que éstos se adecuen a los lineamientos que establezcan los más fuertes económica y bélicamente hablando.

El neoliberalismo en tanto ideología del capitalismo globalizador, en su afán por garantizar la rentabilidad del capital globalizado puede influir y de hecho así lo ha venido haciendo, en la pérdida de la garantía de los Derechos Humanos, como en manifiesto en la disminución de la seguridad social, y la sujeción del salario mínimo a niveles que sitúan a la población en la extrema pobreza.¹³

Contradictoriamente, la falta de garantía de los Derechos Humanos en los países globalizados más débiles sobre todo en aquéllos grupos en los que los miembros tienen fronteras comunes, determina un foco de inestabilidad en la región que puede llegar a afectar al grupo. Un ejemplo se encuentra en las emigraciones de mexicanos indocumentados a Estados Unidos o el brote de conflictos sociales como sucede en Chiapas, de ahí que en la agenda de trabajo global permanezca como tarea prioritaria el compromiso de las naciones débiles de respetar los Derechos Humanos, incluso como ocurre en México con la creación de organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; paradójicamente la violación de los Derechos Humanos estorba la estabilidad de la globalización.

¹³ VAZQUEZ, ZENAIDA. et. al.: *México Frente a Estados Unidos*, 1992, p. 47.

1.2 EL ESTADO MODERNO Y SU RESPONSABILIDAD SOCIAL

La organización jurídica de todo Estado se basa en la identificación, aseguramiento y protección de determinados valores que son estimados los pilares fundamentales de su ordenamiento interno. Autoridades y sus atribuciones, diversos niveles jerárquicos, servicios dotados de facultades adecuadas para atender las necesidades públicas, derechos y deberes de los ciudadanos, estructuras familiares, económicas, sociales y culturales, están entre ellos. Es precisamente el sistema legal del Estado el que tiene la finalidad de prescribir imperativamente a los ciudadanos el respeto de esos valores, esenciales para el funcionamiento organizado del Estado. Entre dichos valores se pueden mencionar, por vía de ejemplo: la seguridad pública, la estructura de la familia, el derecho de los ciudadanos a su vida, libertad, honor y bienes, educación tanto básica como superior.

A ese sistema legal se le denomina constitutivo y se compone de las diversas ramas de la legislación que tienen por objeto provocar una cierta forma de organización social. Pertenecen a él las leyes constitucionales, administrativas, civiles, comerciales, laborales, etcétera.

"Las constituciones del presente se dividen, según la técnica tradicional y más socorrida que ciertamente no es la única posible ni la única practicada- en dos partes, a saber: la dogmática, que se resume en el llamado principio de distribución, y la orgánica, que se analiza al amparo del denominado de organización. Este deslinde compone una noción elemental para el constitucionalismo."¹⁴

¹⁴ GARCIA RAMIREZ, SERGIO. *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*, SepSetentas, México, 1976, p. 17.

En su formulación de más elevada jerarquía, los Derechos Humanos confieren sustancia a la porción dogmática constitucional. De cara al pensamiento personalista, bajo cuyo amparo se estructuraron las grandes declaraciones constitucionales del mundo moderno, la parte normativa incluye los derechos arrancados por el pueblo al soberano, u oportunamente cedidos por éste y preservados en forma permanente, vale decir: intangible para la regulación jurídica secundaria, es decir, a las leyes que de ellos se derivan.

A dos familias pertenecían los derechos plasmados en las viejas constituciones cuya estructura subsiste en muchas de las de reciente fecha: eran civiles o políticos. Los primeros, los civiles, afrontaban la vida social del individuo; los segundos aludían a su existencia en el aparato estatal; en ambos casos se trata de derechos con el más puro sabor individual.¹⁵

En los términos de una clasificación todavía hoy aceptada por cierto sector de la doctrina constitucional, los derechos individuales pueden inscribirse en alguna de cuatro categorías, que son: 1) De libertad del individuo aislado (donde se incluye a la propiedad privada); 2) De libertad del individuo en relación con otros (especie que, con la anterior, constituye el acervo de las garantías liberal-individualistas de la esfera del Derecho individual, de la libertad individual, de la libre discusión); 3) Del individuo en el Estado, como ciudadano (que integra la estirpe de los derechos político-democráticos del ciudadano individual), y 4) (categoría no tradicional, corresponde a la seguridad social, Derechos del individuo a prestaciones del Estado (que son los derechos y las

¹⁵ Cfr. GARCIA OVIEDO, CARLOS. *El Constitucionalismo de la Postguerra*, Oikás, España, 1981, p. 142.

prestaciones sociales): al trabajo, a la asistencia y al seguro, a la educación, formación e instrucción.¹⁶

En su curso histórico, los derechos del hombre se atan a la teoría política contractual; sin embargo, se incluyen en la esfera de libertad no enajenada por el hombre a la comunidad con motivo del hipotético contrato social. Por lo tanto, el poder soberano no puede ser absoluto, sagrado e inviolable; en términos de una usual formulación, no puede rebasar los límites de los convenios generales, y todo hombre puede disponer plenamente de lo que estos convenios le han dejado de sus bienes y de su libertad.

Aún cuando se rechace la existencia de un Derecho natural, externo y superior al positivo, de contenido mudable o permanente, no se puede desconocer que al amparo de esta corriente a menudo una corriente generosa, que subraya el contenido y el propósito ético del Derecho han encontrado vigorosa defensa los Derechos Humanos.¹⁷ Ello hasta tal punto que no pocos estudiosos se preguntan si cabe hablar válidamente de derechos del hombre con independencia del Derecho natural. En este punto de consideraciones, se ha escrito que:

"del principio de la dignidad humana se desprenden algunas consecuencias jurídicas importantes: si el hombre pertenece al reino de Dios, resulta evidente que posee determinados derechos de los que no puede ser despojado por ninguna comunidad terrestre. En esta idea se encuentran... las raíces de la doctrina que afirma la existencia de derechos humanos incondicionados e inviolables; esos derechos no podrían existir si el orden jurídico no estuviera limitado por un orden suprapositivo; si, por el contrario, se considera a los Estados particulares o a la misma comunidad internacional como el orden jurídico supremo, los derechos humanos serán más o menos difíciles de modificar, pero nunca se podrá hablar de derechos humanos inviolables."¹⁸

¹⁶ Cfr. SCHMITT, CARL. *Teoría de la Constitución: Nacional*, México, 1982, pp. 118 y ss.

¹⁷ Derecho natural: Considera al hombre libre e independiente, eternamente, a lo cual renuncia para vivir en sociedad y defender su vida y propiedad.

¹⁸ VERDROSS, ALFRED. *La Filosofía del Derecho en el Mundo Occidental*, trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962, p. 375.

Se concluye de lo dicho, que numerosas definiciones o caracterizaciones del complejo concepto de derechos humanos toman sus raíces en tesis jusnaturalistas, como cuando se afirma que:

"los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un órgano jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."¹⁹

Se citó que los derechos humanos se consignan en la porción dogmática de los ordenamientos supremos bajo el nombre de "Declaración de derechos", expresión que posee una respetable connotación. Es oportuno advertir, que bajo su sentido moderno aparecieron sólo en el siglo XVIII presididas por ideas liberales. Interpretadas en su contexto político y social, rompieron las declaraciones de entonces con el sistema de los viejos elencos declarativos (estamentales, privilegios de ciudad, fueros, etc.) y dieron lugar a una novedad luminosa: "el régimen fundado sobre la proclamación de la libertad innata del ser humano, y constituido por una organización jurídica cuya base son los derechos fundamentales de la persona individual."²⁰

Corresponde a los teóricos del derecho natural convertir al Derecho, de modo primordial, en un instrumento para erigir salvaguardas eficaces contra cualquier violación de las normas del mismo derecho natural por parte del gobierno, así "...pasaron a ser subrayados aquellos aspectos del Derecho que hacen de él una garantía de los derechos individuales."²¹

¹⁹ NORIEGA, ALFONSO. *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1971*, UNAM, México, 1967, p. 111.

²⁰ "Derechos de la Persona Individual para una Sociedad de Masas". en *Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional*, Cursos Monográficos: La Habana, 1982, vol. III, p. 11

²¹ BODENHEIMER, EDGAR. *Teoría del Derecho*, FCE, México, 1986, p. 169.

Al fin de la Segunda Guerra Mundial se consolida el Estado Social de Derecho que incluye los derechos económicos, sociales y culturales, lo que conduce a la armonización de las dos dimensiones de los derechos humanos: la individual y la social; apareciendo la función principal del Estado social de derecho que es la obtención del bienestar general (Welfare state), correspondiendo a este nuevo Estado la defensa de los derechos humanos no sólo en el plano económico, sino en el social-político y cultural. Frente al antiguo Estado Liberal surge el Estado Social que como menciona Lucas Verdú "...el primero basa sus instituciones en la idea de limitación, magnitud negativa, en tanto que el segundo se caracteriza por la dimensión positiva de la participación."²²

El 26 de junio de 1945, el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas reafirmó "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana", destruyó el principio de que un Estado puede tratar a sus administrados a su arbitrio, sustituyéndolo por el principio de que la protección de los derechos humanos constituye una cuestión fundamental.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948, contando con cuarenta y ocho votos favorables y las abstenciones de los países del bloque socialista, además de Yugoslavia, Arabia Saudita y la Unión Sudafricana.

La Declaración de diciembre de 1948, proclamada por la Asamblea General fue el resultado de los trabajos cumplidos por la Comisión durante sus tres primeras sesiones. Más a este empeño debió suceder la empresa preparatoria del pacto instrumental. En ella empleó la Comisión seis años: de 1949 a 1954. En el curso de este tiempo, la Asamblea

²² Véase: RAMIREZ, GLORIA. *Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación*, FCPSUNAM, México, 1994, p. 228. (Seminario de Investigación).

adoptó decisiones importantes que se reflejaron en las tareas de la Comisión: a la materia civil y política, única tomada en cuenta inicialmente, se agregó la económica, social y cultural (resolución 421-V, de 4 de diciembre de 1950); ambos temas quedaron deslindados en pactos independientes (resolución 543-VI, del 5 de febrero de 1952); en los dos pactos debió introducirse un concepto sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos (resolución 545 VI, de 5 de febrero de 1952).

En su oportunidad, la Asamblea tomó trece años, de 1954 a 1966, en el estudio de los proyectos, que finalmente fueron aprobados por unanimidad en la XXI sesión, el 16 de diciembre de 1966, bajo los nombres de Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²³

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue incluido en el marco jurídico mexicano hasta el día 12 de mayo de 1981, fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sincrónicamente con el de Derechos Civiles y Políticos finalmente, en lo que a México respecta, como miembro de la ONU, se firmó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1986. De esta forma más por el impulso de la sociedad mexicana y de las organizaciones no Gubernamentales defensoras de Derechos humanos tanto nacionales como internacionales, " ...El gobierno de la República está cada día más consciente de la importancia de promover la igualdad de oportunidades y la atención a las necesidades básicas de la población, como son la educación, salud. vivienda, alimentación, medio

²³ Cfr. CAPOTORTI, FRANCESCO. *Patti Internazionali Sui Diritti Dell'uomo*, CEDAM, Italia, 1967, p. 911.

ambiente, empleo e ingresos y atención a las comunidades indígenas”²⁴, cuando menos en el ordenamiento jurídico, aunque lamentablemente, no en la práctica.

En resumen, sólo es posible encontrar el origen del Estado en su relación con los derechos humanos, aunque paradójicamente, sea el principal violador de los mismos. Corresponde, por tanto, a los órganos de gobierno, la defensa y protección de los derechos humanos.

²⁴ PALACIOS ALCOCER, MARIANO. *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, UNAM, México, 1995, p. 153.

1.3 ADMINISTRACION PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Todo Estado, con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. Es decir, manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, y por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad se encontrarán las siguientes funciones fundamentales :

- a) En toda organización estatal debe existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.
- b) Además todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa a aplicar en los casos particulares, la **función jurisdiccional**.
- c) Por último, una tercera función esencial del Estado es promover la satisfacción de algunas necesidades sociales de los ciudadanos y fomenta el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres que se le han asignado.

En el Estado moderno, cuya estructura ha servido de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, sus funciones típicas, es a través de éstas que debe manifestar su poder supremo o soberanía.

Sin embargo, debe subrayarse que en última instancia, la función esencial del Estado desde el punto de vista administrativo es la de actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bienestar y el progreso de la colectividad, esto es, la asistencia social mediante el fortalecimiento del Estado de Bienestar. Asimismo es importante recordar la definición de administración pública definida por el profesor Miguel Escobar Valenzuela que establece: "es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas, políticas o socialmente definidas.

Por otra parte como señala Fernando Solana, la historia nacional puede contemplarse y escribirse desde distintos puntos de observación "...el de la educación, es particularmente útil para conocer como surgieron las ideas que orientarían y darían consciencia a la nación mexicana y cómo se fue constituyendo el sistema que habría de encargarse de su conformación cultural y educativa. Es útil, también, para apreciar la forma como los mexicanos han ido aumentando gradualmente su capacidad para mejorar por sí mismos individual, y colectivamente la calidad de su vida."²⁵

²⁵ SOLANA, FERNANDO. et al. *Historia de la Educación Pública en México*, FCE, México, 1990, p. 1.

La preocupación del Estado-nación por la educación pública se manifiesta desde sus orígenes y prácticamente desde su creación ésta, fue incorporada a los aparatos administrativos a través de los cuales cumplía con sus objetivos de otorgar a los ciudadanos mejores condiciones de vida.

En el caso particular de México, desde la Época Prehispánica con el Calmécac y el Tepochcalli es posible advertir el interés del Estado mexicano por instruir a sus ciudadanos. Desde principios del siglo XIX una vez concluida la independencia, diversos grupos del país se preocuparon por la instrucción, pero eran muy pocos los que se atrevían a llamar la atención ya insoslayable de intervenir en ella para organizarla de acuerdo con los intereses de la nueva nación; más aún, parecía existir gran temor de que el Estado buscará las fórmulas para organizarla en servicio de todos los mexicanos. Raúl Bolaños Martínez explica que "...cuando menos, es la impresión que nos produce el análisis de nuestra primera Constitución Política, expedida en 1824, ya que en la fracción I del artículo 50 se ordena promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingeniería; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública de los respectivos estados."²⁶

Sin embargo no fue sino hasta 1833 en que se crea el primer órgano de la Administración Pública encargado de la educación: la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, posteriormente, durante el imperio de

²⁶ BOLAÑOS MARTINEZ, RAUL: "Orígenes de la Educación Pública en México": *Historia de la Educación Pública en México*: op. cit. p. 21

Maximiliano, el 27 de diciembre de 1865, se promulgó la Ley de instrucción pública, la cual fue modificada con la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1869, promulgada por el gobierno de Juárez, a través de la cual se crea el Ministerio de Instrucción Pública, es decir la planeación y el control de la educación pública fueron asignados a una dependencia directa de la Administración Pública a la que se le dio el grado jerárquico de Secretaría de Estado, situación que hasta la fecha no ha cambiado, permaneciendo vigentes las atribuciones en materia educativa a la Secretaría de Educación Pública que es una de las dependencias contempladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, reglamentaria del artículo 90 constitucional.

1.4 PROCESO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION DE CALIDAD

PROCESO ADMINISTRATIVO

El término de proceso indica transcurso del tiempo serie de fases fenómeno, evolución de una serie de fenómenos, tratamiento de la información, conjunto de fases sucesivas de un fenómeno. Asimismo denota curso, progreso lapso de tiempo; serie de cambios para un resultado.

El proceso administrativo se realiza a través de las siguientes etapas o pasos básicos, que han ido evolucionando desde que se fundamentaron con Henry Fayol y Frederick Winslow Taylor.

a) Planear

Determinar mediante la secuencia programadas de operaciones que se van hacer y el plan de acción a seguir.

b) Organizar

Estructurar las relaciones entre las autoridades internas, las funciones y las responsabilidades individuales.

c) Integrar

A llegarse los recursos económicos, humanos, materiales y técnicos necesarios para funcionar.

d) Dirigir

Coordinar los esfuerzos de cada persona integrante de la empresa.

e) Controlar

Medir los resultados y corregir las desviaciones.

LA ADMINISTRACION PARA LA CALIDAD

El término calidad señala un conjunto de características de una persona o cosa, importancia algo excepcionalmente bueno en su clase, un nivel de superioridad un elemento distintivo.

Para la administración de calidad lo más importante es la permanencia en el mercado, de manera competitiva.

La mejor forma de lograr la competitividad es mediante los siguientes pasos:

1. Cumplir los requerimientos del producto (del servicio principal en el caso de las empresas de servicio), del precio y del servicio.
2. Reducir sistemáticamente los errores de la organización.

El proceso administrativo para la calidad parte del principio de que “la mejor forma para ser competitivo y para permanecer en el mercado es mediante la sistemática y persistente reducción de los errores de la organización” ²⁷ a través de la mejora continua.

El círculo de la mejora continua, consiste en repetir de manera sistemática y perseverante los cuatro siguientes pasos:

a) Planear

Decidir que analizar, como hacerlo, recabar información y, basados en ella, planificar y programar un cambio.

b) Ejecutar

Llevar acabo el cambio planeado.

c) Observar

Vigilar los efectos producidos por el cambio.

²⁷ COLUNGA DAVILA CARLOS. *Modelos Administrativos*, Panorama, México, 1995, p. 56

d) Medir

Verificar resultados, ¿Qué se aprendió?, ¿Qué se mejoró?, ¿Dónde se está ahora?

Al implementar la administración para la calidad en las empresas o dependencias públicas, les permite observar un enfoque de ente social que conjuga esfuerzos planificados y organizados para alcanzar su misión.

La misión abarca generalmente cuatro aspectos: la razón social de la dependencia o empresa, su función social, la importancia de la permanencia en el mercado y la satisfacción del cliente externo.

1.5 MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

“Hace mucho tiempo que lo moderno se opone a lo antiguo. Hace siglos que lo actual y lo nuevo se emplean para exaltarse o para echar en el pasado aquello en que difieren (o creen diferir), una palabra cuya virtud no se agota.”²⁸

La modernidad cuyos contornos y conceptos se ponen , en evidencia, nace con las transformaciones considerables en la praxis social en el siglo XX, con el Imperialismo y las guerras mundiales, con la Revolución Rusa (1905 y 1917), con la preponderancia de lo técnico en el proceso de acumulación.

²⁸ LEFEBVRE HENRI. *Introducción a la Modernidad*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 155

Para definir la modernidad es necesario diferenciar entre dos conceptos: Modernismo y Modernidad. Por modernismo se entenderá la conciencia que tomaron las épocas, los periodos, las generaciones sucesivas por sí mismas; el Modernismo consiste pues, en fenómeno de conciencia, en imágenes y proyecciones de sí mismo, exaltaciones compuestas en gran parte de ilusiones y de un poco de perspicacia. El Modernismo es un hecho sociológico e ideológico.

Por Modernidad, se entenderá un pensamiento que comienza un bosquejo más o menos forzado de crítica y autocrítica, una tendencia de conocimientos.

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población, suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva, intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar en la medida de lo posible la generación de empleos.

El sentido de cambio en la administrativo pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y

promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la cual México se integró en mayo de 1994, se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva, así como en la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones. Los resultados alcanzados en la última década por los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y más recientemente Estados Unidos, Portugal y España; muestran que hoy, mas que nunca, las acciones de gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes.

El tema modernización administrativa cobra cada vez más transcendencia en la agenda de la política internacional. En el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el tema central es la administración pública y, en particular, lo que se refiere a su papel como catalizador en el proceso de desarrollo económico y social.

Por otra parte en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno, en el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

El Gobierno Federal para impulsar el cambio en su función para administrar y prestar los servicios públicos, estableció el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, con la finalidad de mejorar su cobertura, calidad y efectividad específica en términos de costo social buscando que las dependencias y entidades respondan y se adapten a las necesidades que se les planten en el entorno nacional e internacional.

Por otra parte es importante resaltar que la administración pública ha tenido un desenvolvimiento histórico, manifestándose en forma paralela a la evolución del Estado, de tal suerte que la función administrativa ha acrecentado su capacidad de respuesta e intervención adicionando o disminuyendo estructuras y procesos y adecuando el marco jurídico para defender los requerimientos de la sociedad.

Algunas de las acciones más destacadas que han tenido lugar en este proceso durante el periodo comprendido de 1952 a 1994 se presentan a continuación:

- La Comisión Nacional de Inversiones, crea el primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, el cual tiene como principal objetivo buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas.
- En 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual asume acciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública.

- En 1962 se crea la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de la formulación de los planes de desarrollo económico y social. Esta comisión elaboro el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuyo objetivo central era la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

- Para 1964-1970, el modelo de desarrollo iniciado décadas antes y caracterizado por la intervención directa del Estado, enfrentaba ya signos cada vez más claros de agotamiento, en consecuencia la administración presentaba diversos problemas de organización.

- En 1965 se crea la Comisión de Administración (CAP) la cual tuvo a su cargo la realización de un diagnóstico con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer institucional.

- En 1970-1976, surgen las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal (1971-1976), el cual tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público.

- En 1971 la CAP se transformó en Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las Comisiones Internas de Administración auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos.

- La Reforma Administrativa (1976-1982); entra en su etapa de mayor auge, teniendo como objetivo:

- a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas
- b) evitar duplicidades
- c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria desde el punto de vista del derecho administrativo
- d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones
- e) instaurar el Presupuesto por Programas
- f) establecer la organización sectorial

Para alcanzar estos objetivos se efectuaron las siguientes acciones: se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, se establecen los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), se formulo el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

- En el periodo 1982-1988, la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes, ejes de la gestación pública para la transformación estructural del estado.

Ante la difícil situación económica y financiera se produjo una contracción del gasto gubernamental con la consecuente reducción de estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- En el periodo 1988-1994, se inicia un conjunto de transformaciones en el orden económico, en un contexto mundial sujeto a cambios vertiginosos y en orden social cada vez más plural, se abren espacios a la participación de la sociedad organizada en decisiones reservadas exclusivamente al Estado. En consecuencia no solo empiezan a cambiar los interlocutores y las formas de interacción, así surgen programas con amplia participación ciudadana y organismos autónomos a los poderes: (Programa de Contraloría Social, Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Despensas Populares del DIF, Procampo, Programa Nacional para la Modernización de la Empresa, Programa de Certificación de Derechos Ejidales, etc.).

Por otra parte se otorgo autonomía al Banco de México respecto al Poder Ejecutivo, se creo el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria entre otros.

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan el paso entre modernismo y modernidad, lo que le ha permitido encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementos la eficiencia y la eficacia.

De igual forma el sistema educativo mexicano ha tenido un proceso evolutivo como se vera a lo largo del trabajo de investigación y se encuentra en transición, para responder a los desafios del siglo XXI, que resultan de la Reforma del Estado y la apertura económica, lo cual puede efectuarse al colaborar en preparar individuos competentes, cultos, poseedores de valores intelectuales y herramientas analíticas que les permitan enfrentar situaciones cambiantes en la producción y en la división del trabajo.

CAPITULO II

PANORAMA DE LA EDUCACION EN MEXICO

La Educación de un pueblo, cualquiera que sea, sólo puede valorarse mediante el estudio de los antecedentes que la conforman, dentro del marco social en el que opera y desde el cual se va hacia el futuro. Los periodos aislados, aun los más significativos, sin la concatenación que los enlaza ni las relaciones de causa y efecto que los producen, son de poca utilidad para el estudioso, pues con frecuencia sólo sirven para justificar o exaltar los valores del presente que desembocan, por su propia naturaleza, en el campo de las especulaciones políticas que los marginan de la ciencia histórica. Pero si se estudian entretnejidos con los elementos y factores del marco social en el que ocurren, la historia de la educación se convierte en un germinador donde afloran las enseñanzas que permiten abordar, con mayores posibilidades de éxito, los problemas acumulados en el tiempo.

Los más relevantes cambios que registra la educación corresponden, en todo caso, a las transformaciones sociales que emanan de las revoluciones que ocurren en el ámbito de la ciencia y de la técnica, en el de las estructuras económicas, políticas y en el de los ilimitados campos de la cultura. Y cuando su estudio se integra con el de las demás instituciones que las revoluciones suelen construir y en que se apoyan, sus resultados se tornan imperecederos por las experiencias que ofrecen a la historia. La revolución de independencia, por ejemplo, no podrá entenderse nunca sin el estudio integral de los tres siglos de la Colonia ni a espaldas del fondo cultural prehispánico.

Al margen de esos antecedentes, jamás se apreciarían en su justo valor político y social los esfuerzos de la escuela lancasteriana que nace en el seno mismo del imperio iturbidista con una nueva concepción educativa; ni tampoco la dinámica que se presenta en la administración de Valentín Gómez Farías y en el pensamiento del doctor Mora que se plasma, en normas de derecho positivo que se expresan jurídicamente en la Constitución Política de 1857.

Los eslabones que siguen en la cadena histórica se adhieren a los periodos en el que la Reforma, la Constitución y la República llegan a puerto de salvamento tras el episodio del Cerro de las Campanas, en manos de la generación formada por las aulas escolares liberadas de la escolástica colonial y madurada, políticamente, en las luchas internas y externas de las que México sale adelante y es entonces cuando el país entra plenamente al escenario universal como Estado, como Nación y como Pueblo.

Debe señalarse que para Rodrigo Borja, el Estado es: “El grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de un largo proceso de adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos.”²⁹

Al respecto, Francisco Porrúa Pérez explica que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.³⁰

²⁹ BORJA, RODRIGO. *Derecho Político y Constitucional*, FCE, México, 1991, p. 29.

³⁰ PORRUA PEREZ, FRANCISCO. *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1994. p 198.

Al originarse el Estado como una asociación de individuos, estos renuncian a una cierta libertad ilimitada a cambio de que esta asociación, les otorgue cierto tipo de protecciones. La libre adhesión del ser humano es necesaria para la buena marcha normal de esa sociedad, pues ésta no puede vivir por mucho tiempo en contra de la voluntad de los hombres que la constituyen, la única forma en que esa sociedad puede ofrecer ciertas garantías es a través de la conformación de un gobierno el cual para su ejercicio, en el Estado moderno se divide en los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. En estas condiciones, siendo el gobierno el órgano encargado de establecer los mecanismos necesarios para la búsqueda del bien común, con frecuencia, se le emplea como sinónimo de Estado, que es la connotación que en las líneas subsecuentes se le dará.

Pero no obstante que la educación queda jurídicamente bajo la potestad del Estado envuelta de la doctrina del positivismo, México desemboca en la dictadura que equilibra el latifundismo interno con el capitalismo externo hasta el entronque de los siglos XIX y XX.

Toca a la Revolución, como producto de las contradicciones en que se debate la dictadura, plantear la solución de los problemas que el país carga a cuestas desde la caída de Tenochtitlan , entre los cuales, el de la tierra y el de la educación se yerguen con dimensiones inconmensurables. En este periodo histórico los problemas prehispánicos y coloniales, los de la Reforma y los de la dictadura se acumulan y agigantan, pero la Revolución tiene el deber de solucionarlos para mantener incólumes los legados de independencia, libertad y soberanía históricamente recibidos y a que todo pueblo aspira.

Algunos de estos problemas han dejado de existir por el simple correr del tiempo; otros persisten acrecentados por no haberse resuelto a tiempo, y los más han aparecido con las nuevas estructuras sociales de los conjuntos filosóficos del pueblo mexicano subsisten inalterables, expresados jurídicamente en la Constitución Política vigente que, como doctrina política y programa social, guía aún la vida nacional.

Y si el texto normativo de una sociedad constituida en Estado es la ley, el nexo formativo es la educación, lo cual impone la necesidad de integrar la acción de ambas, porque, cuando se desajustan, la dinámica social se encarga de lograr el equilibrio mediante el choque de los contrarios conforme a las leyes de la historia. Pero como no es posible adaptar la sociedad a una educación idealizada por el fervor político o la mecánica transnacional, debe ser ésta la que se adecue a las realidades económicas, políticas y culturales de aquélla, en todos y cada uno de sus niveles evolutivos que siguen el curso de la integración social.

Durante los últimos catorce años México ha sufrido un sin número de transformaciones, habitualmente negativas, para su adaptación a los lineamientos que rigen en la vecina nación del norte, a las que no ha podido sustraerse la educación nacional, que se han manifestado en las reformas del marco jurídico en la materia, entre otras, la derogación de la prohibición expresa de que las asociaciones religiosas pudieran participar en la educación básica y la ampliación de ésta, para estandarizarla con la enseñanza elemental estadounidense.

En el presente capítulo, se analiza la estructura actual de la normatividad de la Educación Pública, destacando en su oportunidad, los aspectos relacionados con el nivel de la educación primaria.

2.1 MARCO JURIDICO

Como se menciona en la introducción de este capítulo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema rectora de la vida nacional y por lo mismo de la Educación Pública.

Emilio O. Rabasa señala que "... La educación es uno de los grandes problemas humanos; por su conducto el niño y el joven traban contacto con la cultura patria y la universal, y mediante ella llegan a ser hombres conscientes de su destino. El que la educación sea patrimonio de todos los hombres constituye un deber de la sociedad y del Estado, pues la ignorancia también es una forma de esclavitud."³¹

Originalmente, la Iniciativa de Reformas del artículo 3° presentado por el primer jefe Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, basado en las Leyes de Reforma, incluidas en la Constitución de 1857, además de caracterizar la educación como democrática, nacionalista y social, preveía la plena libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuidad para la que se impartiera en establecimientos oficiales. La Comisión de Constitución presidida por Francisco J. Múgica, uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso dió a conocer su dictamen sobre dicho artículo, el cual no estaba de acuerdo con el proyecto mencionado y propuso un texto más progresista que eliminaba totalmente la intervención del clero en la enseñanza religiosa, al considerar que perjudicaba el desarrollo psicológico natural del niño y que el clero, al anteponer los intereses de la Iglesia, era contrario a los intereses nacionales y sólo buscaba usurpar las funciones del Estado. Después de un largo, acalorado y significativo debate entre la referida corriente radical o jacobina, de filiación

³¹ RABASA, EMILIO O.: *Mexicano: esta es tu Constitución*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982. p. 22.

obregonista, y la corriente moderada, integrada por los diputados más leales a Carranza (si bien, incluso estos últimos, se declararon anticlericales), la Comisión de Constitución retiró su proyecto original y presentó un nuevo texto, en el que también predominó la corriente radical, el cual fue aprobado por 99 votos y 58 en contra.

Así, el texto original del artículo 3° estableció por primera vez a nivel constitucional las siguientes características de la enseñanza: La enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria (elemental y superior) impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

La fracción IV del texto original estipulaba que :

“Las corporaciones religiosas, los miembros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.”³²

En términos generales, la estructura del texto del artículo 3° Constitucional se conservó, con ligeras modificaciones , hasta que en 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari decidiera enviar al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas, al respecto, cita José Antonio González Fernández que “...con el análisis de la historia y

³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, México, 1995. Art. 3° Fracción IV

de la realidad presente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) respondió al llamado que hiciera el Presidente de la República (convocando a los partidos políticos y a la sociedad en general a proponer cambios a las relaciones Iglesia-Estado) y presentó en diciembre de 1991 ante la Cámara de diputados, una iniciativa de reformas a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 de la Constitución Federal que tenía como finalidad consolidar el régimen de libertades, reafirmar la secularización de la sociedad, ratificar el laicismo y la tolerancia e impedir el retorno de privilegios y la manipulación política”.³³

Si bien, se magnifica la propuesta priísta, de todas formas la iniciativa del PRI fue la respuesta a la base de la reforma que el día 28 de enero de 1992 se publicará en el Diario Oficial de la Federación, que modificara la fracción IV del artículo 3° de la siguiente forma: “...IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.”³⁴

La educación preescolar, lamentablemente, no fue incluida en la legislación constituyente de 1917 como una obligación del Estado, y por otro lado, por la misma razón jamás existió la prohibición para que las corporaciones religiosas la efectuaran en los planteles de su propiedad.

El 5 de mayo de 1993, nuevamente fue reformado el artículo 3° Constitucional enmendándose el error de no incluir la educación preescolar en el sistema educativo mexicano, así antes de la reforma el primer párrafo de este artículo expresaba:

³³ GONZALEZ FERNANDEZ, JOSE ANTONIO, *La Modernización del Derecho Mexicano*: Porrúa, México, 1995. p 70.

³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: Trillas, México, 1995. Art. 3° Fracción IV

“La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facilidades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”³⁵

La reforma agregó un párrafo anterior, el cual expone:

“Art. 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.³⁶

Esta reforma de marzo de 1993 convierte la educación tanto primaria como secundaria en obligatoria, y en el caso particular del tema de tesis, finalmente, se reconoce, después de 76 años de promulgada la Constitución, la educación preescolar como componente del sistema educativo mexicano, aunque lamentablemente, sin carácter obligatorio.

Aun cuando con la primera reforma, la de 1992, termina con la prohibición a las asociaciones religiosas de ofrecer los servicios educativos en los niveles primaria, secundaria, normal y la de los trabajadores, la educación que imparte el Estado conserva el espíritu laico que ha distinguido la Educación Pública, desde el 5 de febrero de 1917.

³⁵ *Constitución Política*, *op. cit.*, 1990, Art. 3°, primer párrafo.

³⁶ *Ibidem.* 1995, Art. 3°, primer párrafo.

Debe enfatizarse, aunque resulte reiterativo que la obligación del Estado de ofrecer la educación preescolar queda anulada con el hecho de que no se reconoce la obligatoriedad de este tipo de enseñanza, pilar en la formación académica del periodo preparatorio (2 a 7 años) de la división del desarrollo infantil de Jean Piaget.³⁷

En la fracción séptima del precepto constitucional que norma la educación, se menciona que “...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias...”³⁸, entre estas leyes necesarias para la estandarización de la educación y la homogeneización de la identidad nacional, se encuentra la Ley General de Educación.

Como se menciona, durante los últimos trece años el país ha sido objeto de profundas transformaciones, no necesariamente positivas, de las que no podía quedar al margen la educación nacional, en tanto que ella es sostén y productora ideológica del sistema económico-político.

Así, el turno a la educación correspondió, a través de la publicación del día 13 de julio de 1993, en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General de Educación (LGE), actualmente en vigor establece en su artículo 10° que:

“Constituyen el sistema educativo nacional :

- I. Los educandos y educadores;**
- II. Las autoridades educativas;**
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;**

³⁷ Véase: LABINOWICS, DE. *Introducción a Piaget*, Fondo Educativo Interamericano, México, 1993. pp. 60,96.

³⁸ *Constitución.....op. cit.*1995, Art. 3°, fracción VIII.

- IV. Las instituciones educativas del estado y sus organismos descentralizados;
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y a las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía”³⁹

Es conveniente señalar que David Easton define el término de sistema “como cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellos y al sistema político como a aquellas interacciones por medio de los cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad; esto es lo que distingue de otros sistemas de su medio. Dicho ambiente puede dividirse en dos partes: la intrasocietal y la extrasocietal. La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero no son sistemas políticos, comprenden series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. La segunda parte del ambiente, la extrasocietal, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad individual. El sistema cultural internacional es una muestra de sistema extrasocietal.”⁴⁰

³⁹ SEP. *Ley General de Educación*, México, 1993. Art. 10°.

⁴⁰ EASTON, DAVID. *Compilador en Enfoque sobre Teoría Política en Categorías para el Análisis Sistemático de la Política*, Amorrortu editores, Argentina, 1966. p 221, 222.

Como puede observarse, el conjunto de elementos a los que la LGE llama sistema educativo carece de homogeneidad alguna, sobre todo si se le quisiera dar la misma aplicación, por ejemplo, en el caso del sistema financiero mexicano o en el del sistema de pesas y medidas.

Tratando de organizar el caos, cuestiones diferentes son: la comunidad educativa, el marco jurídico de la Educación y el sistema educativo formado por las instituciones que imparten la educación en sus tres niveles, que en su conjunto forman la Educación Nacional, pero no el sistema cuyos elementos homogéneos son las instituciones que se interrelacionan metódicamente para formar una totalidad funcional, las reformas al marco jurídico alteran la funcionalidad del sistema pero no forman parte de él, en la medida de que por ejemplo, las diversas reformas educativas han alterado los planes de estudio, pero no el sistema educativo, formado por las escuelas oficiales y particulares que imparten la educación en sus tres niveles

Los niveles o modalidades de educación en los cuales puede ofrecerse instrucción del sistema educativo nacional de acuerdo con la LGE, son:

a) Básica. Formado por la educación preescolar, la primaria y la secundaria.
(LGE, Art. 37).

b) Específica :

* **Educación Inicial:** para menores de cuatro años, incluida la orientación a padres o tutores.

* **Educación Especial:** para sujetos con necesidades educativas especiales.

* **Educación para adultos:** comprende la básica para personas mayores de quince años. (LGE., Arts. 39, 40, 41, 42 y 43).

Debe subrayarse que tanto el artículo 3° constitucional como la LGE, liberan al Estado de la obligación de otorgar gratuitamente la educación media superior (preparatoria, bachillerato, colegio de ciencias y humanidades o vocacional).

El artículo 3° constitucional con relación a la educación superior, sólo establece :

- “V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y atenderá el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.**
- VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto el personal académico como el administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.**⁴¹

⁴¹ *Constitución...op. cit.* 1995. Art. 3°.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1978, establece en su artículo 3° que:

“El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización”.⁴²

El marco jurídico de la educación nacional como se observa no toma en consideración el nivel medio formado por bachillerato, vocacional, preparatoria y colegio de ciencias y humanidades, aun cuando forman parte del universo educativo.

En la práctica los niveles que atiende el sistema educativo nacional son:

- a) Preescolar**
- b) Primaria**
- c) Secundaria**
- d) Técnico (con o sin secundaria)**
- e) Medio (bachillerato, preparatoria, Vocacional y CCH)**
- f) Superior (licenciatura y Normales)**
- g) Posgrado (especialización)**
- h) Maestría**
- i) Doctorado**

⁴² *Aspectos Normativos de la Educación Superior*, SEPANUIES, México, 1990, Art. 3°, p. 91.

En lo que se refiere a la educación superior los grados académicos son:

1. Licenciatura
2. Maestría
3. Doctorado

Así el Sistema Educativo Mexicano en lo que se refiere a educación abre su atención en tres diferentes modalidades:

- a) Universidades
- b) Tecnológicos
- c) Normales

Por lo que se concluye que la nueva Ley General de Educación es un retroceso puesto que sólo norma la educación que imparten la Federación, Estados y Municipios, excluyendo la educación media y superior, aun cuando en el artículo 3° Constitucional, fracción VII se haga mención a la autonomía de las instituciones de educación superior, la LGE las omite, la anterior ley sí incluía en su normatividad los tipos:

Elemental: Preescolar y primaria.

Medio: Secundaria y Bachillerato o equivalente.

Superior : Licenciatura, Maestría y Doctorado.

La definición que la Ley Federal daba de **sistema educativo nacional** en su artículo 19 era mucho más congruente que la actual, citando que “El sistema Educativo Nacional está constituido por la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios”.⁴³

Considera la LGE que en cada entidad federativa deberá funcionar un consejo estatal de participación en la educación, como órgano de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

Este consejo promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en

⁴³ SEP .*Ley Federal de Educación*, México, 1985, Art. 19.

actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Sin embargo los consejos de participación social se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas.

2.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000), EN MATERIA EDUCATIVA

Debe señalarse que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. [...] Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”⁴⁴

Por su parte, la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, dispone en su artículo 5° que:

“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión...”⁴⁵

⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, México, 1997, Art. 26.

⁴⁵ *Ley de Planeación*, Porrúa, México, 1997, Art. 5°.

En atención a lo citado, el Ejecutivo Federal expidió en mayo de 1995, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; el Plan en materia de la educación responsabilidad del Estado indica que: "... se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron 12,000 ponencias. Además, se recibieron 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional".⁴⁶

Esos 312 mil mexicanos decidieron incluir la Educación en el Capítulo 4°, Desarrollo Social, se expone que a lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. En el siglo XX los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchando la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

En el periodo 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

⁴⁶ Ibidem, p. IX.

El Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes del gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de elevar la calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos: Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

Educación Básica.- El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del Artículo 3° constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del Sistema Educativo Nacional, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda la educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, primaria y a la secundaria; elevar substancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia será mejorar substancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral, escrita y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida de los maestros y sus familias, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su valor.

Educación para adultos y formación para el trabajo.- Una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

La educación básica para adultos y las acciones de alfabetización estarán más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que aumentará su movilización para aprender. La alfabetización duradera y exitosa es la que se liga con la solución a los problemas e intereses cotidianos del adulto y con sus posibilidades de superación.

Este plan propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas

idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo. Esto facilitará la alternancia de estudio y trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este Plan propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

Educación media superior.- las instituciones de educación media superior y superior han desempeñado un papel fundamental en la historia de México. Ahí se han forjado brillantes generaciones que han contribuido a la lucha por la Nación.

La educación media superior y superior tiene un valor estratégico para impulsar las transformaciones que el desarrollo del país exige en un mundo cada vez más interdependiente caracterizado por una elevada transformación científica y tecnológica.

El plan propone consolidar un auténtico sistema de la educación media superior y superior que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico mediante la ampliación de la base científica nacional. Una estrategia fundamental del plan es la puesta en

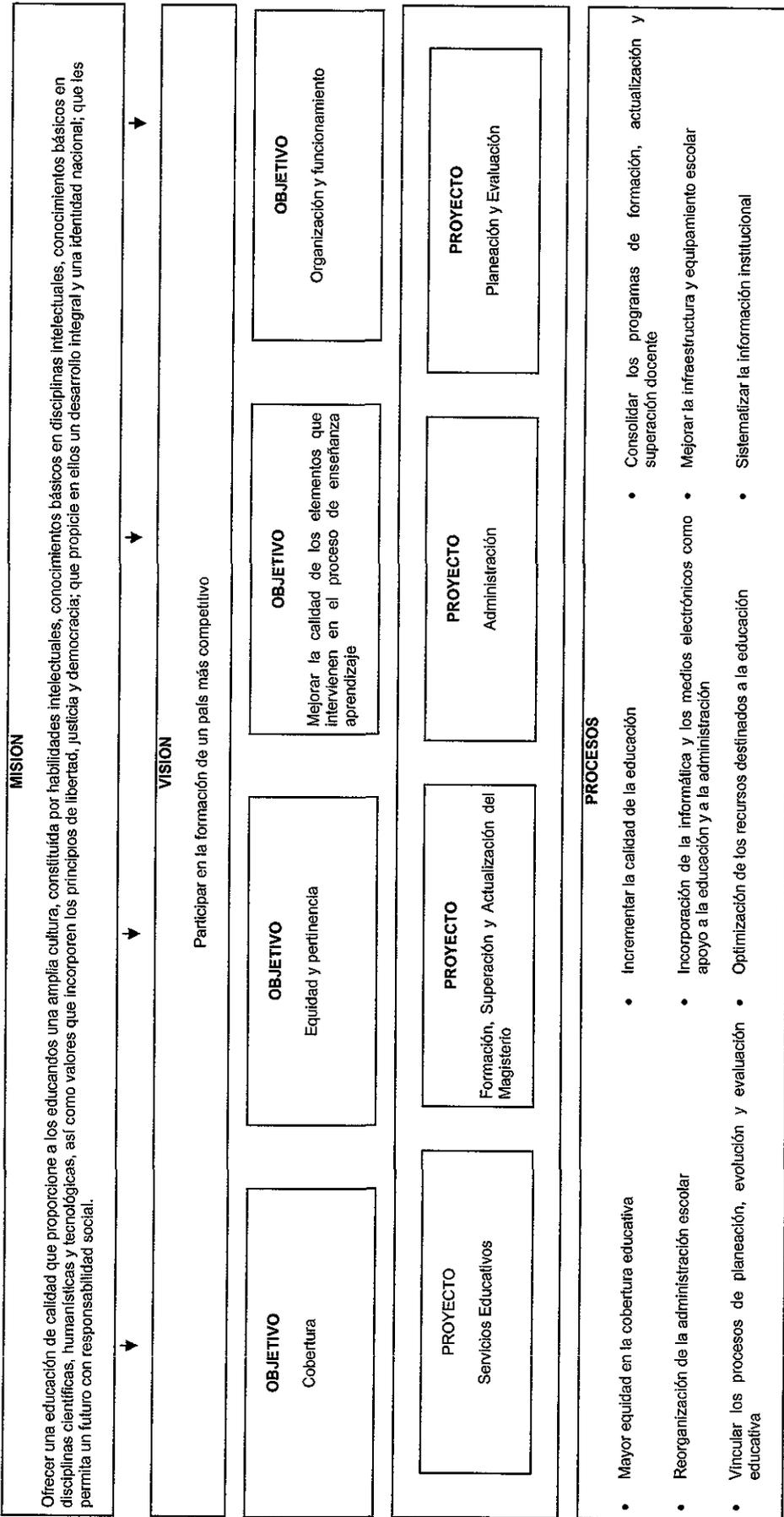
marcha de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior.

Así mismo se fomentará la eficiencia y se fortalecerá la pertinencia de los estudios, especialidades y opciones en educación tecnológica, además de prestarle una atención especial al estímulo de la calidad académica. Se avanzará en la consolidación de una flexibilidad curricular adecuada que asegure una preparación básica sólida, útil para el aprendizaje y la actualización posteriores. Se vigorizará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Con el propósito de resaltar lo establecido en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se presenta a continuación un cuadro que identifica el proceso de Planeación Estratégica de la Secretaría de Educación Pública, desarrollado sobre la base del documento rector.

CUADRO No. 1

PLANEACION ESTRATEGICA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA



FUENTE: EL DISEÑO DEL CUADRO ES PROPIO Y SE REALIZO EN BASE A LA INFORMACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000

2.3 LA EFICIENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO

La evaluación de la eficiencia ⁴⁷del Sistema Educativo Mexicano es una de las fases que en busca de la calidad total de la educación, ha permanecido prácticamente olvidada.

Esta situación comenzó a subsanarse gracias al esfuerzo de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) que en 1995, puso en marcha una dependencia dedicada a la evaluación de la eficiencia del Sistema Educativo mediante la aplicación de exámenes y análisis de sus resultados: el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C.

El primer Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (Exani-I), se efectuó entre abril y mayo de 1995 y en él intervinieron egresados de secundaria, es decir del último nivel de la actual Educación Básica y que por lo tanto se puede considerar representativo del núcleo formado por la educación preescolar, primaria y secundaria.

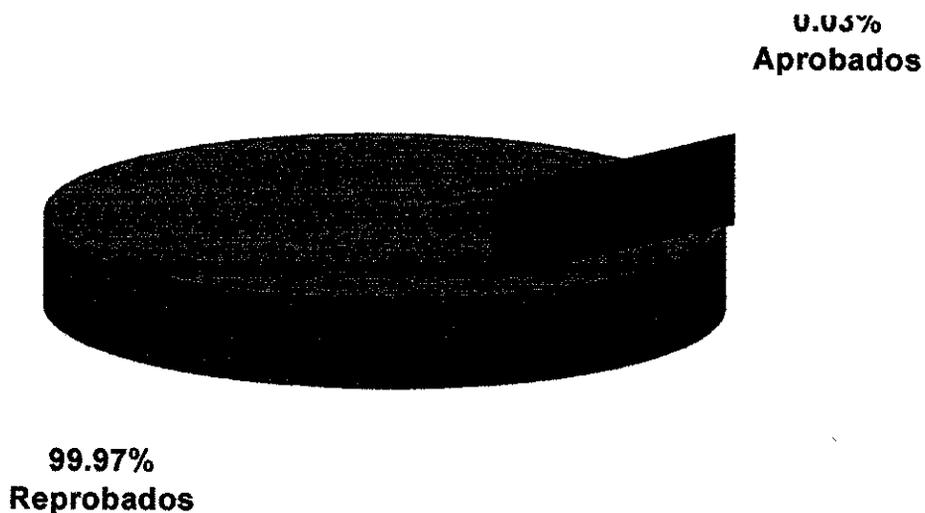
El estudio fue aplicado a una muestra de 256 mil 213 aspirantes a ingresar al bachillerato, correspondientes a 28 entidades federativas y confirmó entre otras, las hipótesis de los investigadores y autoridades educativas respecto a que el nivel educativo de los padres influye directamente en el rendimiento escolar, lo mismo que la situación económica y el tamaño de la familia, es decir, a mayor preparación

⁴⁷ Se entenderá por eficacia la consecución de objetivos; logro de los efectos deseados y por eficiencia logro de los fines con la menor cantidad de recursos; el logro de objetivos al menor costo u otras consecuencias no deseadas. La investigación administrativa no debe agotarse en la eficiencia ni tampoco referirse sólo a la eficacia debe comprometerse ambos aspectos contenidos en la actividad que se realiza y referirse tanto a los medios como a las funciones.

académica de los padres, mayores ingresos y menor número de hijos corresponde un mejor rendimiento de los alumnos.

De los 256 mil 213 sustentantes, provenientes de 57 instituciones con 537 planteles reprobaron 256,137 (99.99%) y aprobaron 76 (0.03%), (ver gráfica A y cuadro No. 2) dos jóvenes del Distrito Federal obtuvieron el premio Ceneval, avalado por éste organismo y por la SEP, debido a que alcanzaron una calificación de 100; en el nivel de 99.9 a 99.2% de aciertos, hubo nueve estudiantes, también del Distrito Federal; en el siguiente segmento entre 99.1 y 98.3, destacaron 11 estudiantes, también de la capital del país; en el nivel de 98.2 a 85% de aciertos se ubicaron 54 estudiantes tanto del Distrito Federal como de Colima, San Luis Potosí, Sonora, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Yucatán, Tlaxcala, Veracruz, Baja California, Morelos, Michoacán y Quintana Roo.

GRAFICA A
REPRESENTACION DE REPROBADOS VS APROBADOS

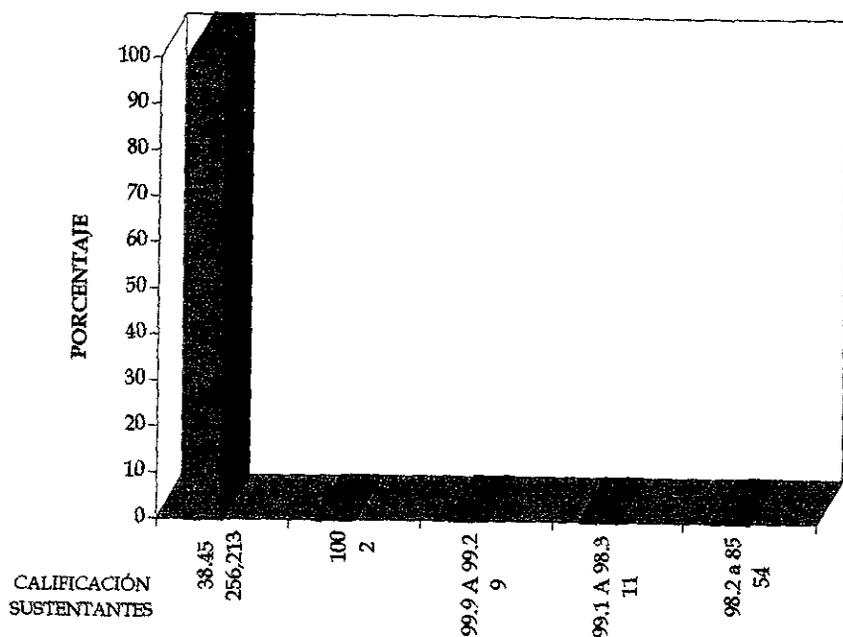


Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizo en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

CUADRO No. 2
RESULTADO DEL EXAMEN CENEVAL: MAYOR PUNTUACION

SUSTENTANTES	CALIFICACION	PORCENTAJE
256,137	38.45	100
2	100.00	0.00
9	99.9 a 99.2	0.00
11	99.1 a 98.3	0.00
54	98.2 a 85	0.02

RESULTADOS DEL EXAMEN CENEVAL: MAYOR PUNTUACIÓN



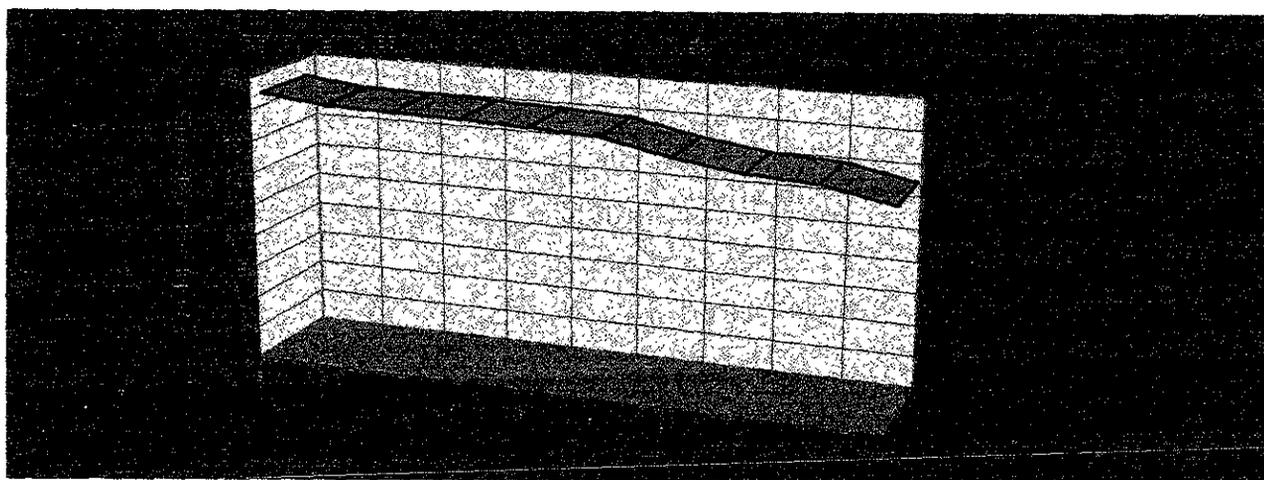
Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizo en base a los datos de **Exani-I**, Ceneval, México, 1995.

Sin embargo, la calificación global promedio a nivel nacional fue de 38.35% de aciertos. Esta se obtuvo de la suma de las 10 subcalificaciones (Cuadro No. 3) de igual número de partes que integran el Exani-I: habilidad verbal 35.79; español 39.45; literatura 40.38; historia 40.61; geografía 41.98; habilidad matemática 33.06; matemáticas 35.22; física 37.29; química 40.82 y biología 39.98, como puede advertirse en el cuadro número 3.

CUADRO No. 3
RENDIMIENTO ESCOLAR POR SUBCALIFICACIONES

	CONCEPTO	CALIFICACION GLOBAL
G	Geografía	41.98
Q	Química	40.82
H	Historia	40.61
L	Literatura	40.38
B	Biología	39.98
E	Español	39.45
F	Física	37.29
H.V.	Habilidad Verbal	35.79
M	Matemática	35.22
H.M.	Habilidad Matemática	33.06
	Promedio Global	38.45

Fuente: Exani-I, Ceneval, México, 1995.

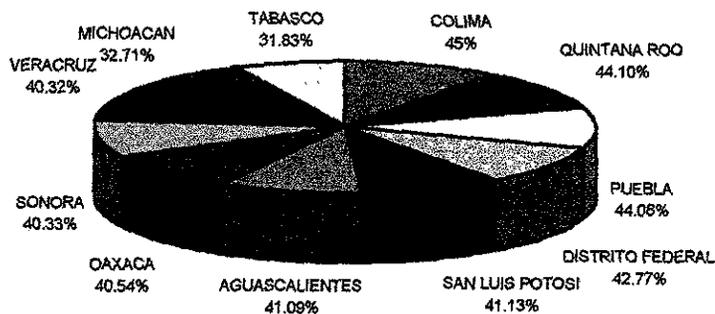


Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizó en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

En la información desglosada por Estados (ver Gráfica B), llama la atención el promedio global de Colima que ascendió a 45% de aciertos, casi 7 puntos porcentuales arriba de la media nacional. Le sigue Quintana Roo con 44.10, después Puebla con 44.08, luego el Distrito Federal con 42.77; San Luis Potosí con 41.13; Aguascalientes con 41.09; Oaxaca con 40.54; Sonora con 40.33 y Veracruz con 40.32. Los Estados que obtuvieron las calificaciones más bajas fueron Tabasco y Michoacán con 31.83 y 32.71 aciertos, respectivamente, como puede observarse, si se hubiera aplicado una calificación del 1 al 10, la población escolar de todas las entidades participantes hubiera salido reprobada y ni siquiera hubiera alcanzado el 5 de calificación.

GRAFICA B

INFORMACIÓN DESGLOSADA POR ESTADOS

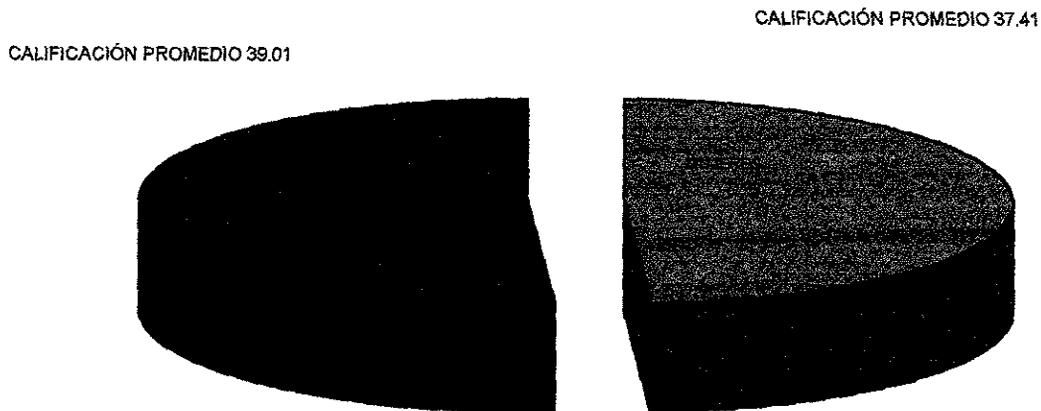


Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizó en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

La información de las características de la población relacionadas con los resultados indica que mientras la calificación promedio de las aspirantes mujeres fue de 37.41, la de los varones fue casi dos por ciento superior: 39.01 (ver Gráfica C).

GRAFICA C

INFORMACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE LOS ASPIRANTES



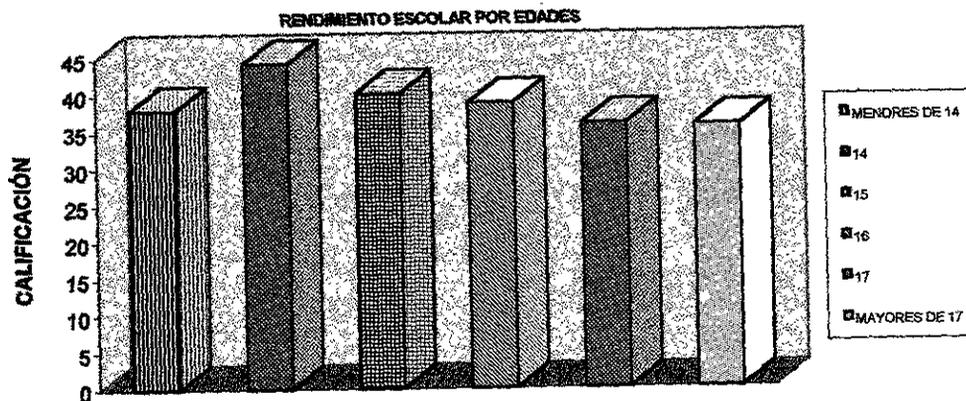
Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizó en base a los datos de **Exani-I**, Ceneval, México, 1995.

El rendimiento escolar es mayor en los jóvenes que al concluir su secundaria tienen 14 años: 44.28, frente a los menores de esa edad con 38.02; los de 15 con 40.11; los de 16 con 38.77; los de 17 con 35.90 y los mayores de 17 con 35.59%, como puede verse en el cuadro número 4.

CUADRO No. 4
RENDIMIENTO ESCOLAR POR EDADES
(al concluir educación básica)

EDAD	CALIFICACION
Menos de 14 años	38.02
14 años	44.28
15 años	44.11
16 años	38.77
17 años	35.90
Mayores de 17 años	35.59

Fuente: Exani-I, Ceneval, México, 1995.



Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizó en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

También se destaca, al correlacionar variables, que los egresados de secundaria con plan de estudios por áreas, obtuvieron una calificación inferior 1.5 puntos menor que los que cursaron la secundaria por asignaturas.

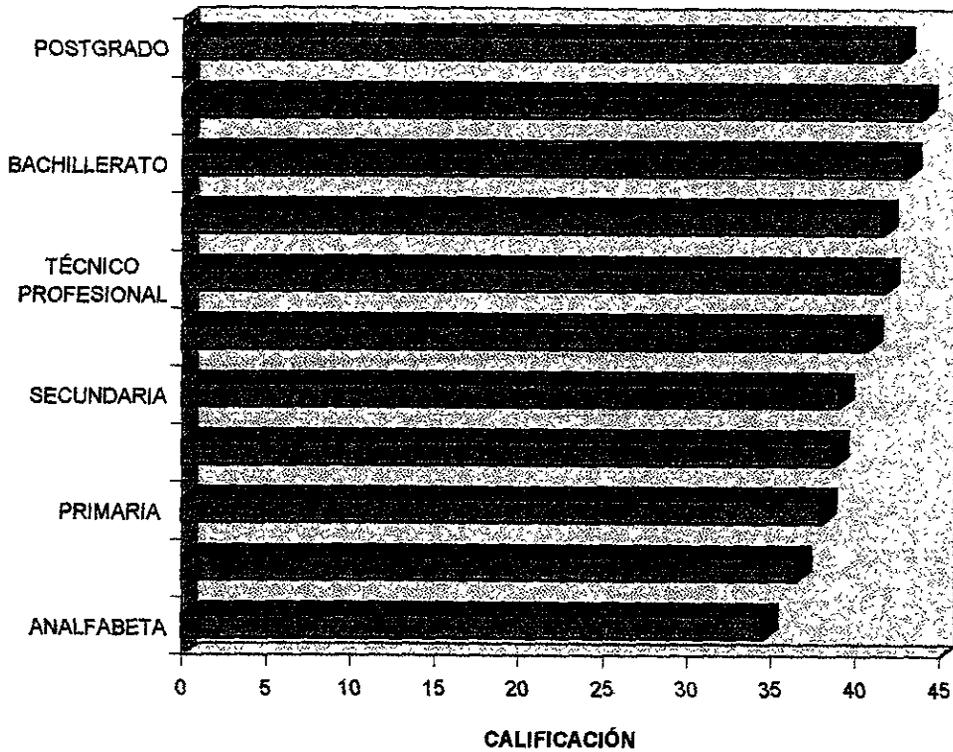
En cuanto a la relación de la calificación global y el nivel de estudios de la madre (ver cuadro 5), se reporta que la calificación media, cuando ésta es analfabeta es de 34.48; 36.43 con primaria incompleta; 37.90 con la primaria completa; 38.66 con secundaria incompleta; 38.94 con secundaria completa; 40.60 con estudios técnico-profesionales incompletos; 41.61 cuando éstos son completos; 41.48 con normal; 42.87 con bachillerato; 43.83 con licenciatura y 42.46 con posgrado.

CUADRO No. 5

CORRELACION EDUCACION DE LA MADRE-CALIFICACION

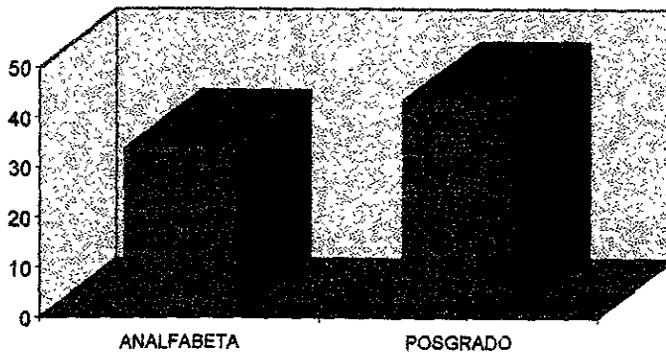
ESTUDIOS	CALIFICACION
Analfabeta	34.48
Primaria Incompleta	36.43
Primaria	37.90
Secundaria Incompleta	38.66
Secundaria	38.94
Técnico-Profesional Incompleta	40.60
Técnico-Profesional	41.61
Normal	41.48
Bachillerato	42.87
Licenciatura	43.83
Posgrado	42.46

CORRELACIÓN EDUCACIÓN DE LA MADRE-CALIFICACIÓN



GRAFICA D

CORRELACIÓN EDUCACIÓN DEL PADRE-CALIFICACIÓN

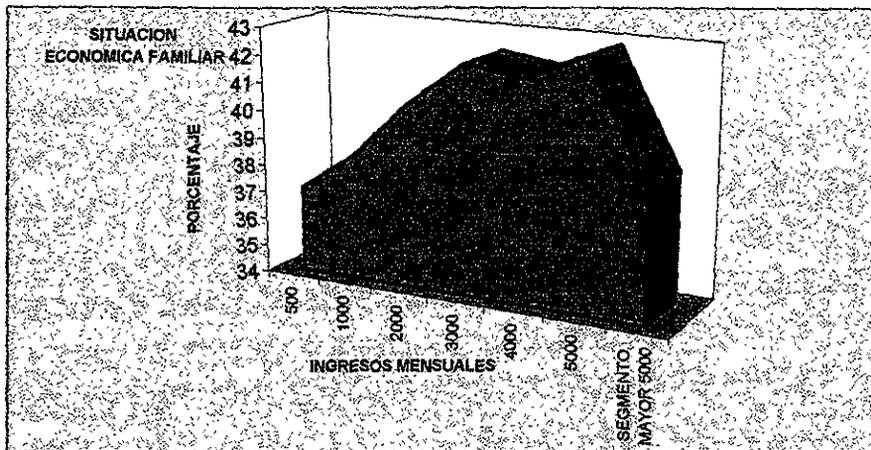


Fuente: El diseño de las gráficas es propio y se realizó en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

En el caso del padre, los valores muestran igual tendencia: cuando es analfabeta, el promedio es de 33.91 y cuando tiene postgrado de 43.69 (ver Gráfica D).

La situación económica familiar (ver Gráfica E) se correlacionó con los resultados de la siguiente forma: jóvenes de hogares con ingresos mensuales de 500 pesos promediaron 37.13; con 1,000 pesos de 38.56; de 2,000 pesos 40.62; de 3,000 pesos 42.19; de 4,000 pesos 41.87; de 5,000 pesos 42.77. Sin embargo; en el segmento mayor de 5,000 pesos la tendencia se invierte, obteniendo un promedio de 38.64.

GRAFICA E



Fuente: El diseño de la gráfica es propio y se realizó en base a los datos de Exani-I, Ceneval, México, 1995.

En el cuadro de la calificación global respecto al número de hermanos, indica que en promedio, los aspirantes con uno solo, reportaron una calificación de 40.66; en tanto en el otro extremo, aquellos que tenían más de 9 hermanos presentaron una media de 34.88.

Respecto a la ocupación, casi no hay diferencia en el rendimiento académico entre los egresados de secundaria que estudian y trabajan con 38.63 y los que solamente estudian con 37.14.

Respecto a la ocupación, casi no hay diferencia en el rendimiento académico entre los egresados de secundaria que estudian y trabajan con 38.63 y los que solamente estudian con 37.14.

Adicionalmente, con el Exani-I se inició la primera aplicación del Examen General de Calidad Profesional, aunque únicamente se realizó con egresados de la licenciatura de contaduría, obteniéndose un promedio de 45.82, en una muestra de 233 pasantes de esa carrera.

Se concluye que la eficiencia del Sistema Educativo Nacional es nula, toda vez que ni siquiera se alcanza la calificación aprobatoria que actualmente exigen las instituciones incorporadas al Sistema, es decir: 6, en una escala del 0 al 10.

En el contexto de la Administración Pública Centralizada a que hace mención el artículo 90 constitucional, a la Secretaría de Educación Pública se le han encomendado las siguientes atribuciones:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal urbana, semiurbana y rural; la enseñanza en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general.

- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares.
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otros organismos.
- Crear y mantener las escuelas que funcionen en toda la República dependientes de la Federación.
- Vigilar que se observen y se cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.
- Ejercer la supervisión y vigilancia que procede en los planteles que impartan la educación en la República conforme lo establecido por el artículo 3° constitucional.
- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen partes de sus dependencias.

- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica o superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y crear un sistema de compensaciones y estímulos.
- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística.
- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudio en el extranjero.
- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento.

- Revalidar estudios y títulos y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.
- Vigilar con el auxilio de las asociaciones de profesionistas (sic), el correcto ejercicio de las profesiones.
- Organizar misiones culturales.
- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional, así como el de los monumentos coloniales.
- Organizar sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.
- Conservar, proteger y mantener los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos que conforman el patrimonio cultural del país. Atendiendo a las disposiciones legales en la materia.
- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural.
- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal.

- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física.
- Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo. Promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores, licenciados en especialidades de cultura física y deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin se organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.
- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal.

- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.⁴⁸

En este conjunto de responsabilidades destaca como un órgano de apoyo el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltee), a quien correspondió el dudoso privilegio de poner en marcha la reforma salinista de la educación pública, a través del llamado Nuevo Modelo Educativo, cuya finalidad es la adaptación del mexicano, mediante la educación, a los lineamientos de la escuela político-económica-neoliberal.

En el cuadro no. 6 se muestra la forma en que ha evolucionado la matrícula del Sistema Educativo nacional entre 1982 y 1993.

⁴⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1998, Art. 38.

CUADRO No. 6

MATRICULA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1982-1993

Por niveles (miles de alumnos)

AÑO/NIVEL	1982-83		1987-88		1992-93	
	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%	ALUMNOS	%
1. Educación Básica						
Total	20,497.2	88.0	21,704.9	87.7	21,488.7	86.4
Preescolar	1,291.0	7.2	2,625.7	10.6	2,860.0	11.5
Primaria	15,222.9	65.4	14,768.0	59.6	14,425.6	58.0
Secundaria	3,583.3	15.4	4,347.2	17.5	4,203.1	16.9
2. Educación Media	1,859.6	8.1	2,012.3	8.0	2,177.2	8.8
Educación Superior	918.8	3.9	1,071.4	4.3	1,200.0	4.8
Totales:	23,275.6	100.0	24,788.6	100.0	24,865.9	100.0

Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 1993. México Social 1992, 1993.
BANAMEX-ACCIVAL. México, 1993

REVALORACION DE LA FUNCION MAGISTERIAL

Bajo el criterio de que el protagonista de la transformación educativa es el maestro y que se necesita de su compromiso decidido, se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE (SEP/SNTE 1994), donde se apunta que es fundamental revalorar y profesionalizar su desempeño. Para ello se propuso apoyar su formación y actualización, mejorar su salario y vivienda, establecer la carrera magisterial y promover el aprecio social por su trabajo.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el programa de modernización educativa, el subsistema de educación normal, espina dorsal de la formación de maestros enfrenta problemas de heterogeneidad de las instituciones y a la falta de coordinación eficaz, a nivel nacional, lo cual obstaculiza la planeación educativa, el mejoramiento de planes y programas de estudio e impide la circulación expedita de alumnos y maestros entre las diversas instancias educativas. La elevación de la carrera magisterial a nivel licenciatura y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) ha tenido un resultado menor al esperado en la preparación de cuadros académicos que pudieran generar un efecto, multiplicador en la formación y actualización de maestros. Aunque el diagnóstico es otro en la práctica muy poco se ha hecho para una coordinación eficaz, así como para subsanar el déficit de maestros de educación básica y el deterioro de la educación normal.

Por su parte, el Plan de Acción para el Desarrollo del Subsistema de Formación y Actualización de Docentes (1990), en su ejecución también ha sido insatisfactoria, de sus cuatro agendas, sólo se cubrió la primera autoevaluación institucional; las otras tres, relativas al desarrollo académico para formadores de docentes, a la actualización y nivelación de estas y al fortalecimiento administrativo, quedaron pendientes.

Asimismo, el Acuerdo reconoce que sin el compromiso decidido del maestro todo intento de reforma se vería frustrado, por lo que indica como indispensable la revaloración de sus funciones. Sin embargo, los compromisos adquiridos no han impactado en forma notable la realidad, ya que la dotación de recursos educativos para la formación magisterial, la provisión de material y equipo, y el mejoramiento de bibliotecas, laboratorios e instalaciones, sigue siendo mera retórica.

Por lo que se refiere a la Ley General de Educación (Congreso de 1994), probablemente por su carácter general, no precisa los mecanismos de solución para la formación de maestros y es ambigua en cuanto a las funciones de las diferentes instituciones que concurren a este propósito. No clarifica si las escuelas normales se especializarían en la formación inicial, o la UPN se convertiría en el centro de excelencia para la formación posterior, o si la Dirección General de Escuelas Normales y Actualización de Maestros asumiría las funciones normativas y de actualización y capacitación magisterial.

Otro de los prerequisites para fortalecer el proceso de revaloración magisterial es, sin duda, el incremento de los salarios de los docentes. Es bien sabido que en el marco general de la caída general de los salarios reales entre 1982-1987, el nivel de deterioro de los que correspondan a los maestros fue el más dramático, ya que bajaron tres veces más que de los obreros de la industria manufacturera, y cinco veces más que el salario mínimo. Esta situación de deterioro propició los dobles turnos y afectó los niveles de calidad de la educación básica. Si bien los salarios del magisterio aumentaron a lo largo del régimen salinista en términos reales, pasando de 1.5 salarios mínimos en 1988 a poco más de 4 salarios mínimos en 1994, tal incremento resulta insuficiente para revertir los efectos negativos generados y para restituir al maestro un nivel de vida decoroso (ver cuadro número 7).

En realidad si se desea que el aumento de salarios sea fructífero, debe conjugarse con cambios en las relaciones laborales que se vinculen a la búsqueda de la calidad, a la promoción de la revaloración social y del ejercicio profesional del maestro y al mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

En vista de las grandes carencias del sistema educativo para apoyar la formación profesional y de las insistentes demandas de los maestros, el Acuerdo estableció la carrera magisterial. Este consistió en la creación de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo, que enseña en los ciclos de educación básica (ver cuadro número 8). Su propósito es que los maestros pueden acceder a niveles salariales superiores con base a su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

Si bien, el establecimiento de la carrera magisterial constituye un paso para conducir a la elevación de la educación básica y el mejoramiento de los salarios de los maestros, es indispensable la creación de procedimientos de evaluación transparente, el establecimiento de criterios claros y abiertos, la organización de cuerpos dictaminadores honestos y eficaces, y sobre todo contar con suficiencia presupuestal.

En lo que se refiere a la educación superior los programas gubernamentales elaborados para conducir la modernización educativa de este modelo, sintetizan los nuevos términos de la funcionalidad de la educación superior, la cual establece como su eje esencial el imperativo de la calidad. El diagnóstico gubernamental expuesto en el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica (1990-1994), justifica la necesidad de llevar a cabo la transformación de la educación superior.

Para facilitar este proceso de cambio, el régimen salinista instrumentó una serie de políticas que se caracterizaron por su alto nivel de operatividad, impactando de manera directa e inmediata a instituciones, tal es el caso de la estrategia de evaluación que

redujo significativamente la discrecionalidad de las instituciones al aplicar mecanismos de fiscalización.

La efectividad de la evaluación como mecanismo de control descansa en asegurar un mayor gasto federal para este nivel educativo evitando un crecimiento negativo.

Por otra parte se estableció una política de financiamiento extraordinario bajo concurso que flexibilizaron la asignación de fondos y se creó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior.

En lo que se refiere a la solución del deterioro salarial el régimen salinista, se insertó nuevamente en el ámbito de la evaluación, la cual, mediante diversos instrumentos de medición, ha empezado a modificar la naturaleza, contenido y organización del trabajo académico. La política salarial considera mecanismos de diferenciación que permiten una vigilancia más cercana de los académicos y una orientación institucional mas precisa de su trabajo. Al igual que en el caso del financiamiento, se inicia una etapa de mayor flexibilidad en donde la reiterada política de los topes salariales, practicada desde los primeros años de la década de los ochenta, encontrará ahora su justificación en una política de ingresos extraordinarios mediante concurso.

Así, desde un inicio, el gobierno del presidente Salinas instrumentó una política de deshomologación salarial para resolver el problema de los bajos ingresos del personal académico y para propiciar, a la vez, un incremento en sus niveles de rendimiento y productividad.

Entre los mecanismos que posibilitaron la deshomologación salarial se encuentran la creación del Programa de Becas al Desempeño Académico en febrero de 1990 y del Programa de Carrera Docente del personal académico de las instituciones de Educación Superior en junio de 1992.

Estos mecanismos fueron acompañados por una política de fortalecimiento relativo del Sistema Nacional de Investigadores, programa gubernamental orientado a recompensar económicamente a los investigadores de más alto nivel del país durante el régimen salinista se incrementaron de manera importante los montos económicos que otorga, mientras que el número de sus miembros solo aumento moderadamente.

Si bien los programas son los mismos para todas la universidades del país, el gobierno federal ha permitido que algunas instituciones las manejen con altos grados de discrecionalidad, variando las condiciones establecidas para su obtención y los montos económicos otorgados. Para un análisis detallado de salarios véanse los cuadros números 9 y 10, donde se refleja el caso de los Institutos Tecnológicos, institución de Educación Media Superior y Superior de la Secretaría de Educación Pública.

A pesar de las ventajas que ha reportado una estrategia de remuneración de este tipo, resolver la iniquidad que suponía un salario igual para académicos con niveles de desempeño muy diferentes, debemos observar también los riesgos que acarrearía su prolongación indiscriminada. El trabajo académico realizado a destajo, obedeciendo tiempos y normas de evaluación basadas en el otorgamiento de una recompensa monetaria, atenta contra la calidad de los resultados y los proyectos de largo alcance bajo este modelo, el trabajo tiende a realizarse para cumplir con una norma burocrática,

desplazando así sus finalidades esenciales bajo la formación de recursos humanos y a la producción de conocimiento.

CUADRO No. 7
EVOLUCION SALARIAL (1988-1998)
EDUCACION BASICA
PLAZAS INICIALES

CATEGORIA	DENOMINACION	31-DIC.-88	16-MAY.-92	16-MAY.-95	16-MAY.-97	1º-SEP.-98
E0280	MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA	377.23	1,244.80	1,866.60	2,871.80	3,538.55
E0221	DIRECTOR DE PRIMARIA	378.59	1,259.15	1,950.10	2,867.90	3,972.25
E0362 (25 Hrs.)	PROFESOR DE EDUCACION SECUNDARIA	464.50	1,250.27	2,367.50	3,622.50	4,483.75
E0362 (42 Hrs.)	PROFESOR DE EDUCACION SECUNDARIA	780.36	2,510.92	3,458.70	6,153.00	7,532.70
E0320	DIRECTOR DE EDUCACION SECUNDARIA	593.45	2,836.13	4,660.15	7,362.50	9,295.45

NUMERO DE SALARIOS MINIMOS QUE REPRESENTA EL SALARIO INTEGRADO DE UNA PLAZA DEL MODELO DE EDUCACION BASICA PLAZAS INICIALES

CATEGORIA	DENOMINACION	31-DIC.-88	16-MAY.-92	16-MAY.-95	16-MAY.-97	1º-SEP.-98
E0280	MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA	1.57	3.06	3.40	3.62	3.90
E0221	DIRECTOR DE PRIMARIA	1.58	3.15	3.55	3.61	4.38
E0362 (25 Hrs.)	PROFESOR DE EDUCACION SECUNDARIA	1.94	3.74	4.31	4.62	4.95
E0362 (42 Hrs.)	PROFESOR DE EDUCACION SECUNDARIA	3.25	6.28	7.24	7.76	8.31
E0320	DIRECTOR DE EDUCACION SECUNDARIA	2.47	7.09	8.49	9.28	10.26

Fuente: Tabulador de categorías docentes de la Secretaría de Educación Pública, se consideraron las categorías más representativas del Modelo de Educación Básica, el salario integrado se conforma por los conceptos de sueldo compactado, despensa, material didáctico, para los años 1988 y 1992 los valores se convirtieron a nuevos pesos.

CUADRO No. 8

PERCEPCION INTEGRADA MENSUAL DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION BASICA PLAZA INICIAL Y NIVELES SALARIALES DE CARRERA MAGISTERIAL DISTRITO FEDERAL TABULADOR REGIONAL II 1° DE SEPTIEMBRE DE 1988

CONCEPTOS	PLAZA INICIAL	NIVEL						
		A	B	BC	C	D		
E2020: MAESTRO DE GRUPO DE PRIMARIA								
7	SUELDO COMP.	2,512.50	3,417.15	4,579.80	5,311.55	6,044.05	7,196.50	9,502.55
38	DEPENSA	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00
39	MAT. DIDAC.	50.00	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50
44	PREV. SOC. MULT.	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00
E6	ASIG. DOC. GEN.	320.70	378.65	382.55	528.45	530.9	538.55	643.85
SC	SERVS. CURRIC.	350.85	350.85	350.85	350.85	350.85	350.85	350.85
46	AYUDA POR SERVS.	150.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
CC	COMP. PROV. COMP.	150.00	150.00	150.00	150.00	150.00	150.00	150.00
TOTAL		3,538.85	4,801.15	5,866.80	6,545.35	7,280.30	8,978.40	11,491.85
DIF %			37.30	69.14	84.97	105.74	153.72	215.15
S.M.G.		3.90	4.87	6.25	7.32	8.04	9.91	12.91

CONCEPTOS	PLAZA INICIAL	NIVEL						
		A	B	C	D	E		
E2021: PROFESOR DE ENSEÑANZA SECUNDARIA								
7	SUELDO COMP.	130.70	177.70	238.10	314.30	402.30	514.35	654.35
38	DEPENSA	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65
39	MAT. DIDAC.	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65
44	PREV. SOC. MULT.	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
E6	ASIG. DOC. GEN.	15.40	15.40	15.75	16.00	16.30	16.65	16.95
SC	SERVS. CURRIC.	18.25	18.25	18.25	18.25	18.25	18.25	18.25
46	AYUDA POR SERVS.	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45
CC	COMP. PROV. COMP.	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
TOTAL		179.35	228.50	287.10	363.55	451.85	564.55	717.25
JORNADA 25 HRS.		4,483.75	5,682.50	7,177.50	9,088.75	11,206.75	14,121.25	18,117.25
DIF %			26.29	60.98	102.70	142.47	214.64	315.59
S.M.G.		4.85	6.23	7.82	10.03	12.47	15.93	20.89

E2020: DIRECTOR DE PRIMARIA								
7	SUELDO COMP.	2,847.40	3,872.45	5,189.10	6,019.35	6,849.60	8,167.50	11,222.40
38	DEPENSA	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00	65.00
39	MAT. DIDAC.	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50	50.50
44	PREV. SOC. MULT.	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00	81.00
E6	ASIG. DOC. GEN.	375.15	375.15	375.15	375.15	375.15	375.15	375.15
SC	SERVS. CURRIC.	378.55	378.55	378.55	378.55	378.55	378.55	378.55
46	AYUDA POR SERVS.	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
CC	COMP. PROV. COMP.	166.65	166.65	166.65	166.65	166.65	166.65	166.65
TOTAL		3,972.25	4,997.20	6,191.95	7,144.20	7,974.45	9,292.25	12,247.25
DIF %			25.81	58.95	79.85	100.75	146.04	210.84
S.M.G.		4.38	5.52	6.97	7.99	8.89	10.32	13.63

E2021: DIRECTOR DE SECUNDARIA								
7	SUELDO COMP.	691.625	838.3	1,097.95	1,202.14	1,402.95	1,632.48	2,024.48
38	DEPENSA	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55
39	MAT. DIDAC.	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20
44	PREV. SOC. MULT.	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25
E6	ASIG. DOC. GEN.	731.05	731.05	731.05	731.05	731.05	731.05	731.05
SC	SERVS. CURRIC.	916.55	916.55	916.55	916.55	916.55	916.55	916.55
46	AYUDA POR SERVS.	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80
CC	COMP. PROV. COMP.	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00
TOTAL		9,286.45	10,777.50	12,477.15	14,400.60	16,404.15	18,741.65	22,197.70
DIF %			10.26	15.94	34.23	54.92	78.48	101.62
S.M.G.		10.26	11.80	13.77	15.93	18.11	20.89	25.89

E2020: INSPECTOR DE ZONA DE ENSEÑANZA PRIMARIA									
7	SUELDO COMP.	3162.55	4,269.30	5,538.10	6,286.90	6,973.90	8,169.85	10,689.85	12,214.50
38	DEPENSA	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85
39	MAT. DIDAC.	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45
44	PREV. SOC. MULT.	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90
E6	ASIG. DOC. GEN.	610.30	610.30	610.30	610.30	610.30	610.30	610.30	610.30
SC	SERVS. CURRIC.	717.20	717.20	717.20	717.20	717.20	717.20	717.20	717.20
46	AYUDA POR SERVS.	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65
CC	COMP. PROV. COMP.	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35
TOTAL		7,238.65	8,345.00	9,831.80	10,331.10	11,049.90	12,545.25	14,290.20	16,177.42
DIF %			15.28	32.81	42.73	52.65	73.31	97.42	
S.M.G.		7.99	9.21	10.81	11.40	12.20	13.85	15.77	

E2021: JEFE DE ENSEÑANZA SECUNDARIA									
7	SUELDO COMP.	1787.6	2,127.8	2,694.15	3,049.3	3,493.2	4,024.95	4,636.2	5,324.4
38	DEPENSA	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55
39	MAT. DIDAC.	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20
44	PREV. SOC. MULT.	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25
E6	ASIG. DOC. GEN.	780.25	780.25	780.25	780.25	780.25	780.25	780.25	780.25
SC	SERVS. CURRIC.	933.80	933.80	933.80	933.80	933.80	933.80	933.80	933.80
46	AYUDA POR SERVS.	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80
CC	COMP. PROV. COMP.	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65
TOTAL		9,700.80	11,241.40	13,097.45	15,006.30	17,089.50	19,517.70	22,210.20	25,197.10
DIF %			10.71	15.88	34.08	54.69	76.15	101.19	
S.M.G.		10.71	12.41	14.38	16.66	18.80	21.64	25.14	

E2020: INSPECTOR GENERAL DE SECTOR PRIMARIA									
7	SUELDO COMP.	5742.61	6,872.40	8,394.70	9,183.20	9,981.75	11,625.40	13,398.30	15,214.50
38	DEPENSA	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85	133.85
39	MAT. DIDAC.	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45	99.45
44	PREV. SOC. MULT.	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90	163.90
E6	ASIG. DOC. GEN.	656.10	656.10	656.10	656.10	656.10	656.10	656.10	656.10
SC	SERVS. CURRIC.	774.35	774.35	774.35	774.35	774.35	774.35	774.35	774.35
46	AYUDA POR SERVS.	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65	17.65
CC	COMP. PROV. COMP.	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35	333.35
TOTAL		7,921.45	9,152.05	10,593.35	11,361.85	12,160.40	13,824.05	15,749.02	17,840.22
DIF %			15.54	33.25	43.43	53.51	74.51	99.02	
S.M.G.		8.74	10.10	11.66	12.84	13.42	15.26	17.40	

E2020: INSPECTOR GENERAL DE SEGUNDA ENSEÑANZA									
7	SUELDO COMP.	7469.9	9070.6	10906.3	12963.7	15147.65	17872.25	20717.25	23672.25
38	DEPENSA	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55	127.55
39	MAT. DIDAC.	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20	127.20
44	PREV. SOC. MULT.	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25	156.25
E6	ASIG. DOC. GEN.	786.15	786.15	786.15	786.15	786.15	786.15	786.15	786.15
SC	SERVS. CURRIC.	925.55	925.55	925.55	925.55	925.55	925.55	925.55	925.55
46	AYUDA POR SERVS.	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80	21.80
CC	COMP. PROV. COMP.	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65	366.65
TOTAL		10,007.85	11,608.55	13,444.25	15,521.65	17,685.50	19,957.70	22,210.20	24,572.25
DIF %			11.05	15.99	34.34	55.09	76.72	101.94	
S.M.G.		11.05	12.81	14.84	17.13	19.52	22.37	25.89	

Compte de la Secretaría de Educación Pública
Notes: Salario Mínimo en el D. F. \$39.20, Salario Mínimo Mensual D. F. \$505.00, a partir del 1° de enero de 1988

CUADRO No. 9

PERCEPCION INTEGRADA DE PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR
CASO: INSTITUTOS TECNOLOGICOS (EDUCACION SUPERIOR)
SUELDO VIGENTE DEL 1° DE ENERO DE 1999

CATEGORIA	NIVEL	SUELDO	DESPENSA	MATERIAL DIDACTICO	TOTAL
TECNICO DOCENTE					
E3505	A	88.20	200	3.96	292.15
E3507	B	98.30	200	4.3	302.60
E3509	C	131.80	200	5.2	337.00
PROFESOR DE ASIGNATURA					
E3519	A	124.75	200	3.05	327.80
E3521	B	141.85	200	4.3	346.15
E3525	C	196.55	200	5.2	361.75
PROFESOR ASOCIADO 1/2 TIEMPO					
E3607	A	2,439.60	200	75.6	2,715.20
E3609	B	2,735.90	200	85.85	3,021.75
E3611	C	3,201.00	200	94.35	3,495.35
PROFESOR TITULAR 1/2 TIEMPO					
E3613	A	3,543.40	200	103.5	3,646.90
E3615	B	4,194.35	200	114.3	4,308.65
E3617	C	4,917.40	200	127.65	5,245.05
TECNICO DOCENTE ASOCIADO 1/2 TIEMPO					
E3637	A	2,089.45	200	61.55	2,351.00
E3639	B	2,298.90	200	73.45	2,572.35
E3641	C	2,526.30	200	79.55	2,807.85
TECNICO TITULAR 1/2 TIEMPO					
E3643	A	2,753.70	200	85.85	3,039.55
E3645	B	3,085.00	200	91.65	3,376.65
E3675	C	4,447.80	200	103.5	4,751.30
PROFESOR TITULAR INVESTIGADOR DE ENSEÑANZA 1/2 TIEMPO					
E3659	A	3,543.40	200	85.85	3,629.25
E3661	B	4,194.35	200	91.65	4,486.00
E3663	C	4,917.40	200	103.5	5,220.90
PROFESOR ASISTENTE 3/4 DE TIEMPO					
E3701	A	2,436.70	200	68	2,704.70
E3703	B	2,845.85	200	79.8	3,125.65
E3705	C	3,265.25	200	85.75	3,551.00
PROFESOR ASOCIADO 3/4 DE TIEMPO					
E3707	A	4,281.55	200	113.4	4,594.95
E3709	B	4,801.55	200	128.8	5,130.35
E3711	C	5,380.90	200	141.5	5,722.40
PROFESOR TITULAR 3/4 DE TIEMPO					
E3713	A	6,218.65	200	155.25	6,573.90
E3715	B	7,361.05	200	171.45	7,732.50
E3717	C	8,630.25	200	191.45	9,021.70
TECNICO DOCENTE ASOCIADO 3/4 TIEMPO					
E3737	A	3,666.95	200	92.35	3,959.30
E3739	B	4,054.65	200	110.2	4,344.85
E3741	C	4,437.15	200	119.35	4,756.50
TECNICO TITULAR 3/4 DE TIEMPO					
E3743	A	4,832.86	200	128.8	5,161.65
E3745	B	5,414.25	200	137.45	5,751.70
E3775	C	6,218.65	200	155.25	6,573.90
PROFESOR INVESTIGADOR A 3/4 DE TIEMPO					
E3759	A	6,218.65	200	68	6,486.55
E3761	B	7,361.05	200	79.8	7,640.85
E3763	C	8,630.10	200	85.75	8,915.85
PROFESOR ASISTENTE TIEMPO COMPLETO					
E3801	A	3,248.90	200	90.65	3,539.55
E3803	B	3,794.55	200	106.4	4,100.95
E3805	C	4,353.70	200	114.3	4,668.00
PROFESOR ASOCIADO TIEMPO COMPLETO					
E3807	A	5,708.70	200	151.2	6,059.90
E3809	B	6,402.05	200	171.7	6,773.75
E3811	C	7,174.05	200	188.65	7,562.70
PROFESOR TITULAR TIEMPO COMPLETO					
E3813	A	8,291.60	200	207	8,698.60
E3815	B	9,814.80	200	228.6	10,243.40
E3817	C	11,506.85	200	255.25	11,962.10
TECNICO DOCENTE ASOCIADO TIEMPO COMPLETO					
E3837	A	4,889.25	200	123.1	5,212.39
E3839	B	5,378.50	200	146.9	5,726.40
E3841	C	5,916.15	200	159.1	6,275.25
TECNICO TITULAR A TIEMPO COMPLETO					
E3843	A	6,443.80	200	171.7	6,815.50
E3845	B	7,218.95	200	183.25	7,602.20
E3875	C	8,291.60	200	207	8,698.60
PROFESOR INVESTIGADOR TIEMPO COMPLETO					
E3859	A	8,291.60	200	207	8,698.60
E3861	B	9,614.80	200	228.6	10,243.40
E3863	C	11,506.00	200	255.25	11,961.25

Fuente: Tabulador de categorías docentes del Modelo de Educación Media Superior y Superior, Secretaría de Educación Pública

CUADRO No. 10**“ESTIMULOS AL DESEMPEÑO DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION MEDIA
SUPERIOR Y SUPERIOR”**

1 DE ABRIL DE 1998 AL 31 DE MARZO DE 1999

NIVEL DE ESTIMULO	NO. DE SALARIOS MINIMOS	IMPORTE MENSUAL 1° DE ABRIL DE 1998
I	1	906.00
II	2	1,812.00
III	3	2,718.00
IV	4	3,624.00
V	5	4,530.00
VI	7	6,342.00
VII	9	8,154.00
VIII	11	9,966.00
IX	14	12,684.00

Fuente: Subsecretaria de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CAPITULO III

EL DESARROLLO DEL SISTEMA EN LOS PLANES EDUCATIVOS

Al analizar los antecedentes de la Secretaría de Educación Pública, se puede apreciar que en México no se estableció un órgano administrativo específico que se encargara de impartir la educación básica y otros grados de enseñanza. La aparición de tal organismo, tuvo lugar un siglo después de consumada la Independencia en México. La tarea educativa estuvo a cargo, primero "de la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos desde 1821 hasta 1841, año en que tal dependencia adoptó el nombre de Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. En 1843, el ministerio cambió su nombre por uno que comprendía los más diversos ramos de la administración pública: Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria. Mantuvo ese nombre, de tan encontradas y diversas atribuciones, hasta 1861, fecha en que se restringieron sus funciones y fue designada como Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Se la conoció con este nombre hasta mayo de 1905 cuando Porfirio Díaz la dividió para fundar, con parte de ella, la Secretaría de Administración Pública y Bellas Artes."⁴⁹

La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes tuvo una vida muy efímera, su desaparición fue decretada con la Constitución de 1917. Esta medida se originó como resultado de la fobia que existía a la dictadura porfiriana. Así, la labor de esta dependencia se redujo a la tarea de atender la educación superior, convirtiéndose en una Dirección Universitaria.

⁴⁹ BOLAÑOS MARTINEZ, RAUL. *Orígenes de la Educación Pública en México*; FCE, México, 1977, p. 23.

En 1920 José Vasconcelos fue nombrado rector de la Universidad Nacional de México por el entonces presidente de México Adolfo de la Huerta. "En este puesto Vasconcelos elaboró el anteproyecto de Ley con su respectiva reforma constitucional, y el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Con base en estas medidas, aprobadas por la XXIX Legislatura del Congreso de la Unión, renació el 8 de julio de 1921 la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes."⁵⁰

Con la nueva Secretaría se sustituyó el término de instrucción por el concepto de educación. El concepto revolucionario consistía en educar atendiendo a la tesis pedagógica orientada a moldear en esencia al educando, desarrollando en él todas sus potencialidades.

La diferencia real entre la Secretaría de Instrucción porfiriana y la de Educación Obregonista, no sólo abarca dos concepciones diferentes en el campo de la pedagogía, "sino al ámbito geográfico ampliado en que la función educativa habría de realizarse desde 1921. Así, la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, tal como la concibió Vasconcelos tras atender la opinión de maestros e intelectuales inició la federalización de la enseñanza, sin perjuicio de que, por su lado, los gobiernos estatales impulsaran la educación en todos sus grados."⁵¹

En la historia de las instituciones del México independiente nunca hubo mayor entusiasmo que el que Vasconcelos supo inspirar hacia la labor educativa durante su estancia en la SEP, labor que Obregón apoyó en la época en que México fue el segundo

⁵⁰ Ibidem. p. 25.

⁵¹ Ibidem.

productor de petróleo en el mundo. Esto permitió al erario contar con los recursos necesarios para practicar un importante mecenazgo educativo.

Vasconcelos emprendió, con entusiasmo sin paralelo, esa colosal tarea a partir de la cual se fue gestando y agigantando el aparato educativo con que cuenta actualmente el país. Esta magna labor se manifestó, entre otras cosas, en la reconstrucción del viejo convento de La Encarnación para albergar con decoro y propiedad a la nueva Secretaría, en el estudio de programas de enseñanza primaria tanto en el campo como en la ciudad, en la difusión y cultivo de las bellas artes, en el impulso a la educación media y a los centros de docencia preescolar, en la proliferación de bibliotecas, en la edición de libros de textos gratuitos y en el reparto de desayunos escolares para una población infantil regularmente subalimentada.

Todos estos factores de la educación moderna de México ya se encontraban en las concepciones pedagógicas vasconcelianas, así como en sus programas. En el periodo de Vasconcelos 1921-1923 se encuentra el origen de lo que habría de ser la educación pública en México, la lucha contra el analfabetismo, la escuela rural, la difusión de bibliotecas, el impulso de las bellas artes, el intercambio cultural con el extranjero, la investigación científica y sobre todo, los valores cívicos, entre los que se destaca el amor y respeto a la patria.

En este contexto, en el presente capítulo se analizará brevemente, el desarrollo del sistema de acuerdo a los diferentes planes educativos, partiendo de las Resoluciones de Chetumal de 1974 hasta llegar al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

3.1 LAS RESOLUCIONES DE CHETUMAL (1974) Y LA CONCEPCION GLOBAL POR AREAS DE CONOCIMIENTO

En el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, tuvo lugar un hecho importante para la educación mexicana. El proceso de reforma educativa quedó institucionalizado mediante la expedición de la nueva Ley Federal de Educación.

El conjunto de proposiciones que integrara dicha ley, coincidían con los planteamientos del magisterio en torno a la reforma de la educación media básica. Con ello, las medidas adoptadas para lograr la apertura del sistema, su flexibilidad y el empleo de nuevas técnicas didácticas, fueron respaldadas por dicha Ley.

"En la tarea común de llevar la escuela secundaria a las fábricas y al campo, se estableció un régimen de escuela tecnológica que antes no existía en los campos de México, y otro de ciencias y tecnologías del mar que se impulsa vigorosamente, constituyendo modalidades de la educación media básica."⁵²

Los contenidos de la reforma educativa que puso en práctica el presidente Echeverría, con la participación de maestros, padres de familia, intelectuales e instituciones públicas y privadas, se puso en práctica en los niveles y modalidades que integran el sistema educativo.

Así, el carácter de las innovaciones hizo evidente la necesidad de actualizar el marco jurídico para que las mismas pudieran entrar en vigor. "A iniciativa del Presidente de la República fue aprobada el 1o. de diciembre de 1973 la Ley Federal de Educación

⁵² SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Educación Media Básica*; México, 1974. p. 53.

que determina el marco jurídico que hace posible los cambios estructurales, programáticos y metodológicos de la educación. La Ley contiene los principios de la política educativa que sustenta el Estado, como desiderátum de nuestra tradición; su carácter normativo y orientador, garantiza que el proceso educativo responda a las exigencias del presente y de lo porvenir, al favorecer un modelo pedagógico abierto, dinámico y flexible."⁵³

Considerando que la escuela básica introduce al educando en el universo de los valores culturales y su acción hace de cada individuo un ente consciente del papel que le corresponde cumplir en su sociedad, el Estado deberá proporcionar a las nuevas generaciones una concepción científica del mundo y de la vida.

El criterio para medir la eficiencia del proceso educativo no está determinado por el éxito del individuo sino por la solución de las necesidades de la sociedad en su conjunto. Los libros de texto gratuito afirman esta tesis. A medida que las necesidades se satisfacen, obligan a un proceso permanente de actualización de los textos que los adecua a la realidad que modifican.

En dichos libros tanto alumnos como maestros encuentran un eficiente auxilio en la búsqueda del conocimiento y desarrollo de una conciencia crítica. Se rechaza a la ciencia y la técnica como instrumentos para la destrucción y manipulación, considerando que el empleo indebido que se hace de ellas, es consecuencia y causa de la alineación de la sociedad contemporánea. Mediante formas más elevadas de convivencia el saber

⁵³ Ibidem, p. 63.

queda subordinado y justificado por su relación con el valor que supone el hombre, considerado en su dimensión de ente individual y social.

En este orden de ideas, las justas peticiones del magisterio en relación al perfeccionamiento académico se crearon mecanismos para la constante renovación pedagógica nacional.

Así, los días 15, 16 y 17 de agosto de 1974 se llevó a cabo en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, la Asamblea Nacional Plenaria sobre Educación Media Básica, convocada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación. Entre las resoluciones que se adoptaron en dicha asamblea destacan por su importancia dos postulados fundamentales que dan sentido a la reforma:

"El primero señala que la educación media básica es parte de un proceso indiviso. Los planes de estudio, los programas y las metodologías didácticas otorgan al educando un tipo de educación que, siendo formativa, empieza a tomar ya un carácter especializado. La escuela secundaria continúa la labor de la primaria en cuanto asegura la integración de la personalidad e interioriza en la conciencia del adolescente los valores culturales que nos identifican.

Por otra parte se articula con la educación media superior al crear hábitos para la investigación en áreas determinadas de las ciencias y las humanidades".

“El segundo postulado sostiene la urgencia de alcanzar la flexibilidad y apertura de este ciclo educativo a fin de que un número cada vez mayor de mexicanos adquiriera una escolaridad mínima de nueve años, que les capacite para responder a las exigencias planteadas por el desarrollo económico y social. El carácter de este postulado implica la adopción de diversas modalidades escolares y extraescolares y el establecimiento de estructuras programáticas por áreas de aprendizaje y por asignaturas o materias. Lo esencial reside en que la escuela secundaria cumpla su misión orientadora y ofrezca una formación general de preingreso al trabajo.”⁵⁴

Con la reforma de la enseñanza media se cerró el circuito de cambio en todos los niveles. Una suma de materias comunes conforman la estructura básica del conocimiento compartido en tanto que otras, particulares, incorporan el saber técnico; ambas dan acceso al escalón superior de la escolaridad. La iniciación sistemática de los educandos en las tareas de la tecnología se inicia en el nivel secundario, pero fue preciso el establecimiento de distintos tipos de escuela en debida y justa correspondencia con las necesidades regionales.

La Ley Federal de Educación permitió a través del empleo de los sistemas abiertos una nueva modalidad para certificar estudios. Se inició el programa de secundaria abierta con la edición de libros de texto y programas, con objeto de que los adultos y en particular los trabajadores pudieran acreditar grado a grado la educación secundaria.

⁵⁴ LARROYO; *Historia Comparada de la Pedagogía en México*, Porrúa, México, 1976. p. 127.

Los planes de estudio de las escuelas normales también fueron reestructurados, de manera que al terminar la carrera, el maestro obtuviera no sólo un título profesional, sino también el grado de bachiller que le permitiera continuar estudios superiores.

En cuanto al sistema de educación superior, se operaron reformas sustantivas, cuyos resultados fueron favorables para la juventud, que pudo optar entre múltiples alternativas de formación profesional. La creación del Colegio de Bachilleres, la Preparatoria Abierta Experimental y la Universidad Autónoma Metropolitana, constituyen logros definitivos de la educación popular.

Ahora bien, volviendo al objetivo principal de este punto, a continuación se señala el nuevo plan de estudios con base a las resoluciones de Chetumal, que quedó estructurado de acuerdo con las recomendaciones de los maestros que participaron en los seminarios regionales sobre educación media básica, reuniendo las siguientes características:

1. Ofrece dos estructuras programáticas: por áreas de aprendizaje y por asignaturas o materias.
2. Representa la consecuencia lógica y armónica de la reforma de la educación primaria.
3. Propicia la formación de los educandos para ingresar al nivel inmediato superior y para su incorporación a las actividades productivas.
4. Está de acuerdo con la definición del nivel, en cuanto a que proporciona una educación general y común, dirigida a la formación integral del educando.

5. Propicia, a través de los objetivos de cada área o asignatura, el logro de los objetivos generales de la educación secundaria.
6. Incluye actividades que trascienden los límites físicos de la escuela.
7. Las estructuras se pueden aplicar a modalidades escolares y extraescolares, permiten el tránsito fluido del educando entre tipos, modalidades y grados del sistema, hacen posible la correlación de materias afines, y puede responder a las características del medio y a los intereses y necesidades de los educandos.
8. Las modalidades estructurales son equivalentes en sus aspectos formativos y permiten la diversidad de opciones de educación física tecnológica y artísticas.
9. Cumple con la recomendación de proteger los derechos profesionales, laborales y económicos de los maestros en servicio.

La presentación esquemática del plan de estudios (ver cuadro número 11) puede ofrecer algunas dudas, particularmente en la distribución de módulos para las actividades de educación física, educación artística y educación tecnológica y conviene explicar lo siguiente:

- a) Los cinco módulos tienen por objeto organizar las actividades de los alumnos a fin de que se distribuyan de acuerdo con sus intereses, aptitudes y necesidades, en grupos cocurriculares y extracurriculares.
- b) Estos grupos laborarán bajo la dirección de su maestro dentro o fuera de la institución, ya sea en el mismo o en diferente turno de trabajo.

- c) Los profesores de educación física, educación artística y educación tecnológica, podrán disponer de más oportunidades laborales y tener a su cargo alumnos que voluntariamente elijan la actividad correspondiente.
- d) Las direcciones generales determinarán la organización del tiempo destinado a cada una de las actividades mencionadas.
- e) Se podrán considerar más horas optativas en actividades extracurriculares, con el propósito de desarrollar, con mayores alcances, los objetivos de educación tecnológica, educación física y educación artística.⁵⁵

CUADRO No. 11

PRIMER GRADO				SEGUNDO GRADO				TERCER GRADO			
ESTUDIO POR AREAS		ESTUDIO POR ASIGNATURAS		ESTUDIO POR AREAS		ESTUDIO POR ASIGNATURAS		ESTUDIO POR AREAS		ESTUDIO POR ASIGNATURAS	
ESPAÑOL	4	ESPAÑOL	4	ESPAÑOL	4	ESPAÑOL	4	ESPAÑOL	4	ESPAÑOL	4
MATEMATICAS	4	MATEMATICAS	4	MATEMATICAS	4	MATEMATICAS	4	MATEMATICAS	4	MATEMATICAS	4
L. EXTRANJERA	3	L. EXTRANJERA	3	L. EXTRANJERA	3	L. EXTRANJERA	3	L. EXTRANJERA	3	L. EXTRANJERA	3
CIENCIAS NATURALES-	7	BIOLOGIA FISICA QUIMICA	3 2 2	CIENCIAS NATURALES	7	BIOLOGIA FISICA QUIMICA	3 2 2	CIENCIAS NATURALES	7	BIOLOGIA FISICA QUIMICA	3 2 2
CIENCIAS SOCIALES- TEORIA Y ACTICAS-	7	HISTORIA GEOGRAFIA CIVISMO	3 2 2	CIENCIAS SOCIALES	7	HISTORIA GEOGRAFIA CIVISMO	3 2 2	CIENCIAS SOCIALES	7	HISTORIA GEOGRAFIA CIVISMO	2 2 3
EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5	EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5	EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5	EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5	EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5	EDUCACION FISICA, ARTISTICA Y TECNOLOGICA	5
HORAS MANUALES	30		30		30		30		30		30

Fuente: Secretaría de Educación Pública. México, 1974.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 131-132.

La Asamblea Nacional Plenaria sobre Educación Media Básica del Consejo Nacional Técnico de la Educación, con base en el estudio realizado sobre los planteamientos formulados por el H. Comité Directivo, y por consenso unánime, propone al C. Secretario de Educación Pública:

- . Aprobar el Plan de Estudios presentado por el Comité Directivo y analizado y aprobado por la Asamblea Nacional Plenaria y disponer que se implante en forma gradual, a partir del año escolar 1975-1976.
- . Autorizar su aplicación en las escuelas que lo soliciten, a partir del año escolar 1974-1975.
- . Autorizar al Consejo Nacional Técnico de la Educación para que, en un término perentorio, presente al magisterio, a los cuerpos técnicos y a todos los sectores culturales interesados, los programas generales por objetivos de aprendizaje correspondientes a este plan de estudios, con el propósito de que los autores de los libros de texto cuenten con el tiempo necesario para elaborar estos valiosos auxiliares.
- . Disponer que, cuando los cuerpos técnicos de cada dirección general, dirijan la elaboración de programas detallados basados en los programas generales del Consejo Nacional Técnico de la Educación, éstos sólo se apliquen previa la autorización del mismo.
- . Determinar que el Consejo Nacional Técnico de la Educación autorice a los cuerpos técnicos y a las juntas académicas regionales de las distintas modalidades de la educación media básica, para que elaboren los programas

correspondientes a la educación tecnológica, y que éstos se apliquen previa autorización del propio Consejo.

Disponer que en el periodo lectivo 1974-75, se realice una amplia información, orientación y actualización del magisterio, sobre todos los aspectos de la reforma de la educación media básica, a fin de facilitar su aplicación en los niveles respectivos.

Finalmente, la Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación, propone al C. Secretario de Educación Pública que, en uso de las facultades y atribuciones que le conceden las leyes y reglamentos relativos, tenga a bien dictar a las autoridades que corresponda, los acuerdos e instrucciones necesarios, a fin de que las recomendaciones que integran este documento, se pongan en práctica, y disponer lo necesario para establecer las coordinaciones necesarias con los gobiernos de los Estados y las instituciones comprometidas en la realización de esta reforma, para garantizar que se apliquen con una dimensión integral.⁵⁶

3.2 PROGRAMA DE EDUCACION BASICA (1981), FORTALECIMIENTO DE LAS AREAS DE CONOCIMIENTO

No obstante, que durante algunos periodos de la historia de México hubo algunos esfuerzos para la planeación del Desarrollo Nacional, es hasta el último trienio del régimen gubernamental de José López Portillo 1979-1982, en que un gobierno postrevolucionario estructura el primer plan integral de desarrollo nacional, al expedirse el Plan Global de Desarrollo 1979-1982, en el cual se plantearon planes de desarrollo particulares para cada una de las áreas estratégicas del desarrollo.

⁵⁶ Ibidem., pp. 45-46.

En donde se presenta una mayor evolución, desde el punto de vista educativo es a través del Plan Nacional de Educación Superior que involucra en forma inusitada un periodo de diez años, de 1981 a 1991 y en el que juega un muy importante papel la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES).

Al realizar un análisis general del Sistema Educativo Nacional la ANUIES, llegó a la conclusión que "...el factor del entorno que más directamente incide en el desarrollo de la educación superior, el cual está constituido por los otros niveles del sistema educativo, por lo que es indispensable describir la situación actual y la tendencia probable en los próximos diez años, para cada uno de ellos, de acuerdo con la programación que para este periodo se realiza en el sector educativo nacional."⁵⁷

Respecto a la educación preescolar se cita que durante muchos años se ha atendido en este nivel educativo a la población de cuatro y cinco años de edad y en virtud del mínimo de edad para ingresar a la primaria, también eran bastantes los casos de niños que cumplían los seis años estando en el ciclo preescolar. Para 1981, la mayoría de los establecimientos impartían la educación preescolar en dos grados, pero se pretendía que por lo menos un año de este ciclo se impartiera a todos los niños de cinco años. De esta forma el Plan Nacional de Educación aspiraba a ofrecer un año preescolar al 70% de la población de cinco años, en 1982, pese a que en el curso 1980-1981 solo se atendió al 17.8% de la población de cuatro y cinco años. Se aclaraba que probablemente los esfuerzos que se realizaran durante la década de los 80 para emplear este ciclo educativo, permitirían atender al 75% de los niños de cinco años y al 40% de los niños de cuatro años en 1990-1991.

⁵⁷ *Plan Nacional de Educación Superior: 1981-1991*, CONAPES-SEP, México, 1981, p. 75.

Lo anterior, repercutiría en una serie de requerimientos para suplir el déficit de personal docente especializado en este tipo de educación. Asimismo, la educación preescolar debería ser objeto de ajustes cualitativos a fin de propiciar que hubiera continuidad con el ciclo conocido como educación primaria. Tal hecho se enmarcaba en el propósito de implantar la educación básica de diez años, es decir, uno de preescolar, seis de primaria, y tres de secundaria.

Respecto a la educación primaria se señalaba que lo alcanzado al inicio de los cursos del año lectivo 1980-1981 permitió anunciar, por parte de la Secretaría de Educación Pública, el logro de la meta más ambiciosa de la meta del Plan Nacional de Educación (1979-1982): poder ofrecer educación primaria a todos los demandantes en edad escolar. El mismo Plan señalaba que en 1986 debería concluir la primaria el 75% de los que ingresaron al primer grado en el año lectivo 1980-1981. En 1980 el cociente de egreso se calculó en 48.8%.

Se reconocía que durante la década de los 80 se debería disminuir el índice de repetición, por lo que la mayoría de los niños concluirían su enseñanza primaria a los doce o trece años y por supuesto, se atendería la totalidad de la demanda.

Con relación a la educación Media Básica (secundaria) de los múltiples aspectos y problemas inherentes a este nivel educativo, consideraba que los que mayor trascendencia tendrían en la educación superior serían los siguientes:

- a) Su inclusión en lo que sería el ciclo básico obligatorio de 10 grados a que se aspiraba.

- b) La indefinición prevaleciente aún, respecto a modalidades curriculares (por asignatura o por áreas).
- c) La dualidad de propósitos (secundaria general o secundaria técnica).

En el transcurso del decenio 1970-1980 la enseñanza secundaria casi triplicó su matrícula, ampliación que además, favoreció el incremento de la tasa de captación de los egresados de primaria que del 62.2% en 1970-1971 pasó al 83% en 1980-1981. El Plan Nacional de Educación 1981-1991 tendría como meta ofrecer la secundaria a todos los que la demandaran, razón por la cual en el ciclo lectivo 1990-1991 se mantendría la atención a todos los egresados de primaria.

Debe mencionarse que los problemas detectados fueron repetidos por el Consejo Nacional Técnico de la Educación por las siguientes causas: no se amplió la cobertura de la educación preescolar, prevaleciendo como hasta ahora los planteles ubicados en el medio urbano, descuidándose totalmente el medio rural.

Por otro lado, si bien se fortaleció la idea de que lo más adecuado para que existiera una continuidad con el nivel medio superior era que se conservaran la currícula por áreas de conocimiento, es decir, se impartían en la primaria español, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y algún idioma extranjero, como materias académicas, siguieron subsistiendo las escuelas secundarias que impartieron los conocimientos a través del obsoleto y arcaico sistema de asignaturas con las siguientes materias: español, matemáticas, física, química, biología, geografía e historia.

Asimismo, persistió la indefinición respecto a cuál sería el objetivo principal de la educación media básica, esto es ser la base de la educación media superior mediante los conocimientos generales, o bien ser una fase terminal de la educación mediante la enseñanza técnica.

En lo que atañe a la Educación Media Superior, este nivel educativo ofrece dos opciones a los egresados de secundaria. La educación de carácter terminal orientada a formar técnicos profesionales y la propedéutica o de índole preparatoria para los estudios de licenciatura.

“Otro análisis que se consideró debería hacerse respecto a la educación media superior se derivaba de que en términos generales, era la parte más heterogénea del sistema educativo mexicano, puesto que en ella se daban distintos tipos de enseñanza que variaban muchísimo en sus finalidades, orientándose unos a la formación de profesores para el nivel elemental y la educación tecnológica, otros a la capacitación de técnicos en una amplia gama de especialidades de rápida profesionalización y finalmente, los que preparaban a los bachilleres que aspiraban a obtener una licenciatura, esta última versión del nivel medio superior captaba a siete de cada diez egresados de la escuela secundaria, fenómeno desproporcionado a la realidad económica, social y educativa del país”.⁵⁸

De esta forma, con relación a la Educación Superior la ANUIES estructuró el Plan Nacional de Educación Superior cuyo diseño, puesto en marcha, control y evaluación quedó bajo la responsabilidad de la Coordinación Nacional para la

⁵⁸ *Ibidem*, p. 78.

Planeación de la Educación Superior, tomando en cuenta los problemas detectados en los otros niveles del Sistema Educativo y centrando sus esfuerzos en la optimización de las tres áreas sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y administración, incluida la extensión universitaria.

3.3 PROGRAMAS PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA (1989-1994), EL REGRESO A LAS ASIGNATURAS

En junio de 1990 se puso en marcha una estrategia política global encauzada a reunificar las instancias educativas estatales con base en el perfil general de acción planteado en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. En este proyecto, entre otros, establecen "la necesidad de incorporar tanto las acciones federales como las estatales en el marco de un todo congruente."⁵⁹

"La propuesta modernizadora había fijado como base establecer un punto mínimo de fuerza y congruencia para no extraviar los hilos de la reforma educativa. Cada estado vio en este planteamiento una posibilidad para no quedar fuera de la oleada modernizante patrocinada por la tecnocracia central ejecutiva e instrumentada por una estrategia política dura, monolítica y relegitimadora. El Secretario de Educación Pública daba de este modo un paso más en la "normalización" del sistema y en las iniciativas de modernización. En este sentido, la descentralización educativa y las unidades organizativas que generó se articulaban a la ofensiva federal. La descentralización "desde arriba" y sus verticalismos instrumentales ponían de manifiesto que la "madurez" estatal alcanzada en la organización regional de la

⁵⁹ ARNAUT, A., *El debate sobre la centralización y la descentralización*, Seminario sobre modernización educativa, Colegio de México, México, 1990. p. 89.

educación sólo se había conformado como una debilidad del centro para financiar una política educativa dinámica y profundizadora."⁶⁰

El sentido benefactor y "eficientista" de la educación no podía más que adquirir un sentido de congruencia único. Así, frente al indigenismo oaxaqueño o chiapaneco o la elocuente eficiencia de Nuevo León en superar las medias nacionales de los indicadores educativos, o bien el esfuerzo de escolarización del Estado de México, aparecía siempre la petición mayúscula de eficiencia en la información, sistemas automatizados, modernización de la gestión y esquemas presupuestarios. Y todos en la línea de petición de recursos federales, el reclamo por la iniquidad regional y la distribución congruente de acuerdo con la magnitud de las necesidades y los esfuerzos.

La descentralización educativa mostró, en el contexto de la modernidad, una cara doble: planificación centralizada y subordinación regional. El poder central federal recuperaba su fuerza ya no sólo para afirmar su autonomía frente al sindicato sino para volver a apropiarse de los hilos de control de las burocracias políticas educativas "descentralizadas" por la crisis fiscal del Estado, pero nunca hegemónicas en el ámbito regional. El *impasse* del gobierno anterior se sustituía por una nueva ofensiva tecnocrática, en su estilo y contenidos, pero también reformista en sus orientaciones y autoritaria en sus procedimientos. La reforma del aparato estatal educativo parecía suponer un nuevo campo de acción de unión y un centro hegemónico diferente. La propia descentralización daría la pauta para reconstituir ese centro hegemónico. En este proceso la planeación surgiría nuevamente como el medio instrumental y el fin político del proyecto modernizador.

⁶⁰ Ibidem., p. 93.

En estas condiciones, con el retorno a la educación secundaria por asignaturas, en el cual se da mayor importancia a la información que a la formación, se acaba con la obligación que tanto el personal docente como los alumnos tenían de analizar sincréticamente la correlación que existe entre todas las disciplinas del conocimiento. En otras palabras, la nueva estructura programática impide que el joven tenga un enfoque total de la realidad nacional y cultural a cambio de cápsulas de conocimiento aislado.

El origen de estos cambios se encuentran en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, en el cual se establece:

"Objetivo:

Ofrecer una educación secundaria de calidad que identifique a los educandos con los valores nacionales, posibilite la continuidad de su formación académica y los dote de los elementos culturales, científicos y tecnológicos suficientes para enfrentar su realidad individual y colectiva."⁶¹

ACCIONES PRINCIPALES

- Diseñar un plan de estudios para la educación secundaria en el país, caracterizado por su pertinencia y relevancia, integrado con programas de estudio que respondan a las condiciones locales y regionales, y que ofrezcan al alumno alternativas para su desarrollo educativo y cultural, así como bases tecnológicas para la vida productiva.

⁶¹ *Programa para la Modernización Educativa*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, pp. 57-58.

- Articular pedagógicamente el plan de estudios de este nivel con el de la educación primaria.
- Realizar ajustes necesarios en los contenidos de los programas en vigor y en los conceptos de evaluación a fin de conducir el proceso educativo con una orientación eminentemente formativa y abatir los índices de reprobación y deserción.
- Dotar a todas las escuelas secundarias del país de paquetes de materiales y apoyos didácticos idóneos para su quehacer educativo.
- Promover métodos de enseñanza-aprendizaje que fortalezcan entre los educandos los procesos de indagación, gestión, análisis crítico y experimentación.
- Estimular en los educandos la autodisciplina necesaria que les permita conducir su educación y hacer de ésta un proceso permanente y autodidacta.
- Ampliar la cobertura de educación secundaria, poniendo énfasis en la atención a zonas dispersas y marginadas, mediante distintas modalidades y el uso de la tecnología moderna, promordialmente el de la televisión educativa.
- Reencauzar y fortalecer los servicios de orientación educativa para inducir la demanda hacia las opciones de educación media superior conforme a las necesidades del país y a la política sectorial.
- Promover la formación de hábitos y actitudes respecto a la conservación de la

vida y la salud física y mental del educando.

- Enriquecer y diversificar la obra editorial destinada a este nivel educativo.
- Impulsar los comités municipales y las agrupaciones de ciudadanos interesados en el quehacer educativo para que se corresponsabilicen de la conservación y mantenimiento de las escuelas.

METAS:

- Iniciar en 1989 la integración de los grupos técnico-académicos para la formulación del nuevo modelo curricular de la educación secundaria.
- Fortalecer desde 1989 la participación de los comités municipales de educación y las asociaciones de padres de familia en las escuelas secundarias.
- Iniciar en 1990 cursos de regularización para alumnos reprobados a través de los medios de comunicación social.
- Desde 1990 reencauzar el servicio de orientación vocacional para apoyar la selección de opciones de estudios postsecundarios acordes con las exigencias de la modernidad del país.
- Operar para 1993 todos los grados del nuevo plan de estudios de secundaria.
- Para 1994 haber incrementado el índice de absorción de egresados de primaria en secundaria.

- Para 1994 reducir significativamente los índices de deserción y reprobación.
- Para 1994 elevar la eficiencia terminal de este nivel educativo sin sacrificar requisitos de calidad.
- Para 1994 dotar al mayor número posible de escuelas secundarias oficiales de un paquete mínimo de materiales y apoyos didácticos.

EDUCACION ESPECIAL

Objetivo

Ofrecer el servicio de educación especial primordialmente en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, y consolidar el programa de atención a niños y jóvenes con capacidades sobresalientes.

ACCIONES PRINCIPALES

- Implantar opciones de atención a la demanda mediante la articulación de los servicios de la educación especial con la regular, acercar la educación especial a la comunidad y detectar y atender oportunamente a la población que la requiere.
- Diseñar un modelo educativo para mejorar las condiciones de desarrollo de los niños y jóvenes con requerimientos de educación especial que se ubican en el medio rural.

- Implantar un modelo de atención para jóvenes y niños con capacidades sobresalientes que permita desarrollar y aprovechar su potencial.
- Adecuar los contenidos educativos y los recursos didácticos a las características de la población que se atiende, mediante la evaluación de los planes y programas de estudio e incorporando la experiencia docente. Elaborar, además, nuevas propuestas metodológicas y guías didácticas que complementen las existentes, así como las correspondientes a los modelos de integración y de atención en el medio rural y a niños con capacidades sobresalientes.
- Establecer mecanismos que permitan aumentar la producción de materiales y auxiliares didácticos específicos para las necesidades de la educación especial.
- Proponer formas de participación social en las acciones tendientes a incrementar la cobertura de atención, y propiciar la integración social de las personas con requerimientos de educación especial.

METAS

- Hacer funcionar en el primer semestre de 1990 el modelo de educación especial para el medio rural y, desde el segundo semestre, los modelos de integración educativa.
- En 1990 implantar modelos de educación para atender a niños con capacidades sobresalientes en los niveles de preescolar y primaria.

- En 1990 aumentar la producción de materiales didácticos en Braille y sustituir las importaciones correspondientes.
- Para 1994 haber elevado substancialmente la atención de niños y jóvenes con requerimientos de educación especial. De ellos, por lo menos el 50% estará integrado a la escuela regular.⁶²

3.4 PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO (1995-2000), EN BUSCA DE LA EDUCACION PARTICIPATIVA

Con base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 respecto a que como un complemento de ese documento, el artículo 22 de la Ley de Planeación establece que ese Plan será el eje rector de 32 programas sectoriales entre los que se encuentra incluido el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, por lo anterior la Secretaría de Educación Pública, en el mes de mayo de 1996, expidió el citado Programa, en el cual se señala exactamente las mismas cuestiones que en el PND mencionado con anterioridad.

Sin embargo, en lo que respecta a Civismo o Educación Cívica se plantean algunos objetivos que en esencia vienen a alterar el espíritu del artículo 3° Constitucional en lo que se refiere a la identidad nacional y al amor por los símbolos

⁶² Ibidem., pp. 59-61

patrios, de esta forma se plantea una panorámica de esta asignatura en la educación básica, cuyas características son las siguientes:

Junto con la Historia, la Educación Cívica se maneja en el Plan como materias que tal vez en una opinión aventurada, pretenden preparar al niño para la sumisión al exterior. La definición de la palabra Civismo, en cualquier diccionario es "...celo por las instituciones e intereses de la patria."⁶³. Sin embargo, existe un abierto interés por aspectos relacionados con la globalización mundial y la consecuente dependencia mexicana determinada por los gobiernos sexenales, a partir de 1983, a los designios estadounidenses, consolidada en el Tratado de Libre Comercio.

Lamentablemente, no es posible determinar ni los objetivos específicos de la materia ni el enfoque psicopedagógico, los contenidos de la Educación Cívica comprenden cuatro aspectos:

- Formación de Valores.
- Conocimiento y Comprensión de los derechos y deberes.
- Conocimiento de las instituciones y de los rasgos principales que caracterizan la organización política de México, desde el municipio hasta la Federación.

⁶³ Véase: *Diccionario Léxico Hispano*, Jackson, México, 1995, Tomo I. p.336.

FORMACION DE VALORES

En este aspecto se agrupan los valores y actitudes que deben formarse en los alumnos a lo largo de la educación nacional. Se busca que los alumnos comprendan y asuman como principios de sus acciones y de sus relaciones con los demás, los valores que la humanidad ha creado y consagrado como producto de su historia: respeto y aprecio por la dignidad humana, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, tolerancia, honestidad y apego a la verdad.

Señala que la formación de estos valores sólo puede percibirse a través de las actitudes que los alumnos manifiestan en sus acciones y en las opiniones que formulan espontáneamente respecto a los hechos o situaciones de los que se enteran. Por esta razón, este aspecto de la educación cívica requiere de un tratamiento vivencial.

El Programa postula que el estudio del significado de los valores y de sus fundamentos es uno de los elementos que contribuyen a la formación cívica. Sin embargo, ese estudio sólo tiene sentido si en cada una de las acciones y procesos que transcurren en el aula y en la escuela se muestran con el ejemplo y se experimentan nuevas formas de convivencia, cuyas bases sean el respeto a la dignidad humana, el diálogo, la tolerancia y el cumplimiento de los acuerdos entre individuos libres.

CONOCIMIENTO Y COMPRENSION DE LOS DERECHOS Y DEBERES

En este aspecto se presentan los contenidos referentes a las normas que regulan la vida social, los derechos y obligaciones de los mexicanos. El propósito es que el alumno conozca y comprenda los derechos que tiene como mexicano y como ser humano. Asimismo, debe comprender que al ejercer sus derecho adquiere compromisos y obligaciones con los demás, reconociendo la dualidad derecho-deber como la base de las relaciones sociales y de la permanencia de la sociedad.

Explica que los contenidos que se estudiarán en la educación pública, se referirán a los derechos individuales y a los derechos sociales.

Aclara el Programa que los derechos individuales son aquellos que protegen la vida, la libertad, la igualdad ante la ley y la integridad física de cada hombre o mujer; abarcan las libertades esenciales de expresión, de pensamiento, de creencias, de manifestación, de reunión, de trabajo, entre otros, es decir, los derechos humanos universales que nuestra Constitución consagra como garantías individuales, las cuales son inviolables e imprescriptibles bajo cualquier circunstancia. En este rubro los contenidos remiten a los Derechos Humanos y a los Derechos del Niño.

Además, se explica que los derechos sociales son los que se refieren a la educación, a la salud, a un salario suficiente, a la vivienda, entre otros, y se establecen en diversos artículos constitucionales.

Por otro lado señala que al estudiar los derechos individuales y sociales se busca también que el alumno identifique situaciones que representan violaciones a esos derechos u obstáculos para su ejercicio, así como que conozca los recursos legales para protegerlos.

En uno de sus apartados bajo el rubro de: **Conocimiento de las instituciones y de los rasgos principales que caracterizan la organización política de México, desde el municipio hasta la Federación**, menciona lo siguiente:

“Este aspecto, que complementa el anterior, trata de las características y funciones de las instituciones encargadas de promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de los mexicanos y de las normas jurídicas.

En este aspecto se estudian las instituciones del Estado y de la sociedad. Se busca que el alumno se introduzca en el conocimiento de los rasgos más importantes de la organización del país: el federalismo, la división de poderes, la organización municipal, la elección democrática de los gobernantes. Asimismo, se introduce el estudio de los tipos de organizaciones sociales más importantes en las que participan los mexicanos.”⁶⁴

⁶⁴ *Programa de Desarrollo Educativo: 1995-2000*, SEP, México, 1996., p.16 y ss.

Otro de los apartados: **Fortalecimiento de la identidad nacional**, menciona que:

“Este aspecto pretende que el alumno se reconozca como parte de una comunidad nacional caracterizada por la pluralidad de pensamientos, la diversidad regional, cultural y social, pero que al mismo tiempo comparte rasgos y valores comunes que la definen.

Los contenidos de este aspecto se refieren a las costumbres y tradiciones, a los ideales que han estado presentes a lo largo de nuestra historia y a los principios de la relación de México con otros países (independencia política, soberanía, solidaridad internacional basada en la independencia y la justicia, etcétera). Al estudiarlos se pretende también que los alumnos comprendan que los rasgos y valores que caracterizan a México son producto de la historia del país y de la participación que en ella tuvieron sus antepasados.”⁶⁵

Debe aclararse que no se realizan cambios estructurales de los currícula, con respecto al Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

Finalmente, debe enfatizarse que la mas profunda crisis de la educación en México, es la que surge de su vinculación con el actual proyecto económico y de país. La educación, es decir, el trabajo y las perspectivas a futuro de 24.3 millones de

⁶⁵ Ibidem.

estudiantes de todos los niveles, así como el quehacer de alrededor de un millón de educadores, maestros, profesores e investigadores ha sido integrada como parte central de las promesas de ese proyecto y por lo mismo participa de sus crisis, incluso sería difícil imaginar que el actual gobierno federal pudiera destinar los mismos recursos que ha destinado a salvar al sistema bancario privado o a las empresas adquirientes de las carreteras de cuotas, a apoyar a la educación para solventar los problemas que presenta.

La vinculación de la educación al proyecto económico y de país ha sido guiada por tres tesis:

1. La educación tiene la tarea de crear la fuerza de trabajo de futuro. La de un país de grandes y pequeñas pero dinámicas empresas, mexicanas y extranjeras, colocadas en la vanguardia de la productividad y de la competitividad internacional. Indispensable para estas empresas es una fuerza de trabajo moderna, altamente calificada, flexible, creativa, científica, y tecnológicamente orientada. Capaz de laborar también en equipo, evaluar e introducir constantes cambios y mejoras en el proceso de trabajo.⁶⁶
2. La segunda tesis completa la anterior y sostiene implícitamente que la educación no debe tener como prioridad lo que está condenado a desaparecer. El Proyecto de la nación internacionalizada es el surgimiento de una estructura moderna de puestos,

⁶⁶ ABOITES. HUGO. "La Educación: una Crisis de Fondo", *Excelsior*, México, 16 de Junio de 1997, 1ª. plana.

pero también la paulatina desaparición de todas aquellas posiciones de trabajo consideradas como atrasadas o ineficaces.

Fundamenta de referencia, su papel de creación de fuerza de trabajo y generación del conocimiento útil para añadir valor a los bienes y servicios generados en México. Quedan en lugar secundario las tareas de educación como construcción de la sociedad en la identidad nacional, de ampliación de los espacios de democracia, participación social, política y cultural. La educación no parece definida principalmente en torno a estas tareas, sino como instrumento de apoyo al crecimiento económico, o como parte del paquete de soluciones temporales en la lucha contra la pobreza extrema.

Del ámbito creado por estas tesis se ha generado una completa reorganización de la educación a partir de 1983, culminando con el Programa de Modernización Educativa de 1984, su objeto fundamental ha sido, restablecer la vinculación entre la educación y el proyecto económico, antes que la defensa de los valores que integran la identidad nacional, impidiendo cristalizar el objetivo prioritario del artículo 3° constitucional, de considerar a la educación como un instrumento para el desarrollo armónico del individuo.

CAPITULO IV

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION PUBLICA, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

Ya que el tema central del presente trabajo es la Desconcentración Administrativa, y partiendo del supuesto de que la misma se adopta históricamente como una solución política mexicana, es necesario definir el concepto de Centralización.

El fenómeno de la Centralización se observa claramente en el campo de la administración, debido a que es una de las dos formas o regímenes de organización de la misma, la otra es la Descentralización.

Para Acosta Romero la Centralización es : “ la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución” .⁶⁷

⁶⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986, p. 66.

Al hablar de Centralización Administrativa se está haciendo referencia a la organización del Poder Ejecutivo, esto es, a través de la observación del orden que guardan las dependencias centrales (Normativas) y regionales (Operativas), ya que ésta es encabezada por el titular del Ejecutivo, estructura sobre la que Andrés Serra Rojas comenta: “A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República. La complejidad del mundo administrativo nos hace afirmar que sólo un número limitado de asuntos pasan al conocimiento del Primer Magistrado, entregándole la solución del mayor número de asuntos administrativos a los órganos inferiores, en una escala descendente de puestos administrativos”.⁶⁸

El régimen de administración centralizada se caracteriza por constituirse de :

1. Centralización pura o directa;
- 2 . Desconcentración Administrativa

En la centralización directa o pura, se encuentra una subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central y como señala Gabino Fraga : “los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese

⁶⁸ Citado por FLORES GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, p. 186.

orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades”.⁶⁹

El régimen centralizado constituye una estructura piramidal, en la que los niveles jerárquicos inferiores tienen una relación de dependencia directa hacia los órganos superiores, estando en la cúspide de la misma el titular del Ejecutivo.

La centralización implica en uno o varios órganos el ejercicio de la autoridad, lo que muchas veces provoca que la realización de un trámite administrativo requiera la injerencia de una o más dependencias del Gobierno Federal, entorpeciendo el desahogo del mismo.

Por otro lado, se logra la unidad del aparato administrativo gubernamental a través del ejercicio del poder de decisión, mando, nombramiento y vigilancia.

“En Rusia por ejemplo, el principio del centralismo democrático propicia la subordinación de la colectividad a la República; si a esto se añade la centralización del partido único, se puede concluir que se trata de un Estado Federal Centralizado.”⁷⁰

⁶⁹ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1991, p. 262.

⁷⁰ SIWEKPOTUYDESSEAU, JEANNE. *Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia*, L'Tableau, Francia, 1977, p. 22.

Entre los problemas que supone un sistema centralizado, básicamente se debe destacar el hecho de que todas las decisiones son competencia del gobierno central; decisiones en materia de política, de justicia, de defensa, de diplomacia, lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales. Los agentes locales que son agentes del Estado se circunscriben a la ejecución de las decisiones. Existe una jerarquía estricta que parte de la base hacia la cumbre y no hay más que un presupuesto: el del Estado.

En un sistema desconcentrado, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión delegacional.

A partir de ciertas dimensiones del Estado es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Pero la desconcentración puede presentar un peligro al colocarse en una óptica centralizadora, "...si la unidad del conjunto pelagra al ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados."⁷¹

Así pues, la desconcentración administrativa, implica: "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de

⁷¹ Ibidem.

trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".⁷²

4.1 DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

En México a lo largo de su historia se ha verificado una acentuada centralización del poder y de la facultad de decisión, actualmente en el nivel superior del Gobierno Federal. Lo que ha propiciado la operación de una distribución del poder en forma piramidal en sus tres niveles, siendo la base de esta estructura el municipio.

En la actualidad es posible observar la reducida presencia política del municipio debido a este proceso histórico de centralización del poder político, el cual ha limitado por medio de los gobiernos federal y estatal la autonomía política municipal.

Sin embargo, este modelo de desarrollo se ha desgastado históricamente. Por lo que se han producido intentos renovadores en los regímenes presidenciales de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, con las Reformas políticas y administrativas que han implantado; las cuales serán temas a tratar en el desarrollo de este trabajo.

⁷² MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO. *La Administración Pública Federal en México*, FCE, México, 1989, p. 185.

A continuación se abordarán en forma específica, los diferentes puntos de vista que los tratadistas de la Administración Pública han dado a los temas: *descentralización* y *desconcentración*

Para poder entender más fácilmente la definición de **descentralización** y **desconcentración** es necesario conocer asimismo, el significado de *concentración* y *centralización*.

Se entiende por *concentración económica*... “la aglomeración geográfica de actividades económicas que ocurren al conjuero de las fuerzas del mercado, con objeto de aprovechar las economías externas”,⁷³ se habla de *centralización económica* cuando se reúnen en un punto los agentes políticos y económicos encargados de la toma de decisiones.

Semánticamente la **descentralización** y la **desconcentración**, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Aun así, existen características distintivas de cada concepto :

DESCONCENTRACIÓN

1. Organó inferior subordinado a Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACIÓN

1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

⁷³ NAVARRETE, IFIGENIA M. DE, *et. al.*: *Desconcentración Administrativa*, Colección de Seminarios No. 1. Secretaría de la Presidencia, México. 1976. p. 260.

La *descentralización* y la *desconcentración* , en cuanto a sus diferencias, semántica y de intención conceptual no representan un problema exclusivamente técnico, ni siquiera, sólo de organización administrativa. Sin embargo; es fundamental situar el fenómeno de *desconcentración* y de *descentralización* de la administración pública dentro del contexto social, cultural y político de los lugares y tiempos donde se da; de no ser así, se entenderían muy parcialmente los fenómenos y por lo mismo, se arriesgarían conclusiones, que no serían siempre acertadas.

Por lo que, en los puntos subsecuentes se definirá concretamente el marco teórico tanto de la descentralización como de la desconcentración

MARCO TEORICO DE LA DESCENTRALIZACION

Dentro del proceso de crecimiento de los grandes centros industriales se manifiestan dos etapas bien definidas: en la primera se origina una expansión y en consecuencia, una concentración económica estimulada por una serie de ventajas derivadas de las llamadas economías de escala. Esta etapa se caracteriza por:

- a) La existencia de un amplio mercado en una zona relativamente pequeña;
- b) Considerable inmigración, atraída entre otras causas por las mayores oportunidades de empleo y educación que imperan en el medio urbano;
- c) Disponibilidad de insumos y de mano de obra abundante y relativamente barata;
- d) Afluencia de ahorros y oportunidades de inversión, y
- e) Costos decrecientes en razón del fácil acceso a los diversos servicios.

En la segunda fase del proceso de concentración, las ventajas citadas se vuelven negativas, ya que la excesiva concentración industrial en zonas reducidas ocasiona que los servicios se encarezcan y se vuelvan deficientes.

La utilización de tecnologías lleva inevitablemente a una menor utilización de mano de obra frente a una creciente oferta de la misma, lo que provoca situaciones de desempleo, subempleo y hacinamiento, circunstancia que se agrava por la mala distribución del ingreso. Esto impone como medida correctiva una política de **descentralización**.

“La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad en la organización del Estado y de la Administración Pública.”⁷⁴

Fundamentalmente existen dos tipos de descentralización en Derecho, la *descentralización política* y la *descentralización administrativa*; la primera se vincula a la estructura del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas, en México se podría tipificar en la existencia de instituciones que convienen y derivan del Estado Federal y son: las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, distingue a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del Poder Ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública.

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993., p. 180.

La *descentralización administrativa*, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Un sector de la doctrina distingue entre la descentralización burocrática, que consiste en crear oficinas dentro de la estructura del poder administrador, y la descentralización autárquica, que define a las dependencias de gobierno como toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y teniendo capacidad para administrarse así misma, es considerada respecto del Estado, como uno de sus órganos, en la medida que su objetivo principal es la realización de las responsabilidades del mismo Estado.

La doctrina entiende por autarquía el que la entidad no esté subordinada jerárquicamente a otro órgano administrativo, tiene personalidad jurídica derivada de la Ley y la ejerce bajo su responsabilidad y la autonomía estriba en el derecho de propiciarse su propia legislación.

En opinión de Miguel Acosta Romero, y de acuerdo al sistema jurídico y a la experiencia mexicanos, la autonomía, más bien correspondería a la descentralización política, referida de los Estados que forman parte de la Federación, y a los Municipios, y la afirmación de que la entidad autárquica no está sometida jerárquicamente a otro organismo administrativo, definitivamente no es aplicable, de acuerdo con la experiencia actual, a los organismos descentralizados en México, por lo menos, y en los niveles más altos, de los

órganos administradores que sí dependen del Poder Ejecutivo y están sujetos al control, vigilancia y coordinación de los órganos centralizados, con lo cual, definitivamente no son autárquicos.⁷⁵

En todo caso, podría ser aplicable exclusivamente a la descentralización político-administrativa de las entidades federativas y de los municipios, desde luego, con ciertas limitaciones, pues la autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el Municipio, o el Estado de la Federación, tienen competencia, y evidentemente, no existe órgano jerárquicamente superior desde el punto de vista administrativo, pero esto, no quiere decir que no exista coordinación de los Municipios con la Entidad Federativa, de la que forman parte, y de ésta última, para con la Federación.

Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos.⁷⁶ Para Leonard D. White “La autoridad administrativa, como la autoridad política, puede estar concentrada o dispersa.”⁷⁷ Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales : la Ley o la Constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno; por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado.

⁷⁵ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993. p. 181.

⁷⁶ *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, México. p. 38.

⁷⁷ Ibidem.

En este caso, la descentralización política no corresponde a la descentralización administrativa. “La descentralización política corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno, y la administrativa, exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.”⁷⁸

Por otra parte, es necesario señalar que en la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de determinación de políticas interiores o dentro de su límite internacional, ya sea por parte del Estado, de la Federación o bien, del propio Municipio.

La designación de los funcionarios políticos o administrativos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se realiza por elección popular directa. No hay una jerarquía en línea recta entre el Presidente y las autoridades políticas del gobierno local, o del municipal.

La clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, separa la descentralización administrativa en:

- a) por servicios;
- b) por región,
- c) por colaboración,

Tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y, la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado, no es operante en México.

⁷⁸ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *op. cit.* p. 181.

El hecho de que un organismo preste servicios públicos, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado, por ejemplo, el Departamento del Distrito Federal tiene, precisamente esa función: prestar servicios públicos, y no por eso tiene tal naturaleza. El municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal, o local, desde el punto de vista jerárquico y, además, el propio municipio puede tener en su organización la forma centralizada, desconcentrada o descentralizada, por ésta razón no tiene un carácter de organismo descentralizado, desde luego considerándole desde un punto de vista estrictamente administrativo.

Como proceso social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecian en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirven, así, se encuentran en la Organización de Naciones Unidas ONU las comisiones regionales (CEPAL, CEALO, ETC,).

La descentralización administrativa en el sentido en que se le concibe, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas

que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto al de la burocracia.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Se considera que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues, no obstante las críticas que se hacen a la organización central, no se aprecia fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad.

La descentralización política corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno y la administrativa, exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

Es necesario aclarar que en la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación e inclusive de la aplicación de políticas interiores o dentro del su límite territorial, ya sea del Estado, de la Federación, o del Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por medio de las elecciones populares directas en los Estados y en los Ayuntamientos.

No existe una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas del gobierno local, o del municipio. La descentralización es un sistema en el cual la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir, elegidos por la población.

Las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad moral y de autonomía presupuestal. De hecho si dichas colectividades se administran libremente, son al mismo tiempo evidentemente subdivisiones geográficas del Estado, y este último debe tener representantes a nivel local, esa es la parte *desconcentrada*.

MARCO TEORICO DE LA DESCONCENTRACION

Como se aclaró anteriormente, el fenómeno de la “concentración” es una característica de las grandes ciudades o de las ciudades en crecimiento. En cada país, las ciudades-capitales enfrentan esta situación de acuerdo a su experiencia, a la doctrina político-administrativa y al sistema federal que las rige.

En Francia, en el sistema federal el Estado-nación está constituido por colectividades autónomas. En un Estado federal los diferentes estados federados se definen por la independencia de sus órganos y por la autonomía de las competencias en materia constitucional y legislativa. Dentro de cada Estado, el régimen administrativo de las colectividades locales puede actuar.

Sin embargo, en la Rusia actual, "...el principio del centralismo democrático hace que la colectividad esté subordinada a la República; si a esto se añade la centralización del partido único, se puede concluir que se trata de un Estado federal centralizado"⁷⁹ Incluso, en Estados Unidos, los estados miembros están cada vez más subordinados al Estado federal.

En un sistema de desconcentración, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

Es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Sin embargo; la desconcentración presenta un peligro si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre agentes locales, desconcentrados y subordinados.

Ahora bien, la decisión de desconcentrar y descentralizar, que se acentuó en la administración de López Portillo, no se realizó aunada a la condición socio-cultural de los problemas demográficos del país, de su federalismo, de su vida municipal, pocas condiciones válidas podrán deducirse de las consideraciones que al respecto procedan en el orden técnico.

⁷⁹ Ibidem.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la administración pública se estudiaba en México casi en forma exclusiva, en función del derecho administrativo. “De los grandes tratadistas mexicanos de la materia, como Gabino Fraga, Antonio Martínez Báez o Andrés Serra Rojas, que analizaron los temas desde el punto de vista jurídico, siguió la incorporación al estudio de esta materia: ciencia de la administración. Actualmente se pretende situar el péndulo y los enfoques en una justa combinación de dicha ciencia, con el derecho administrativo, dentro de las múltiples texturas reales de un estado de derecho que no tiene la connotación del estado libre burgués, sino de un estado constitucional de derecho, con respecto de la persona, con sentido social, y con realismo en la economía y en la cultura.”⁸⁰

“La vida, en todos sentidos, fluye de muchas partes; la vida nacional y la vida internacional, se rehacen desde muchos centros; las pretensiones de centralizar y recabar en un solo centro el poder y la decisión, son pretensiones contra la vida misma. Pero la vida, sin embargo, fluye de muchas partes; hay que advertirlo y hay que buscar los factores de integración, que se fortalezcan y recreen permanentemente, para que haya unidad en la diversidad, en la libertad, y por la voluntad.”⁸¹

Como se señaló al principio de este capítulo, no es sencillo apreciar la diferencia entre descentralización y desconcentración, debido a que existe un problema semántico. Se habla de descentralización administrativa y de desconcentración administrativa y de delegación de

⁸⁰ ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO. *La Desconcentración Administrativa y el Federalismo*, FCE, México, 1981, p. 239.

⁸¹ *Ibidem.*, p. 246.

facultades. Sin embargo; y aunque ya se destacaron las diferencias se debe enfatizar en dicha terminología.

Desde el punto de vista de la legislación mexicana y de la doctrina, la desconcentración, consiste simplemente en entregar facultades a órganos dentro de la administración central para que lleven a cabo decisiones que corresponden o que han correspondido a los organismos o autoridades superiores de la propia organización. Hasta ahí esta organización es concentrada.

La organización descentralizada ciertamente también descarga a la administración de facultades, pero la descarga en forma de otorgar a los organismos que se crean una autonomía orgánica, es decir, una autonomía que significa que no sólo se desprenden de la autoridad central en el sentido de que no están sujetos a la jerarquía de las autoridades centrales, sino que además pueden tomar sus propias resoluciones y pueden dictar disposiciones de carácter general.

“En nuestro medio tal vez la única organización verdaderamente descentralizada en términos legales es la Universidad Nacional Autónoma de México, porque si tiene una autonomía, no solamente técnica sino orgánica. La Universidad puede dictar sus propias decisiones; puede dictar sus propios reglamentos y no está sujeta en estas funciones a la jerarquía o a la autoridad de funcionarios superiores de la administración central.”⁸²

Pero sin duda el Jefe del Ejecutivo influye decisivamente en la elección del rector.

⁸² FRAGA, GABINO. op. cit.

En estos términos generales y sencillos, define Gabino Fraga la diferencia entre desconcentración y descentralización.

Ahora bien, delegación es un fenómeno común a ambos términos, en la desconcentración hay delegación y en la descentralización también la hay, porque en ambos casos se trata de facultades que tiene la administración del Estado. En la legislación mexicana, gran parte de los organismos que se llaman descentralizados son propiamente organismos desconcentrados. Se trata de la descentralización administrativa de organismos fiscales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero esta dependencia es precisamente lo que les anula el carácter de organismos descentralizados.

4.2 DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO

La crisis, reorganización y reorientación del modelo de desarrollo que caracterizó las últimas décadas de los setenta y de los ochenta, demandaron modificaciones sustantivas en la forma estatal intervencionista mexicana para su readecuación al proceso de cambio capitalista nacional e internacional.

Tales procesos hicieron modificaciones que se expresarían con mayor vigor a fines de los años ochenta en los patrones y nexos internos que vinculaban a la economía, la sociedad y el Estado. En particular, las modalidades y funciones asistenciales estatales cambiaron radicalmente, por lo que se modificaron sus relaciones con los sectores populares, cuyas demandas han sido paulatinamente minimizadas por una forma estatal en reestructuración.

Durante las administraciones de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado, la reorganización estatal se llevó a cabo mediante reformas administrativas que modificaron con ritmos e intensidades distintos las relaciones interburocráticas que habían venido operando en las organizaciones administrativas estatales; al mismo tiempo, mostrando las dificultades que tenían los patrones corporativos para adecuarse a dichas transformaciones, como lo hizo evidente el caso del sector educativo.

En la SEP la reforma administrativa lopezportillista se realizó mediante un proceso de desconcentración presentado por el gobierno como una opción para racionalizar y maximizar los recursos, mejorar la eficiencia y eficacia del sector educativo, superara las desigualdades educativas del ámbito regional, la desarticulación entre niveles educativos y la ausencia de controles sobre los recursos financieros.⁸³

⁸³ Sobre las razones que se esgrimieron en favor de la Reforma Administrativa, puede consultarse el texto de Alejandro Carrillo Castro, "La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo", conferencia impartida en la Cuadragésima Convención de Banqueros de México, Guadalajara, Jalisco, 1978, (mimeo). En lo que respecta al plano sectorial, el diagnóstico que sustentó la reforma político-administrativa de la SEP se encuentra en SEP, Memoria, 1976-1982, 2 tomos, México, SEP, 1982.

Se trataba, sin declararlo, de recuperar la capacidad de dirección, gestión e intervención del Estado en la Educación y sus instituciones, y ello inevitablemente significaba reducir los espacios político-institucionales de la burocracia sindical magisterial, pues se iba a estrechar el circuito de intercambio político y el flujo de bienes distribuibles, así como a limitar y reducir la imbricación interburocrática sobre la que se había sustentado la reproducción de las relaciones de gestión, dominación y representación de la burocracia sindical.

Sustentada por una burocracia educativa de cuño modernizante⁸⁴ que se había agrupado desde inicios de los años setenta en los espacios institucionales de la SEP, la desconcentración se inició formalmente en marzo de 1978 al crearse 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, en las cuales se delegaron las funciones operativas de dicha Secretaría, que mantuvo sus funciones normativas y de control y vigilancia. Con ello la burocracia estatal educativa se procuró puestos de avanzada e intentó utilizarlos como diques frente a la capacidad operativa y de decisión de la que la burocracia sindical había despojado a la SEP, no sólo en los estados sino también en el ámbito central, sobre todo en las Direcciones Generales y Federales.

⁸⁴ Dos trabajos excelentes que fueron pioneros sobre la cuestión que nos ocupa son los siguientes: Eduardo Weiss. "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: en el caso de la educación pública en México". En estudios sociológicos, el Colegio de México, mayo-agosto, 1985, y Susan Streer, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en Estudios Sociológicos, El Colegio de México, mayo-agosto, 1983.

La reestructuración de la SEP, se complementaría por la vía técnica-administrativa al instrumentarse la planeación y presupuestación por programas; así unida a la creación o reorganización de las direcciones responsables de esta Secretaría, pretendieron sustituir los patrones de funcionamiento clientelar corporativos y los criterios discrecionales de distribución financiera que el ensamblaje interburocrático había permitido. Justificados por la necesidad de aumentar la capacidad de los servicios educativos, regular su crecimiento y resolver sus problemas, los criterios técnicos eran al mismo tiempo la infantería que atacaba las prácticas clientelistas de la burocracia sindical magisterial. Bajo esta perspectiva, unida a su necesidad de consolidación política, la burocracia estatal-modernizadora se dio a la tarea de regular jurídicamente a la SEP, y modificar su estructura.⁸⁵

Aunque por un parte se delegaron funciones y responsabilidades, la desconcentración también produjo una recentralización de las funciones normativas y de decisión que dio batalla al proceso de colonización burocrático-sindical que transformaría los espacios de acuerdo y negociación interburocrática, sobre todo porque el ámbito local o estatal iba a cobrar mayor importancia.

A diferencia de la desconcentración educativa, la política descentralizadora (instrumentada en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado) fue adquiriendo organización y congruencia política a lo largo de 1982 y 1983, período en el cual la

⁸⁵ Tal proceso permitiría fortalecer los ámbitos normativos y de decisión de la SEP, entre ellas los de programación, organización y método, así como debilitar las instancias en las que se procesaba la imbricación y el intercambio político, como es el caso de las Direcciones Generales y Federales, Véase SEP, memoria 1976-1982.

desconcentración y su instrumento educativo (entre ellas baja calidad, desarticulación de niveles), el gobierno federal planteó la necesidad de instrumentar un proyecto de descentralización que permitiera superar esas insuficiencias.

Sancionada por consultas populares tuteladas-corporativas, la descentralización se constituyó en la estrategia político-administrativa de la burocracia política con el fin de incrementar la responsabilidad de la sociedad y de los gobiernos locales en el financiamiento educativo, para lo cual criticó el centralismo, lo que tan buenos réditos le había producido, y defendió la participación comunitaria como criterio de democratización. La descentralización, que exigía modificar el centralismo y regresar a los orígenes “sagrados” del federalismo establecidos por la Constitución de 1917, en realidad significaba que la alianza clasista dada en el corazón del régimen político y su Estado asistencial había cambiado. Modificado tal alianza, el centralismo resultaba, ahora sí, excesivo, obstaculizador, deficiente y antidemocrático.

El conflicto generado en virtud de la desconcentración, así como el carácter extrasecretarial de la descentralización (que entrañaba diversificar a los actores participantes), requirieron una negociación previa a la instrumentación de dicha política que se procesaría en los espacios de los Comités Consultivos para la descentralización y en las comisiones mixtas SEP-SNTE para el estudio y análisis de la descentralización educativa.

En sus orígenes, el proyecto pretendía transferir a los estados y municipios la administración de los servicios de educación básica y normal, así como los recursos correspondientes, en tanto que la SEP, se reservaba las funciones rectoras y de evaluación. Sin embargo, los procesos de conflicto y negociación expresados en los espacios que se han señalado modificaron radicalmente tal proyecto original, que al inicio de su implantación tuvo más bien el sentido de una simple coordinación entre federación y estados, y no de una descentralización efectiva.

El primer proyecto descentralizador atentaba contra la estructura sindical y centralizada de la burocracia sindical puesto que descentralizaba implícitamente las relaciones laborales, al tiempo que fragmentaba el ensamblaje interburocrático que se había refuncionalizado con la desconcentración. Para marzo de 1984, la descentralización mostraba un perfil distinto, pues en esa fecha el ejecutivo federal dictó un decreto que establecería los lineamientos a que tendrían que sujetarse las acciones de descentralización de la educación básica normal. Dicho decreto es importante porque refleja el más que posible acuerdo previo entre las fracciones burocráticas. Por una parte, la descentralización se entendía más como coordinación, mientras que, por otra, explícitamente se precisó que se mantendrían y respetaría las relaciones laborales de los trabajadores de la educación.

Una tercera fase del proyecto se inició en julio de 1984, cuando se emprendió su ejecución formal, previa negociación interburocrática en torno a las entidades federativas que habrían de descentralizarse. La primera fase incluyó a los estados en los cuales el peso educativo de la federación era abrumador (entre 80% y 95%), pero que en conjunto representaban apenas 22% del gasto educativo federal; mientras que en lo político se trataba de estados con reducidos niveles de conflicto intraburocrático e intrasindical. Los estados incluidos en esta primera fase fueron Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán, Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas. La segunda fase abarcaría Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Veracruz. Situación en modo alguno fortuita daba la inicial oposición de la burocracia sindical y las concesiones y modificaciones que la oposición de la burocracia sindical y las concesiones y modificaciones que la burocracia estatal modernizadora había hecho a su proyecto inicial de descentralización. Con esos antecedentes, la burocracia estatal modernizante tenía que consolidar lo más rápidamente posible, y de la manera menos conflictiva, un proceso de descentralización sobre el cual había perdido un terreno que tendría que recuperar sobre la marcha.

La descentralización adquirió categoría institucional al crearse los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados, los cuales tenían la responsabilidad de gestionar, planear y coordinar los servicios educativos y laborales magistrales en la entidad. Estas unidades político-administrativas se consolidaron de una manera desigual y con

ritmos distintos según el juego de fuerzas locales, pues el conflicto que en torno a ellas protagonizaron las burocracias sindical y estatal se articuló a la oposición o aceptación de gobernadores, burocracias educativas locales y disidencia magisterial.

Afectadas por el juego político local y por la dinámica y estructura educativa de los gobiernos estatales, las Unidades de Servicios Coordinados se configuraron en virtud de las alianzas que hicieran posible su sobrevivencia y consolidación, lo que sería aprovechado por la burocracia sindical para refuncionalizar su imbricación en el ámbito local, aunque no con la intensidad que ésta tendría durante la primera mitad de la década de los setenta.

4.3 DESARROLLO ESTRUCTURAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (1982-1997)*

En 1983, Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), en su discurso de toma de posesión de la presidencia de la República, anunció la descentralización de la educación básica y normal. Con ello la descentralización educativa adquiriría rango de interés público y carácter de decisión de Estado.⁸⁶

La crisis económica haría que el sexenio de MMH transcurriera por un sendero de incertidumbres y ajustes, avalado por un proyecto de reestructuración que en lo económico suponía redefinir el patrón de acumulación orientado hacia una apertura comercial y

⁸⁶ Cfr. "Toma de posesión de MMH". *La Jornada*, México, 2 de diciembre de 1982, Suplemento Especial.

NOTA EXPLICATIVA: Se entenderá como desarrollo al proceso acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social.

financiera con marcada tendencia a la privatización; en lo social, replantear la versión mexicana del Estado benefactor, y en lo político, fortalecer la autonomía de la clase política y la inserción hegemónica en el Estado de una fracción tecnocrática que asumía el derecho y el poder para iniciar un nuevo proceso de modernización del país.

La descentralización educativa adquirió, de este modo, el carácter de una medida político-administrativa de efectos multiplicadores para intentar revertir, en un contexto amplio de ajustes, las tendencias centralizantes de la acción estatal educativa. Por tanto, pretendía descongestionar a la SEP, de las presiones del populismo ampliado. Volver la mirada hacia los estados suponía rearmar un camino de eficiencia en la gestión técnico-presupuestaria e insertar un nuevo marco ideológico y político de acción educativa, encaminado a desactivar los núcleos duros del populismo corporativo.

La opción neopopulista modernizante de los sexenios de Echeverría Alvarez y López Portillo (que para el sector educativo significó una importante presencia del Estado promotor a ultranza) mostró no sólo su debilidad en el mediado plazo, sino los costos políticos y económicos de reproducir una estructura de inercia que, pese a lograr estabilidad dentro del régimen político, produjo magros resultados para “El período de desconcentración de finales de los años setenta y principios de los ochenta (cuyo efecto en el ámbito de la educación básica significó un importante proceso de movilización burocrático-administrativa) había mostrado una enorme plasticidad de los núcleos corporativos para reabsorber las acciones

innovadoras sin modificar mayormente sus estructuras internas de articulación política”⁸⁷ Por el contrario, la relación corporativa tradicional se había ampliado con todo y las llamadas Delegaciones SEP, durante este período, aunque interrumpieron el flujo político tradicional de decisiones y recursos, produjeron en los estados de la República el esquema acostumbrado de los campos de decisión y la competencia de mantener los campos de discrecionales de grupo.

Después de esta experiencia, la descentralización educativa de MMH fue utilizada para reconsiderar los espacios de decisión, pero no como apertura de nuevas fuerzas interactuantes para revitalizar el proyecto educativo nacional, sino como mecanismos depurables de estructuras disfuncionales y reproductor de un nuevo control autoritario de ideología tecnocrática. Esto seguramente fue el motivo por el cual el proceso terminó en una negociación articulada entre la burocracia estatal modernizante y las fuerzas tradicionales del cooperativismo (SEP-SNTE). La administración de proceso descentralizador de Reyes Heróles y González Avelar durante el sexenio de MMH en gran medida expresó los vaivenes de un *tecnocratismo político consciente de las necesidades de modernización del sector educativo pero también de los límites mostrados por la escasez de sus recursos materiales que generaban graves problemas de legitimación. Asimismo se manifestó la fuerza corporativa y su defensa conservadora, la cual mostró su incapacidad para formular otro tipo de proyecto político.*

⁸⁷ Un análisis interesante del proceso de desconcentración educativa y las modificaciones y acoplamiento de la estructura burocrática de la SEP se encuentran en Susan Streer, "Burocracia y educación hacia un análisis político de la desconcentración en la SEP". En estudios sociológicos, núm. 2. COLMEX: 1983.

En ese contexto, el proceso descentralizador de 1988, ante el inminente relevo gubernamental, parece haber terminado sólo en la declaración de una nueva estructura formal, vale decir, en una estructura diferente de organización de los servicios educativos en la que, sin embargo, las interacciones tradicionales seguían siendo predominantes en lo que corresponde al encadenamiento poder-disciplina-obediencia.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la primera magistratura del país hizo pensar en una buena dosis de continuidad al reinsertarse el proyecto global reestructurador de apertura y privatización. Con ello se daría la pauta para definir nuevos campos de enfrentamiento entre las fuerzas del populismo corporativo tradicional y las antipopulistas precursoras de un “eficientismo” modernizador no sólo en el plano técnico-instrumental sino en el ámbito de la racionalidad política; pero esto ocurriría en un contexto de mayor certeza política y financiera para el proyecto neoliberal, con lo que el grupo tecnocrático mejoraría la capacidad de conducir la innovación educativa.

Este fenómeno genera (frente a un proyecto modernizador de ideología tecnocrática cada vez más fortalecido en términos económicos e ideológicos en el seno del Estado) una línea de innovación educativa en la SEP, que se lleva a cabo mediante políticas selectivas y pragmáticas con capacidad para distender y rearticular núcleos problemáticos de enfrentamiento en el marco de las opciones de modernización educativa, la cual se legitima al referir a los imperativos de integración económica, comercial y financiera del país en la órbita de la globalización. En esta perspectiva, la descentralización educativa ya no adopta

el carácter de una política autocontenida y abstracta, sino que aparece como un espacio real y práctico de conflictos y de su regulación que cambian el “balance de poder” dentro de la SEP. En consecuencia, la descentralización hace las veces de pivote instrumental y factor de amortiguación de decisiones políticas en los ámbitos central y regional, lo que entraña, necesariamente, que su formalismo jurídico y conceptual ceda su lugar a los significados que le otorga la lógica del poder y las fuerzas impulsoras: la descentralización puede significar formalmente devolución, delegación o transferencia en el renglón regional; aunque, paradójicamente, suponga en el fondo su antítesis: la recentralización.

Para dar cuenta de estas paradojas en la orientación y significados de la descentralización, se consideran tres líneas de modernización educativa que permitirán observar sus contenidos reales, sobre todo en los términos que le confiere la alianza tecnocrática modernizadora, cuya recuperación institucional en el seno del aparato estatal, le permite revitalizar su autonomía política en la SEP mediante dos procesos distintos pero complementarios en la perspectiva hegemónica: recentraliza ámbitos burocrático-institucionales y favorece la descentralización político-sindical para legitimar el proyecto modernizador.

Sobre la primera orientación se aborda el problema de reunificar las plataformas regionales de planificación e insertarlas articuladamente en una estructura instrumental bajo control federal, así como el de recomponer los centralismos burocráticos del normalismo y de las áreas organizacionales de actualización del magisterio en los ámbitos central y

regional. Respecto a la segunda orientación, se analiza los efectos de la descentralización en el ámbito de la reestructuración del SNTE y la manera como esto fortalece el “decisionismo tecnocrático” centralizado.

Se concluye con algunos comentarios adicionales que resaltan las repercusiones que estos sentidos paradójicos de la descentralización tienen para los actores políticos principales dentro de la SEP.

Con la descentralización, en cada entidad federativa una de las piezas clave para poner en marcha las Delegaciones Generales de la SEP, durante la desconcentración, y después de las Unidades de Servicio Educativos a Descentralizar (USED) y Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), fue la Subdirección General de Planeación a la que se atribuyeron las principales funciones técnicas de control y regulación de los servicios educativos en los estados. En buena medida, el proceso descentralizador obedeció a la necesidad de controlar la administración sectorial, es decir, resultó una manera de lograr mayor eficiencia en las decisiones. Esta idea se sustentaba en argumentos de índole instrumental, en lo que la planeación aparecía como la herramienta idónea para diagnosticar problemas y organizar acciones correctivas (Para conocer el Desarrollo Organizacional de la Secretaría, véanse los cuadros números 12 y 13).

En la práctica, las Subdirecciones Generales de Planeación operaron como instancias de coordinación estatal de las directrices formuladas por las áreas centrales de planeación, programación y presupuestación de la SEP. Por tal razón, aparecían como unidades bien delimitadas de control tanto de información como de instrumentación de las políticas educativas en los estados. Poner en vigor este esquema supuso una suerte de “colonización” instrumental de los expertos centrales sobre los técnicos regionales a los que se concebía como poco diestros por carecer de formación y experiencia. Esto, aunado al argumento de que dar funcionalidad operativa al macroplan educativo exigía establecer metodologías precisas y flexibles para realizar microplanes regionales, fundamento y legitimó de las unidades administrativas en los estados, una lógica de racionalización dentro del aparato educativo, que sujetaba a los actores a nuevas reglas de juego para calcular, prever y formular estrategias en la toma de decisiones.⁸⁸ Se abandonó la estrategia racionalista que suponía la “microplaneación regional educativa”, debido al importante “costo de control” que exigía. En su lugar, se dejó actuar al mecanismo presupuestal, el cual fungió como un canal de dependencia y validación de las acciones educativas en los estados.

⁸⁸ En esta perspectiva se basó la estrategia de microplaneación regional educativa desde los inicios de la desconcentración hasta mediados del sexenio de MIVIH, cuando se dio la descentralización. En general se trataba de una metodología detallada de planificación que incluía formular diagnósticos a partir de una división regional específica (Subregiones) denominadas Unidades Estadísticas de Estudio (UEE). La de plantear opciones para resolver los problemas identificados previa consideración de recursos presupuestarios y marcos programáticos de incidencia. Véase, PRAWDA, JUAN. *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, Grijalbo, México, 1984. pp. 123-196.

La vía presupuestaria de control permitió, por lo menos, un estira y afloja entre las presiones estatales, educativas y políticas, y el centro de planeación-programación. En ese proceso, la Coordinación General para la Descentralización Educativa (órgano ejecutivo de la SEP, en el ámbito de la gestión administrativa técnico-pedagógica y laboral) operó como mediación estratégica para realizar la política de la SEP, en los planos local y regional. La situación de escasez de recursos causó un flujo convencional de comunicación con el propósito de mantener estabilidad en la innovación burocrática y educativa. Una situación como ésta, que en un momento inicial había contado con la suficiente voluntad política para realizarse y había también impuesto (mediante el control presupuestario) un nuevo complejo organizativo y diferentes reglas de decisión, posteriormente, con el solo hecho de mantenerlas (sin mayor repercusión en el juego político y social en el ámbito regional) paralizó una de las grandes promesas de la descentralización. De hecho, los gobernadores de los estados fueron desplazados de este campo de acción y el ámbito educativo en los estados quedó nuevamente inmerso en la negociación entre la SEP y el SNTE, cuya expresión política fundamental fue el director de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP). El gobernador sólo influyó en lo político pero sirvió básicamente de contrapeso en el entrenamiento entre las fuerzas centrales. En lo que respecta a las decisiones educativas. Los gobernadores quedaron excluidos, en tanto los SCEP no resultaron espacios exclusivos de su decisión.

El marco de opciones políticas y administrativas planteadas por la descentralización (cuyo epicentro de negociación estaba en la relación SEP-SNTE) obligó a muchos estados, sobre todo a los de mayores capacidades financieras, a crear y sostener un área educativa propia que pudiera ser ajena al centro de negociación política con las áreas centrales. De esta manera, los gobiernos estatales generaron estructuras paralelas para compensar, contradecir y acoplarse al funcionamiento de los SCEP. Con todo, y como respuesta regional al vaivén político educativo, las “secretarías de Educación” en los estados pidieron incorporarse como áreas específicas con capacidad de acción según las características de la demanda social y política de educación. En algunos casos, como en Nuevo León, Jalisco, Baja California Norte, Estado de México y Sinaloa, dichas áreas han adquirido una importante fuerza, pues controlan en general 50% o más de los servicios educativos de su entidad tanto en lo que concierne a financiamiento como a regulación administrativa y operativa. Esta situación generó posibilidades de conflicto y alianza educativa distintas entre la federación y los estados, que se conformaron en gran medida como efecto del proceso descentralizador puesto en marcha, un abanico de instancias con capacidad de decisión, boicot o ámbito regional. Aunque este proceso en algún sentido estimuló la preocupación educativa de los gobernadores (con lo que pese a todo suponía un acto de “corresponsabilidad” en la gestión burocrática y política de la educación respecto a la federación), también produjo descoordinación y oposición respecto a las directrices centrales; situación que fue interpretada por algunos funcionarios centrales de la SEP, como muestra de indecencia e incapacidad concretas para resolver los problemas educativos.

Dadas las circunstancias, en junio de 1990 se puso en marcha una estrategia política global encaminada a reunificar las instancias educativas estatales con base en el perfil general de acción planteado en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, el proyecto postuló la necesidad de formular "Programas Estatales para la Modernización Educativa", los cuales deberían tener un carácter único "...ya que incorporarán tanto las acciones federales como estatales en el marco de un todo congruente."⁸⁹ Lograr esto en un periodo corto exigió una estrategia intensiva de trabajo en la que "ingeniería tecnoburocrática" puso en juego engranajes de concertación, regulación y supervisión de las actividades estatales y, en particular, de las unidades de administración federal y las directamente vinculadas a los gobernadores.

El centro federal, a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y más en lo tocante a instrumentación bajo responsabilidad de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, partió de una justificación jurídica derivada de los postulados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la cual se explicitaba el "Poderío federal" para conducir las tareas nacionales prioritarias. Esta última instancia, junto con la Coordinación General para la Descentralización Educativa, conformó la gran "Comisión Técnica", la cual, con el apoyo de las áreas sustantivas centrales (las Direcciones Generales de Educación en el ámbito central) tendría a su cargo la función de conducir y sancionar el proceso de planificación educativa en los estados. Los elementos clave de decisión en la SEP los técnicos y los políticos tuvieron una misión fundamental en la conducción del

⁸⁹ SEP. *Programas Estatales para la Modernización Educativa*, México, 1990, p. 39.

proceso. Así pues, se combinaron elementos programáticos con factores de táctica política. No sólo se atendieron cuestiones básicas relacionadas con el manejo de información o con las técnicas de programación y presupuestación. También existió control de los agentes y líneas clave de negociación en los estados, de conformidad con su particular situación sociopolítica e institucional. El control central en este proceso de planeación aparentemente “descentralizado” fue ejemplar. El formato, la asesoría y la tecnología de diagnóstico y pronóstico fueron instrumentos principales. Las instrucciones fueron claras y precisas en cuanto a la delimitación formal y estructural para elaborar los documentos rectores.

En una muestra de enorme control se obtuvieron 31 programas estatales homogéneos en la forma, aunque específicos en los objetivos, metas y estrategias. Esto último sin atender contra la sustancia de la modernización educativa definida por el ejecutivo federal, la cual fue marco y norma de las “particularidades estatales”.⁹⁰ La racionalidad obtenida adquiriría, ciertamente, connotaciones centralizadas. Unidad, congruencia programática y coordinación serían los logros formales. La propuesta modernizadora había fijado como base establecer un punto mínimo de fuerza y congruencia para no extraviar los hilos de la reforma educativa. Cada estado vio en este planteamiento una posibilidad para no quedar fuera de la oleada modernizante patrocinada por la tecnocracia central ejecutiva e instrumentada por una estrategia política dura, monolítica y relegitimadora. El secretario de Educación Pública daba de este modo un paso más en la “normalización” del sistema y en las iniciativas de modernización. En este sentido, la descentralización educativa y las

⁹⁰ *Ibidem*, p. 93.

unidades organizativas se articulaban a la ofensiva federal. La descentralización “desde arriba” y sus verticalismos instrumentales ponían de manifiesto que la “madurez” estatal alcanzada en la organización regional de la educación sólo se había conformado como una debilidad del centro para financiar una política educativa dinámica y profundizadora.

Paradójicamente, al incrementar la fuerza federal mediante los Programas Estatales para la Modernización Educativa, se abrían los espacios para unificar las instancias organizativas estatales y se encontraban los ámbitos propicios para expresar la “verdadera” autonomía de los estados. Al mismo tiempo, con todo y el “respeto” a la especificación regional, se manifestaba una búsqueda de la homogeneidad: todos los estados, pese a su diversidad regional, deberían incorporarse a la línea establecida por la modernización educativa.

El sentido benefactor y “eficientista” de la educación no podía más que adquirir un sentido de congruencia única. Así, frente al indigenismo oaxaqueño o chiapaneco o la elocuente eficiencia de Nuevo León, en superar las medias nacionales de los indicadores educativos, o bien el esfuerzo de escolarización del Estado de México, aparecía siempre la petición mayúscula de eficiencia en la información, sistemas automatizados, modernización de la gestión y esquemas presupuestarios. Y todos en la línea de petición de recursos federales, el reclamo por la iniquidad regional y la distribución congruente de acuerdo con la magnitud de las necesidades y los esfuerzos.

La descentralización educativa mostró, en el contexto de la ofensiva neoliberal, una cara doble: planificación centralizada y subordinación regional. El poder central-federal recuperaba su fuerza ya no sólo para afirmar su autonomía frente al sindicato sino para volver a apropiarse de los hilos de control de las burocracias hegemónicas en el ámbito regional. El impasse del gobierno anterior se sustituía por una nueva ofensiva tecnocrática, en su estilo y contenidos, pero también reformista en sus orientaciones y autoritaria en sus procedimientos. La reforma el aparato estatal educativo parecía suponer un nuevo campo de acción de unión y un centro hegemónico diferente. La propia descentralización daría la pauta para reconstituir ese centro hegemónico. En este proceso la planeación surgiría nuevamente como el medio instrumental y el fin político del proyecto modernizador.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se mencionaba con respecto a al desconcentración educativa que "...se consolidará la federación de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los orígenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales."⁹¹

⁹¹ SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000*, México, 1995. p. 86.

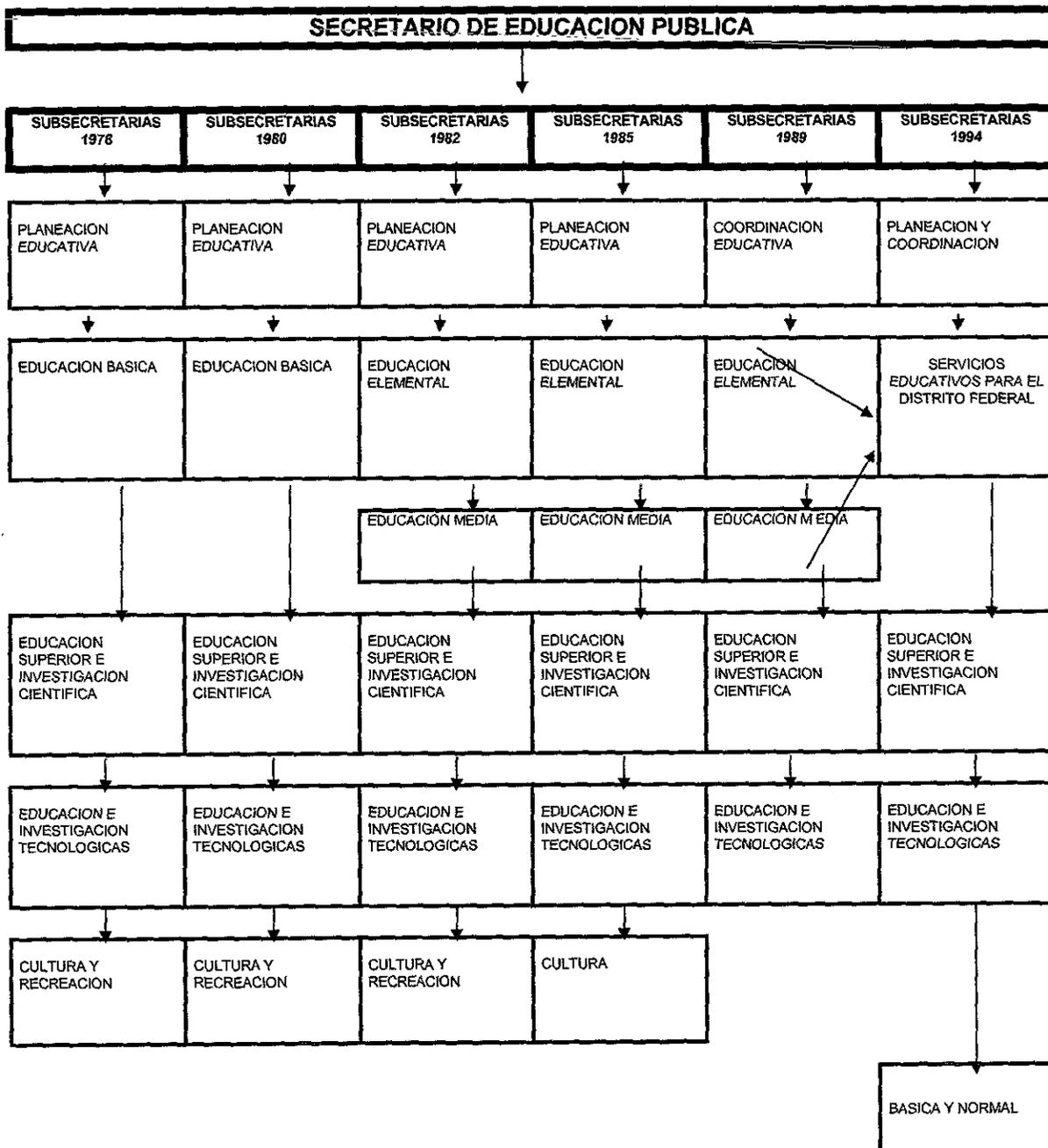
En la práctica se ha continuado con lo prescrito por el Programa de Modernización Educativa del régimen salinista, sin que haya habido un avance sustancial en vías de fortalecer la desconcentración o la descentralización de las funciones de la Secretaría de Educación Pública, los Consejos de Participación Social son un punto relevante para alcanzar una educación participativa, pero no conducen a una mayor delegación de funciones de la SEP, a los órganos estatales o municipales de Educación Pública.

CUADRO No. 12

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL A NIVEL DE DIRECCIONES GENERALES (1978-1994)					
1978	1980	1982	1989	1989	1994
DELEGACIONES	DELEGACIONES	DELEGACIONES		SERVICIOS COORDINADOS DE EDUCACIÓN PÚBLICA	
INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS	INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS	INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS	INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS	INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS	UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL
ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS	ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS	ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS			
RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INTERNACIONALES	RELACIONES INTERNACIONALES
PLANEACIÓN	PLANEACIÓN	PLANEACIÓN	CONCERTACION PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	COORDINACIÓN GENERAL DE REPRESENTACIONES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
					REPRESENTACIONES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
			CONTROL OPERATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA		
					COORDINACIÓN DE ORGANOS DESCENTRALIZADOS Y DEL SECTOR PARAESTATAL
PROGRAMACIÓN	PROGRAMACIÓN	PROGRAMACIÓN	PROGRAMACIÓN	PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO	PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN	ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN	ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN			EVALUACIÓN
INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN	INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN	INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN	INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN	EVALUACIÓN Y DE INCORPORACIÓN Y DE REVALIDACIÓN	ACREDITACIÓN INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN
				EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR	
CENTRO DE PROCESAMIENTO ARTURO ROSENBLUTH	CENTRO DE PROCESAMIENTO ARTURO ROSENBLUTH	CENTRO DE PROCESAMIENTO ARTURO ROSENBLUTH	CENTRO DE PROCESAMIENTO ARTURO ROSENBLUTH	CENTRO DE PROCESAMIENTO ARTURO ROSENBLUTH	
	EDUCACIÓN INICIAL	EDUCACIÓN INICIAL		EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR	
EDUCACIÓN PREESCOLAR	EDUCACIÓN PREESCOLAR	EDUCACIÓN PREESCOLAR	EDUCACIÓN PREESCOLAR	EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN PRIMARIA
EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL D.F.	EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL D.F.	EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL D.F.	EDUCACIÓN PRIMARIA		
ESUELAS PRIMARIAS EN LOS ESTADOS					
EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL
EDUCACIÓN INDÍGENA	EDUCACIÓN INDÍGENA	EDUCACIÓN INDÍGENA	EDUCACIÓN INDÍGENA	EDUCACIÓN INDÍGENA	EDUCACIÓN INDÍGENA
EDUCACIÓN MATERNO INFANTIL					
HIGIENE ESCOLAR	HIGIENE ESCOLAR	HIGIENE ESCOLAR			
EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA
EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA	EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA	EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA	EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA	EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA	EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA
				EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	
				EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	DIRECCIÓN GENERAL DEL BACHILLERATO
				TELESECUNDARIA	UNIDAD TELESECUNDARIA
EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN SUPERIOR
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y SUPERACIÓN ACADÉMICA	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y SUPERACIÓN ACADÉMICA	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y SUPERACIÓN ACADÉMICA	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y SUPERACIÓN ACADÉMICA	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y SUPERACIÓN ACADÉMICA	
PROFESIONES	PROFESIONES	PROFESIONES	PROFESIONES	PROFESIONES	PROFESIONES
EDUCACIÓN NORMAL	EDUCACIÓN NORMAL	EDUCACIÓN NORMAL	EDUCACIÓN NORMAL	EDUCACIÓN NORMAL Y ACTUALIZACIÓN DEL MAGISTERIO	EDUCACIÓN NORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL
CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO	CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO	CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO	CAPACITACIÓN Y MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO		UNIDAD DE EDUCACIÓN NORMAL Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL DEL MAGISTERIO
EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA Y CIENCIAS DEL AMP	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA
EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL	EVALUACIÓN EDUCATIVA	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL
Ciencia y Tecnología del Mar	Ciencia y Tecnología del Mar	Ciencia y Tecnología del Mar	Ciencia y Tecnología del Mar	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL
INSTITUTOS TECNOLÓGICOS	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS
CENTROS DE CAPACITACIÓN		CENTROS DE CAPACITACIÓN	CENTROS DE CAPACITACIÓN	CENTROS DE CAPACITACIÓN	CENTROS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO
					DIRECCIÓN GENERAL DE NORMALIDAD
EDUCACIÓN PARA ADULTOS	EDUCACIÓN PARA ADULTOS	EDUCACIÓN PARA ADULTOS			
PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA	PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA	PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA	PUBLICACIONES Y MEDIOS	PUBLICACIONES EDUCATIVAS	PUBLICACIONES EDUCATIVAS
MATERIALES DIDÁCTICOS Y CULTURALES		MATERIALES DIDÁCTICOS Y CULTURALES	MATERIALES DIDÁCTICOS Y CULTURALES		DIRECCIÓN GENERAL DE MATERIALES Y MÉTODOS EDUCATIVOS
					COORDINACIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS
DERECHO DE AUTOR	DERECHO DE AUTOR	DERECHO DE AUTOR	DERECHO DE AUTOR	DERECHO DE AUTOR	DERECHO DE AUTOR
CULTURAS POPULARES	CULTURAS POPULARES	CULTURAS POPULARES	CULTURAS POPULARES		
PROMOCIÓN CULTURAL		PROMOCIÓN CULTURAL	PROMOCIÓN CULTURAL		
EDUCACIÓN FÍSICA	EDUCACIÓN FÍSICA	EDUCACIÓN FÍSICA	EDUCACIÓN FÍSICA	EDUCACIÓN FÍSICA	EDUCACIÓN FÍSICA EN EL DISTRITO FEDERAL
CENTROS DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE		CENTROS DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE			
DESARROLLO DEL DEPORTE		DESARROLLO DEL DEPORTE			
OFICIALIA MAYOR	OFICIALIA MAYOR	OFICIALIA MAYOR	OFICIAL MAYOR	OFICIALIA MAYOR	OFICIALIA MAYOR
RECURSOS HUMANOS	RECURSOS HUMANOS	RECURSOS HUMANOS	PERSONAL	PERSONAL Y RELACIONES LABORALES	PERSONAL
RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS FINANCIEROS
RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS
SERVICIOS JURÍDICOS	SERVICIOS JURÍDICOS	SERVICIOS JURÍDICOS	ASUNTOS JURÍDICOS Y LABORALES	ASUNTOS JURÍDICOS	ASUNTOS JURÍDICOS
	INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA	INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA	INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA	INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA	INFORMÁTICA
		PAGOS	PAGOS	TELEVISIÓN EDUCATIVA	TELEVISIÓN EDUCATIVA
					DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN EL DISTRITO FEDERAL
					DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL
					DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL
			BIBLIOTECAS		

Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1978, 4 de febrero de 1980, 23 de febrero de 1982, 17 de marzo de 1989 y 26 de marzo de 1994.

CUADRO No. 13
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL A NIVEL DE SUBSECRETARIAS (1978-1994)



FUENTE: Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1978, 4 de febrero de 1980, 23 de febrero de 1982, 7 de marzo de 1989 y 26 de marzo de 1994.

4.4 LOGROS Y DEFINICIONES DE LA DESCENTRALIZACION

En el cuadro 14 se presentan de manera escueta los aspectos más sobresalientes de la relación modernización-descentralización con el ánimo de establecer algunos puntos comparativos.

**CUADRO No. 14
MODERNIZACION EDUCATIVA Y EFECTOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS DE LA
DESCENTRALIZACION (1988-1994)**

MODERNIZACION	PROPOSITO	HECHO FUNDAMENTAL	EXTENSION DE LA DESCENTRALIZACION	EFEECTO GLOBAL	ALIANZAS Y ENFRENTAMIENTOS	INSTITUCION (ES) PROTAGONICA (S)
Integración en las entidades federativas	Integrar las áreas de educación estatales y federales en las entidades federativas	Programas estatales para la Modernización Educativa (1990-1994)	Participación de las áreas organizacionales de los Estados en la planeación educativa	Descentralización institucional	Políticos y tecnócratas centrales SEP contra burócratas y políticos regionales SEP y áreas estatales	Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP), Coordinación para la Descentralización Educativa (CDE)
Reorganización y actualización de docentes	Rearticular el orden jerárquico institucional	Sistema de Formación y Actualización para Docentes (1990-1994)	Reordenamiento institucional de las áreas de formación y actualización en cada estado	Descentralización institucional	Políticos y tecnócratas centrales SEP contra burócratas y políticos centrales SEP y áreas estatales	Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN)
Reestructuración sindical	Romper el verticalismo y el control centralizado del magisterio	Caída de Vanguardia Revolucionaria; constitución del Frente Amplio (1990)	Negociación por sección para estabilizar al SNTE Ponderación política según fuerzas	Descentralización político-sindical	Políticos centrales SEP y regionales contra políticos Sindicalistas centrales y Regionales	Secretaría de Educación, Subsecretario de Coordinación Educativa, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

La política de modernización educativa inscribió a la descentralización dentro de estrategias selectivas encaminadas a la redefinición de tres líneas fundamentales de articulación político-administrativa. La primera de ellas tiene que ver con la reapropiación de las reglas formales de decisión y control de los gastos y efectos de la política educativa. Incorporar a todas las instituciones y en particular a las de base regional SCEP y áreas estatales de educación- a la razón planificadora significó integrarlas a las directrices

prioritarias de política. Para cada entidad federativa esto significó funcionar dentro de un marco formal unitario, aceptar los procedimientos de control presupuestario y avalar los mecanismos de ejecución y evaluación marcados por el gobierno federal. En los hechos, esta estrategia reafirmó el poder centralizado para vigilar las acciones regionales y conducir las por una sola vía de unidad. Los tecnócratas del centro habían logrado la disciplina regional de los burócratas y políticos estatales sindicalistas y no sindicalistas. Apoyados por los políticos modernizadores, pudieron tender un puente para que los brazos regionales de planificación conjugaran los esfuerzos federales y estatales.

Para el SNTE, la planificación regional (pese a que muchos de sus afiliados políticos eran funcionarios de la SEP) significó un plano más de exclusión formal toda vez que sus bases organizativas en los estados tendrían que cumplir los compromisos de la modernización, aunque los procedimientos seguidos en ésta habían sido rechazados por su dirigencia nacional, lo cual eran una de las grandes “cuotas de ganancia” de los poderes centrales planificadores: habían ampliado y delineado la racionalidad formal de las burocracias estatales, penetrando y unificando, a un tiempo, la diversificación política y burocrática de intereses, sometiendo las alianzas posibles a la guía programática, presupuestal y administrativa, establecida por los tecnócratas del centro.

En la segunda línea de modernización: formación y actualización de docentes que por su índole había sido uno de los campos educativos más descentralizados, el punto de encuentro principal fue la rearticulación de los ejes de decisión institucional en el plano

nacional y en el cambio de orientación en el funcionamiento regional de las instancias asociadas. Definir vías unitarias de control significó el desplazamiento jerárquico de áreas centrales, centralización regional de decisiones, privación de autonomías en las escuelas normales y cambio en las políticas de ingreso, distribución y contratación de personal docente. También incorporó esquemas organizacionales de control curricular y estrategias de estimulación selectiva del desempeño profesional de docentes.

Los notables del normalismo, aliados con la tecnocracia de la SEP y avalados por la cúpula política, iniciarían una contienda fuerte contra los burócratas privilegiados por los políticos institucionales del SNTE, quienes habían ganado importantes cuotas de poder en muchas de las áreas centrales de decisión. En el camino también se depurarían las fracciones disidentes que se habían incorporado a la lógica organizacional en varias normales del país y en algunos centros de la UPN. En el plano regional, el enfrentamiento incluiría varias secciones sindicales, federales y estatales que habían monopolizado la formación y actualización de docentes.

Finalmente, la tercera línea de modernización se ubica en el ámbito escabroso de la reestructuración sindical en el cual se ha dado la mayor medida descentralizadora del período : haber dejado acéfala a la cúpula política de Vanguardia Revolucionaria (VR). Esta medida debilitó a la estructura nacional del SNTE y de alguna manera lo ha obligado a replegarse en sus espacios regionales. Al eliminar el centro articulador político tradicional del SNTE, la burocracia modernizadora limitó las potencialidades de respuesta sindical a la

política educativa. Por esta razón el SNTE ha disminuido su fuerza de penetración nacional y sólo en ciertos espacios regionales ha tenido capacidad para generar oposición a las estrategias de modernización educativa.

Como quiera que sea, el “Frente Amplio”, que pretende hegemonizar al SNTE no ha definido aún sus contornos políticos, y su amplitud se ha traducido en la manifestación de intereses y actores de distinta afiliación política con autonomía en el plano regional. Corporativos patrimoniales de viejo cuño, modernizadores democráticos institucionales, disidentes negociadores y radicales antisistema, todavía no se insertan a una línea unitaria de control político. En esta diversificación políticos modernizadores de la alianza tecnocrática, centrales y regionales, *contra los corporativistas del verticalismo político.*

En suma, podríamos decir que en la convergencia de los procesos de descentralización educativa en la órbita redimensionadora y “eficientista” del Estado se enfrentan dos autoritarismos: el de la modernización educativa que supone un control irrestricto sobre los hilos fundamentales de las decisiones educativas, y el autoritarismo tradicional que se enfrenta al imperativo de reestructurar sus bases de dominación en condiciones de escasez de los bienes del intercambio político. Un acuerdo probable se abre, pese a todo, debido a la amenaza de una alternativa radical cuya debilidad orgánica genera “zig-zags” de encuentro político de los autoritarismos y que solamente abrirá espacios de *concertación bajo esquemas bien delimitados dentro de las tendencias irreversibles de la reforma educativa.* Quizá por esta razón se explique la intermitencia de las razones políticas

de los actores : tecnócratas duros y concertadores ; políticos modernizadores y políticos de populismo restringido; burócratas corporativos y burócratas de la eficiencia; radicales modernizadores y radicales de ultraizquierda. Sin embargo, el núcleo dominante y cada vez más hegemónico, por sus apoyos externos al sistema educativo y su fuerza interna de recomposición, se encuentra en la alianza modernizadora de corte tecnocrático respaldada por el autoritarismo político neocorporativo.

Si se considera en perspectiva la praxis descentralizadora a mediano plazo me parece que el enfrentamiento de fuerzas se traducirá en dos procesos sustantivos: i) la restricción de los grupos corporativos en la penetración estructural dentro de la SEP, tanto en lo ideológico como en lo organizativo; i) reajustes regionales como necesidad de legitimación de sus expresiones políticas y burocráticas. Evidentemente, esto no significa que el SNTE y sus aliados corporativos disminuyan su participación política en el régimen, pero su eventual posición estratégica en este campo no necesariamente se traducirá en una reapropiación de los espacios organizativos de la SEP, aunque no en términos absolutos, parece que las tendencias en la recomposición institucional de la SEP y las nuevas reglas de decisión que se consoliden van a hacer cada vez más difícil el repunte estructural del control sindical en la SEP, la intermitencia política y el relevo organizativo irán ajustándose a las nuevas racionalidades instrumentales bajo control central o de los espacios técnico-burocráticos en plano regional.

Las rupturas en el corporativismo sindical producirán, cada vez con mayor frecuencia, nuevas líneas de subordinación quizás hacia un corporativismo de nuevo tipo: el corporativismo tecnocrático, más diversificado, fugaz y plástico y, por tanto, políticamente más móvil y versátil. Un autoritarismo de la eficiencia se irá consolidando con un marcado control ejecutivo en los planos nacional y regional, frente al cual la aspiración descentralizadora de un nuevo federalismo se subordinará a los movimientos de la alianza neoliberal entre la clase política tecnocrática y la alta burguesía financiera y transnacional.

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que diera lugar al trabajo de tesis, respecto a que:

“La modernización de la educación básica y normal no corresponde a la racionalidad de un proceso administrativo, sino a los vaivenes de las políticas sexenales, en que la descentralización se ha dado gradualmente conforme a las coyunturas políticas. A partir de la relación SEP-SNTE se ha logrado avanzar en el proceso de descentralización, lo que ha provocado un conjunto de desajustes disfuncionales y que incluso, han sido contradictorios a lo largo del proceso, provocando altos costos y un crecimiento de la estructura organizacional a nivel central y estatal.”

Se concluye que ésta fue positiva por los siguientes considerandos:

1. Si bien el proceso de modernización educativa debe ser entendido como un proceso que rebasa al neoliberalismo, en éste se dan nuevos lineamientos que aceleran el proceso de modernización del sector. así el proceso de redefinición de la funcionalidad de la educación, ya no sólo en términos sociales y políticos sino también en términos económicos, se empezó a delinear a partir del régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez. La política educativa de ese sexenio significó un rompimiento de la tradicional inmovilidad y rigidez en la educación, el nuevo enfoque pretendía que el alumno “aprendiera a aprender”, se inició así, una reforma que

flexibilizó el sistema educativo y legitimó la educación no formal y los Sistemas Abiertos: se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades, los sistemas de Autoaprendizaje y Universidad Abierta en la UNAM, el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM, el Colegio Nacional de Estudios Profesionales y Técnicos (CONALEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, estableciéndose unidades administrativas descentralizadas en algunos estados de la República. Durante la Administración de José López Portillo, se realizó un nuevo esfuerzo para modernizar la educación, en el nivel básico se dio énfasis a la planeación educativa que estableció objetivos programáticos y programas concretos con metas cuantitativas y cualitativas, se creó la Universidad Pedagógica Nacional, así como el Consejo Consultivo de Educación Normal, dándose un paso trascendental en el proceso de modernización que concluiría doce años después con la federalización de la educación: al ponerse en práctica la desconcentración del sistema con la creación de las Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en las entidades federativas.

2. El proceso de descentralización constituyó una de las dificultades más complejas del proceso de modernización, ante la oposición del magisterio por dividir la representación gremial, lo que a su vez tendería a restarle capacidad de negociación y representación política, así como fuerza para la consecución de sus demandas, en el gobierno de Miguel de la Madrid, la reordenación económica orientó una política

de austeridad, protagonizada por los organismos financieros internacionales y el inicio de la implantación de las políticas económicas neoliberales, en las que se formó el grupo de funcionarios públicos en el poder desde 1983; como consecuencia, se limitan los recursos para las instituciones educativas, las cuales operaron con grandes restricciones, principalmente, se aprecia un preocupante deterioro del poder adquisitivo que permanece hasta 1998.

3. En el gobierno salinista, el Sistema Educativo Nacional se convierte en uno de los principales obstáculos para la estandarización del país a los lineamientos establecidos por el gobierno estadounidense, para la conformación del grupo geopolítico-económico de América del Norte, el grupo sindical con mayor poder: *Vanguardia Revolucionaria* es visto por el aparato represivo del Estado como el enemigo a vencer, así una de las primeras maniobras del sexenio 1988-1994, es fraguar un golpe sindical que conduce a Elba Esther Gordillo a la dirigencia del SNTE, en abierta intromisión del Estado en asuntos sindicales.

4. La toma del poder por el binomio Elba Esther-Gobierno facilita la paulatina adaptación de la educación nacional a la visión estadounidense de la educación pública, la cual queda en manos de los gobiernos estatales, en detrimento del proyecto nacional, rasgo fundamental de la educación, que debe permanecer vivo para fortalecer la identidad nacional, de esta forma la tan trillada descentralización es simplemente un paso al debilitamiento de la unidad nacional, más que una política

de eficientar los recursos financieros, materiales o humanos; basta citar que en los servicios educativos el personal ocupado por el gobierno federal y los gobiernos locales, se incrementó de 2 millones 943 mil personas en 1983, a 3 millones 316 mil, en 1996, es decir, un incremento del 16.6%, cuando el número de alumnos en el sistema decreció considerablemente.

5. El problema de la baja calidad es profundo y demanda una respuesta intensa. En primer lugar ** la asignación de mayores recursos al Sistema Educativo Mexicano, tanto del estado, como de los particulares y las familias. En segundo lugar, por medio de la búsqueda de relaciones escolares más armónicas fincadas en normas de convivencia explícita y de valor global, así como en la reproducción de una ética de trabajo que contraiga los rasgos más negativos del curriculum oculto. En tercer lugar y más importante, en el establecimiento de métodos de producción y reproducción del conocimiento que se basen en un nuevo principio pedagógico la solución de problemas, esto último es formidable, la consigna es transformar a fondo, una tendencia pesada basada en la memorización. Con este método en práctica y con los impulsos adecuados en las áreas importantes, es probable que México pueda cada vez tener más ciudadanos y productores que acepten de manera natural las innovaciones, que se adapten con facilidad a los cambios bruscos en la división del trabajo, en fin, contribuyan a incrementar la capacidad intelectual y productiva del país y en consecuencia, apoyarlo en la nueva etapa de competencia

mundial. Asimismo, esa dinámica tendrá que incidir en mejorar la calidad global de la educación.

Finalmente debe subrayarse que el avance de la conciencia ciudadana, requiere que la sociedad estructure ya, un mecanismo orgánico de comunicación entre autoridades y sociedad que cumpla también la función de contraloría ciudadana respecto a los actos gubernamentales, considerando la conveniencia de empezar en el ámbito educativo. Independientemente de las formas de integración que introduzca el Congreso e la Unión con el Poder Ejecutivo, la ciudadanía deberá contar con otras modalidades más ágiles y directas de la comunicación, sobre todo tratándose del servicio educativo que afecta directamente a toda la niñez y juventud del país, a sus familias y a más de un millón de maestros e indirectamente a la sociedad en su conjunto, lo cual evitará las llamadas reformas de escritorio que han retrasado sensiblemente el desarrollo del Sistema Educativo Nacional.

BIBLIOGRAFIA

ABOITES, HUGO. *"La Educación una Crisis de Fondo"*, Excélsior, México, 16 de junio de 1997.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1993.

ARNAUT, A. *El Debate Sobre la Centralización y la Descentralización*, Seminario sobre modernización educativa, Colegio de México 1990.

Aspectos Normativos de la Educación Superior, SEP-ANUIES, 1990.

AYALA, FRANCISCO. *Derechos de la Persona Individual para una Sociedad de Masas*, Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, Cursos monográficos, La Habana, 1982, vol. III.

BODENHEIMER, EDGAR. *Teoría del Derecho*, FCE, México, 1986.

BOLAÑOS MARTINEZ, RAUL. *Orígenes de la Educación Pública en México*, FCE, México, 1977.

BORJA, RODRIGO. *Derecho Político y Constitucional*, FCE, México, 1991.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1991.

CAPOTORTI, FRANCESCO. *Patti Internazionali Sui Diritti Dell'uomo*, CEDAM, Italia 1967.

CARPISO MCGREGOR, JORGE. *Derechos Humanos y Ombudsman*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1998.

COLUNGA DAVILA, CARLOS. *Modelos Administrativos*, Panorama, México, 1995.

Diccionario Léxico Hispano, Jackson, México, 1995, Tomo I.

FLORESGOMEZ GONZALEZ, FERNANDO. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Porrúa, México, 1993.

FRAGA, GABINO. ***Derecho Administrativo***, Porrúa, México, 1991.

GARCIA CANTU, GASTON. ***Textos de Historia Universal***, UNAM, México, 1971.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. ***El Constitucionalismo de la Postguerra***, Oikas, España 1981.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO. ***Los Derechos Humanos y el Derecho Penal***, Sep Setentas, México, 1976.

GIL ROBLES, ALVARO. ***El Defensor del Pueblo en España***, Real Academia de Derecho Mexicano Española, España, 1991.

GONZALEZ FERNANDEZ, JOSE ANTONIO. ***La Modernización del Derecho Mexicano***, Porrúa, México, 1995.

“Introducción al Estudio de la Administración Pública”, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, México, 1996.

LABINOWICZ, ED. ***Introducción a Piaget***, Fondo Educativo Interamericano, México, 1993.

“La Política Exterior de Estados Unidos y México”, INTERNACIONAL. marzo 1993.

LARROYO, FRANCISCO. ***Historia Comparada de la Pedagogía en México***, Porrúa, México, 1976.

Legislación sobre Derechos Humanos, Porrúa, México, 1996.

Ley de Planeación, Porrúa, México, 1997.

Ley General de Educación, SEP, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1998.

LEFEBVRE, HENRI. ***Introducción a la Modernidad***, Tecnos, Madrid, 1971.

MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO. ***La Administración Pública Federal en México***, FCE., México, 1989.

MORRIS, RICHARD B. ***Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos***, EDIMUSA, México, 1962.

- NAVARRETE, IFIGENIA M. DE, *et. al.*: **Desconcentración Administrativa**, Colección de Seminarios No. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- NORIEGA, ALFONSO. **La Naturaleza de la Garantías Individuales en la Constitución de 1971**, UNAM, México, 1967.
- PALACIOS ALCOCER, MARIANO. **El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano**, UNAM, México, 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000**, SHCP, México, 1995.
- Plan Nacional de Educación Superior: 1981-1991**, CONAPES-SEP, México, 1981.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. **Teoría del Estado**, Porrúa, México, 1994.
- PRAWDA, JUAN. **Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México**, Grigalbo, México, 1984.
- Programa de Desarrollo Educativo: 1995-2000**, SEP, México, 1996.
- Programa para la Modernización Educativa**, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- Programas de Educación Media Básica**, SEP, México, 1974.
- Programas Estatales para la Modernización Educativa**, SEP, México, 1990.
- RAMIREZ, GLORIA. **Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación**, FCPSUNAM, México, 1994, (Seminario de Investigación).
- RABASA, EMILIO O. **Mexicano: Esta es tu Constitución**, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. **El Contrato Social**, FCE, México, 1982.
- ROWAT, DONALD C. **El Ombudsman**, FCE, México, 1992.
- SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS. **Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa**, UNAM, México, 1956.
- SCHMITT, CARL. **Teoría de la Constitución**, Nacional, México, 1982.
- SIWEK POTUYDESSEAU, JEANNE. **Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia**, L'Tableau, Francia 1997.

SOLANA, FERNANDO, et. al. ***Historia de la Educación Pública en México***, FCE, México, 1990.

SUNKEL OSVALDO, PAZ PEDRO. ***El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo***, Siglo XXI, México, 1970.

Tendencias Actuales de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México, marzo 1992.

VAZQUEZ, ZENAIDA JOSEFINA. ***México Frente a Estados Unidos***, FCE, México, 1992.

VERDROSS, ALFRED. ***La Filosofía del Derecho en el Mundo Occidental***, Trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962.

VILLARREAL, RENE. ***La Globalización Económica***, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos SRE, México, No. 35, 1992.

WOLMAN, BENJAMIN B. ***Dictionary of Behavioral Science***, Van Nostrand, EE.UU., 1994.

ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO. ***La Desconcentración Administrativa y el Federalismo***, FCE, México, 1981.