



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

TESINA DENOMINADA:
LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION
SECUNDARIA EN EL DISTRITO FEDERAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
PRESENTA EL ALUMNO
ALEJANDRO FLORES BUENDIA

DIRECTOR: LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ



282003

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Página
PROEMIO	
1. COMETIDO Y FINES EDUCATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA	4
1.1. Misión y cobertura de la Administración Pública moderna	4
1.2. Los desafíos de la modernización	7
1.2.1. Libertad e individualidad	8
1.2.2. Democracia	9
1.2.3. Federalismo y descentralización	10
1.3. La función educativa de la Administración Pública moderna	17
2. LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA.	18
2.1. Génesis y bases conceptuales	18
2.2. La descentralización educativa	21
2.2.1. Primeros esbozos	22
2.2.2. Planteamientos fallidos	24
2.2.3. Creación de esquemas de regionalización	27
2.2.4. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	28
3. LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA IMPARTIDA EN EL DISTRITO FEDERAL	32
3.1. Marco jurídico e institucional	32
3.2. Particularidades en la impartición de la educación	35
3.3. Acciones concretas de modernización y sus impactos	40
3.3.1. Reorganización del sistema	40
3.3.2. Revaloración de la carrera magisterial	43
3.3.3. Reformulación de planes de estudio	46
3.3.4. Reformulación de materiales educativos	48
3.3.5. Afluencia de alumnos	50
3.3.6. Participación social	53
CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	

PROEMIO

La educación básica representa el basamento sobre el cual se apoya la formación de valores universales que permiten a los individuos interactuar en búsqueda de su propio desarrollo; especialmente cuando esta función es asumida por el Estado reviste gran connotación pues adquiere el carácter cohesionante hacia un proyecto de nación; sin embargo, esta función actualmente se ha visto severamente afectada por la falta de recursos que priva en el trabajo de gobierno, lo cual impacta en la eficiencia con la cual el Estado mexicano debe responder al requerimiento social.

Remontar los problemas planteados por la educación a la tarea de gobierno, es una preocupación que impacta directamente a la Administración Pública, por ello la presente investigación tiene por objeto analizar los cambios adoptados para cumplir con los cometidos de la impartición de la educación secundaria a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado en 1992, que plantea el rediseño de procesos técnico-administrativos para afrontar las deficiencias presentadas.

En especial, el tema abordado en la presente tesina se dirige al proceso descentralizador que se lleva a cabo en el subsistema de educación secundaria del Distrito Federal, como una forma de atenuar las deficiencias producidas por un esquema de toma de decisiones signado por respuestas tardías debido a la

operación centralizada que entorpece el trabajo docente y alienta la falta de interés en los educandos.

Para el abordaje del tema, la presente tesina inicia con el estudio teórico del cometido y fines educativos de la Administración Pública, tomando como referentes los desafíos que la vida moderna le imprime; para posteriormente abordar, de modo general, el análisis del proceso de modernización educativa que cristaliza con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En el tercer apartado, se aborda el proceso de descentralización de la educación secundaria impartida en el Distrito Federal, situando los marcos jurídico e institucional que lo sustentan, así como la exploración de las acciones concretas referidas a la reorganización del sistema, la revaloración de la carrera magisterial, la reformulación de los planes de estudio, la reformulación de los materiales educativos, la afluencia de alumnos y la participación social, indicadores que nos permiten ubicar de manera precisa a la descentralización que implica llevar la toma de decisiones al lugar mismo donde se generan las necesidades.

Finalmente, se emiten las conclusiones emergidas de la investigación aplicada.

1. COMETIDO Y FINES EDUCATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA

Para el abordaje del tema de la descentralización de la educación es necesario, previamente analizar a la Administración Pública¹ ante los avances de la modernización, para ubicar los elementos que van situando a la organización política² de la sociedad en el plano de la rectoría de aquellos procesos -que como la educación- son indispensables para mantener cohesionado el tejido social entorno de la búsqueda de un desarrollo equilibrado.

1.1. Misión y cobertura de la Administración Pública moderna

Los cambios que conlleva el proceso de modernización³ Impactan directamente a la Administración Pública, pues esta se encuentra vinculada directamente con las tendencias del Estado moderno, mismas que a su vez responden a las demandas expresadas por la sociedad en el sentido de adoptar esquemas que permitan el logro del bienestar común en el marco del respeto hacia las individualidades.

En efecto, la Administración Pública, como institución vital del Estado moderno evoluciona de acuerdo con las transformaciones mostradas por los individuos en

¹ "Conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política ejecuta a través de las instituciones gubernamentales." Vicente Aneja Cedena. (Coord.) Diccionario política, gobierno y Administración Pública municipal, p. 9.

² "El reconocimiento y aceptación de un poder superior capaz de dar dirección a la sociedad erige el Estado en la organización política de la propia sociedad. Es precisamente el Estado moderno, el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad" Uvalle Berrones Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p.67

³ "La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso." Omar Guerrero Orozco. El Estado en la era de la modernización, p.15.

diversos contextos históricos, su dinamismo le hace ser un ente en movimiento, capaz de ajustarse a una realidad social, que demanda reformas que mejoren las capacidades de gobierno⁴, con el fin de atender la demanda de la sociedad.

El compromiso del gobierno con la sociedad implica un proyecto que haga posible el progreso en los ámbitos de una gobernabilidad definida, circunstancia que obliga a absorber los cambios, las exigencias, la organización política y los problemas; lo que sólo se logra si el aparato estatal cuenta con una Administración Pública eficiente y eficaz; por consiguiente, "Hoy día la legitimidad, la capacidad organizativa y la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política, son condiciones básicas que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental."⁵

Los Estados modernos deben dirigirse hacia el crecimiento económico sostenido, situación que conlleva al desempeño de una Administración Pública capaz de atender las demandas sociales, por vía de la democracia y el consenso popular, por eso "La clave de la modernización ... consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no suprimirlas; ...el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado

⁴ "Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos de poder público." Ignacio Burgos Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 246.

⁵ Omer Guerrero Orozco. *El Estado en...*, p. 82.

para incrementar su nivel o grado de gobierno...⁶ de lo contrario, el Estado es rebasado por las necesidades de la población.

Es indiscutible, entonces, que para el Estado capitalista, la Administración Pública⁷ es indispensable como organizadora de la función ejecutiva, que acoge y responde a las necesidades básicas de la sociedad, tarea que asegura el equilibrio de grupos sociales mediante el crecimiento sostenido de la economía que garantiza la reproducción del capital; teniendo presente que los fines del Estado se proyectan con base en el cálculo, en argumentos racionales y técnicos factibles.

En este contexto es necesario tener presente que el cometido de la administración pública es garantizar en forma breve y ágil el proyecto social, el cual conlleva no a la reducción hacia la mínima expresión, sino a contar con un aparato burocrático suficiente para cumplir con las funciones encomendadas -sin frenar la economía- lo cual implica la existencia de un aparato de gobierno cuyas dimensiones se encuentren directamente relacionadas con las exigencias de la sociedad, o sea que cuente con la capacidad de respuesta a los cambios experimentados, como consecuencia del desarrollo social.

⁶ Ibid., p. 81.

⁷ "La Administración Pública, como campo del conocimiento, estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendientes a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos. Entendiendo como público, todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto." Omar Guerrero Crozco, Principios de Administración Pública, p. 11.

La Administración Pública aglutina las entidades del poder ejecutivo, las cuales tienen como propósito satisfacer las demandas de la sociedad y promover el bienestar común, su estructura es compleja en la medida que implica el accionar de políticas que satisfagan los intereses de grupos sociales; actuando siempre con apego a todo aquello que la ley le ordena.

Dentro de esas funciones que el Estado materializa mediante el accionar de la Administración Pública, se ubica la impartición de la educación, misma que atendiendo a los criterios modernos se circunscribe a los ámbitos de un pensamiento laico y dirigido hacia la científicidad, que le permita a la sociedad desarrollarse al margen de dogmas retardatarios.

1.2. Los desafíos de la modernización

Ante una mayor modernización, la Administración Pública debe contar con la capacidad de operar sus recursos humanos, financieros y tecnológicos acordes con la realidad; signada por "...mayor grado de desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la Administración Pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos."⁸ dirigidos a privilegiar los postulados modernizantes constituidos por el respeto a las libertades y a las individualidades en el marco de una actuación democrática, que conlleva también el respeto al pacto federativo.

1.2.1. Libertad e Individualidad

El Estado contemporáneo se sustenta en la corriente del liberalismo, que en el ámbito de lo económico considera a los individuos seres independientes y libres para establecer sus relaciones comerciales; en el contexto político asegura la libertad que tienen de las personas para interactuar y construir un modo de vida apegado a normas jurídicas vigentes.

La sociedad organizada bajo la concepción liberal tiene como propósito mantener la estabilidad que le permita desenvolverse en forma armónica, para que las personas como individuos estén seguros de que se les garantice sus derechos de propiedad, libertad e igualdad, lo cual sólo puede lograrse en el marco del respeto que implica la existencia de un Estado limitado "...en el que los poderes públicos son regulados por normas generales... y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan."⁹

En este contexto, el Estado se encuentra obligado a evolucionar en la misma forma que la sociedad se desarrolla, no puede quedarse a la zaga de la modernidad, dado que, como institución organiza la vida pública y privada de la comunidad; por ello, "El

⁹ Omar Guerrero. El Estado en la... p. 87.

⁹ Norberto Bobbio. Liberalismo y democracia. p. 18.

Estado es el primer comprometido con las libertades y el progreso para traducirlos en realidad tangible. Su misión es desarrollar la sociedad asegurando el desenvolvimiento de la vida privada y social.”¹⁰

Por ende, la Administración Pública como institución del Estado es la encargada de llevar a cabo las acciones dirigidas a garantizar el bien común, en los marcos de libertad e individualidad; así que “...caracterizada como la actividad del Estado, tiene como objeto a la sociedad, para lo cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.”¹¹

1.2.2. Democracia

La democracia, considerada como un proceso en el que la mayoría de las personas de una comunidad participan y toman decisiones que deberán ser respetadas por todos; implica a su vez que el Estado contemporáneo fundamente su ejercicio en la participación del pueblo.

A través de la participación democrática, el Estado absorbe las demandas de los ciudadanos, y las traduce en cambios tendientes a lograr cada vez más una mayor gobernabilidad que le permita atender en forma adecuada las exigencias de la sociedad moderna.

¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública, en la sociedad contemporánea, p. 34.

Las condiciones de una sociedad participativa como la actual, conduce a que el aparato estatal tenga que democratizarse hacia el interior con el objeto de garantizar la atención correcta y oportuna a los ciudadanos; por consiguiente "Las administraciones públicas son puestas de frente al público ciudadano para romper con las inercias que dificultan su comunicación con la sociedad."¹²

1.2.3. Federalismo y descentralización

Vinculado con los principios de autoridad y libertad, el sistema federativo es el opuesto a la jerarquía o centralización administrativa y gubernamental, dado que en este sistema los atributos de la autoridad central se especializan y se restringen, con el objeto de preservar la libertad de las partes integrantes, dado que definido como "...sinalagmático y conmutativo para uno o muchos objetos determinados, cuya condición esencial es que los contratantes se reserven siempre una parte de soberanía y de acción mayor de la que ceden."¹³, donde todo equilibrio falso produce para el Estado desorden y ruina, para los ciudadanos opresión y miseria.

En la república federal, las entidades federadas giran alrededor del poder central, el cual a su vez cuenta con la capacidad de ejercer atracción sobre los estados miembros, manteniendo éstos su propia autonomía y sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central.

¹¹ Omar Guerrero Orozco. Principios de administración..., pp. 24-26.

¹² Ricardo Uvaile Berrones. Las transformaciones del..., p. 39.

¹³ Proudhon. El principio federativo, p. 65.

El pacto federativo postula un Estado compuesto por la federación y los estados miembros, quienes no podrán contravenir el marco jurídico de la federación y se apegarán –en lo referente a su régimen interior- a las características de gobierno y legalidad de la federación; en otras palabras, las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir a la Carta Magna que encarna el pacto social del Estado.

El objeto del pacto federativo es garantizar tanto la soberanía a los estados que se confederan, como la libertad de los ciudadanos para arreglar sus diferencias, proveer la seguridad y prosperidad comunes, es menester entonces que las atribuciones federales no excedan en realidad, ni en número las de las autoridades municipales, ni éstas pueden a su vez violentar el cumplimiento los derechos del hombre y del ciudadano.

En el sistema federativo la autoridad central, más iniciadora que ejecutiva, posee sólo una parte limitada de la Administración Pública, la concerniente a los servicios federales, y está supeditada a los estados, dueños absolutos de sí mismos y con autoridad legislativa, ejecutiva y judicial en lo que les atañe; pues la intención es reducir las atribuciones de la autoridad central al papel de iniciativa, garantía mutua, sin que sus decretos puedan ser ejecutados, si no previo aviso de los gobiernos confederados y por agentes puestos a sus órdenes.

La teoría del federalismo, actualmente confiere importancia a la independencia de cada nivel de poder, en este contexto "Hay quienes afirman la existencia de dos soberanías en un sistema federal y la de los estados miembros."¹⁴ imbricando el término soberanía con la capacidad de cada gobierno para tomar sus propias decisiones; así como, asumir competencias distribuidas en forma racional que permiten una relación de buen entendimiento para arribar a la cooperación intergubernamental tendiente a la consecución de fines comunes, tanto en materia económica, como social y cultural, mediante proyectos de financiamiento conjuntos entre entidades federativas y gobierno central.

Es necesario, al respecto aclarar que el Estado moderno opera en el ámbito de la doble centralización, la gubernamental y la administrativa, donde el pacto federal implica que los intereses especiales de las partes de la nación se encuentran administrados por el gobierno federal, como una condición estructural para reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas; de tal forma que la voluntad nacional llegue a todos los ámbitos del territorio y afecte uniformemente a los pobladores.

Si bien a la federación compete la salvaguarda de la soberanía nacional, la rectoría de la economía, la dirección de la explotación de los recursos, la regulación de los medios de comunicación, así como las cuestiones relativas a la Administración

¹⁴ Enrique Serna Elizondo. "El federalismo renovador", en Revista Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, p. 157.

Pública federal, a las entidades federadas y a las municipalidades se les reserva lo relativo a los asentamientos, la protección al consumidor, encargarse de las empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su espacio territorial, así como participar en la educación pública, etc., dado que "Cada estado debe dejar a la federación únicamente aquellas materias y asuntos que no pueda resolver solo; los que sobrepasen su ámbito de competencia y los que sean conflictivos con una o más entidades federativas"¹⁵

Con el advenimiento de la descentralización administrativa, el pacto federativo cobra vigor al reafirmar el esquema organizacional de las administraciones públicas federal y local, que actúan en el ámbito de la distribución de competencias y responsabilidades, "La descentralización para el gobierno no significa la disminución del control de las entidades federativas ...por lo que se propone la desconcentración de la entidades de la Administración Pública federal central y paraestatal, conservando las cabezas en la capital de la República y posteriormente en forma racional y ordenada efectuar el proceso de descentralización."¹⁶

La descentralización administrativa en el caso de México, en realidad es la "...simple aplicación del federalismo plasmado en la Constitución."¹⁷, como una estrategia para

¹⁵ Rolando J. Dada y Lemus, "La descentralización mexicana: Ensayo sobre sus cuestiones básicas", *Revista de Administración Pública, Descentralización*, No. 63/64, p. 42.

¹⁶ Eduardo García Tapia, (Coord.), *Descentralización y desarrollo regional en México*, p. 22.

¹⁷ Omar Guerrero, "Descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias", *Revista de Administración Pública, Descentralización*, 63/64, p. 36.

abatir la desviación causada por el avance paulatino de la centralización, producto del ejercicio irracional del poder depositado en la federación.

La afirmación emitida en el párrafo anterior, es explicable si se tiene presente que partir del siglo XIX, México se conforma constitucionalmente como sistema federal, no obstante la tradición histórica de un pueblo que se inclina por el hombre omnipotente y fuerte, el caudillo que se sienta en la silla presidencial; ello explica en gran medida que los gobiernos con el pretexto de establecer un sistema sólido, capaz de distribuir las funciones y racionar el ejercicio del poder en forma eficaz, construyan regímenes dictatoriales al cobijo de un marco jurídico que instituye el federalismo.

En el momento actual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en particular sus artículos 40¹⁸ y 115¹⁹ establecen la forma de gobierno federal, estatal y municipales que adoptan los miembros de la federación, en cuidando la inviolabilidad territorial y política por parte de los componentes; mandato que descansa en la premisa de la aceptación expresa de los estados miembros para delegar en la federación aquellos asuntos que interesan al orden federal.

¹⁸ "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40, p. 22.

¹⁹ Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre ... Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, p. 47.

En el pacto federal las atribuciones hacendarias son depositadas en manos del gobierno federal, para su distribución a las entidades federativas; lo cual, en el momento actual ha constituido fuente de debate, debido a que se argumenta que los estados enfrentan desigualdades económicas, políticas y sociales, mismas que atendiendo a los esquemas de distribución adoptados por la federación, determinan un ejercicio inequitativo que limita el desarrollo global del país.

Se requieren instancias que permitan a los niveles estatales y municipales la participación política de sus miembros, la interdependencia de la Administración Pública federal, estatal y municipal; es decir, la acción conjunta de las tres instituciones para interactuar en la resolución de problemas comunes; lo cual sólo puede lograrse "...a través de la descentralización de las actividades económicas, políticas y culturales que se planean de tal manera que se considere el municipio como la primer instancia del sistema nacional de planeación con el fin de que participen los diferentes grupos sociales organizados y de acuerdo con las características de las comunidades y regiones se estimule el desarrollo regional, a través de proporcionar los servicios públicos y las obras que beneficien a la población."²⁰

Paradójicamente, el federalismo implica dejar de lado la idea de la separación de esferas de gobierno, en tanto ésta se conciba como un obstáculo para la

²⁰ Eduardo García Tapia (Coord.). *Op. cit.*, pp. 28-29.

coordinación y colaboración de instancias para la atención de los problemas que a todos atañen.

El federalismo no es sólo cuestión de orden jurídico, es un problema de orden político, porque constituye la expresión de la forma en que se debe organizar el Estado, y pauta para la unidad política de las comunidades que integran la nación; por ello el reto a que se enfrenta la Administración Pública es la consolidación del concepto de federación, de tal forma que revierta la tendencia calificar a los poderes estatales y municipales como débiles, y situarse en la filosofía donde las tres instancias de gobierno cuentan con la capacidad para manejar sus recursos.

Entorno en el cual, la descentralización de atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales determinará los procesos de democratización administrativa y además "...el diseño de mejores y más idóneos procedimientos para el reclutamiento, capacitación y la definición de responsabilidades de empleados y funcionarios públicos locales, en atención a los fines de la política de Administración Pública. <y va más allá al decir> ...Sin una efectiva y sustancial descentralización difícilmente podría darse la democratización de la sociedad."²¹

²¹ Pedro G. Zorrilla Martínez. "Fortalecimiento de las autonomías y Democracia Política y Administrativa", Revista de Administración Pública, Descentralización, No. 63/64, pp. 19-26.

1.3. La función educativa de la Administración Pública

Una de las funciones del Estado es la obligación de proporcionar educación con carácter laico y gratuito a la sociedad, producto de una herencia ideológica de la corriente liberal jurista que la postula como un instrumento de liberación que fundado en la libertad de ideas, apegadas al conocimiento científico de la realidad, permite eliminar la ignorancia y las supersticiones; es decir laica, ajena a cualquier creencia religiosa.

En efecto, la laicidad como doctrina que defiende la separación del Estado de toda influencia religiosa, surge en México a principios del siglo XIX alcanzando su triunfo con las Leyes de Reforma en 1857, siendo retomada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como postulado que garantiza la impartición de la educación pública como tarea propia del Estado, teniendo como fundamento que "La administración educativa en tanto que participa de la relación social entre el Estado y la sociedad, constituye además un tipo específico de relación entre el espacio público y el privado, que se caracteriza por tratarse de relaciones altamente individualizantes, es decir que al través de la acción educativa, el Estado, por así decirlo, define y construye un vínculo o tiende entre los fines del Estado y la conciencia de los individuos, o lo que es lo mismo, hace presente el poder que representa el Estado en los confines y profundidades de la conciencia."²²

²² María de los Ángeles García Martínez y Roberto Moreno. "Elementos para una estudio de la Administración de la Educación en México", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Administración Pública de la Educación, pp. 81-82.

Así, la Administración Pública en su carácter de órgano ejecutor de las políticas del gobierno materializa la rectoría estatal en materia de impartición y administración de la educación; a través de la Secretaría de Educación Pública que tiene como objetivo "...regular la educación que imparte el Estado –federación, entidades federativas y municipios– sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudio. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."²³

Asimismo, la Ley General de Educación reconoce que el compromiso educativo del Estado con los mexicanos, debe ser asumido por el conjunto de la sociedad y no sólo por los gobiernos; lo anterior implica ineludiblemente políticas de descentralización y gestión local, donde lo local se define a nivel de los estados de la federación y de sus municipios; a los cuales corresponde prestar los servicios de educación básica, así como los de educación para adultos; de esta manera la universalización de la enseñanza básica y la atención del rezago son compromisos entre el gobierno y la comunidad.

2. LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

2.1. Génesis y bases conceptuales

El problema que por siempre ha fatigado a la educación en México es la desigualdad, que de forma persistente ha determinado bajos niveles de escolaridad

²³ Juan Francisco Arroyo Herrera. "Ley General de Educación", Legislación Educativa, p. 237.

promedio, especialmente en las zonas rurales e indígenas, manifestado en un desigual Índice de eficiencia terminal a nivel básico, lo cual se traduce en la disminución de la capacidad de cobertura, el descenso de coeficiente de absorción del egreso de primaria en el nivel medio básico, producto de la deficiente calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje; instituidos por un sistema que no logra sentar bases para un alfabetismo funcional que permita a la mayoría de la población continuar con estudios superiores.

Estas deficiencias estructurales conducen hacia un proyecto para la modernización educativa, que tomando como referencia la consulta aplicada en diversos niveles con expertos, maestros y la sociedad en general, el cual tiene como resultado la elaboración de un programa cuyos objetivos, estrategias y metas particulares se dirijan hacia las siguientes áreas: "...la educación de adultos, la capacitación formal para el trabajo, la educación media superior, la educación superior y de sistemas abiertos de educación, la evaluación educativa y la construcción, equipo, mantenimiento y reforzamiento de inmuebles educativos."²⁴

El programa busca universalizar la educación básica de manera que asegure la permanencia en el nivel, y por lo tanto evite la falta de equidad y calidad; incluyendo la necesidad de reformar la educación normal mediante el desempeño de actividades de actualización y perfeccionamiento del magisterio y la evaluación educativa

²⁴ Sylvia Schmelkes. "Problemas y retos de la educación básica en México". Revista Cambio estructural y modernización educativa, p. 153.

centrada en los siguientes cinco aspectos: desempeño escolar, proceso educativo, administración educativa, política educativa, e impacto educativo en el entorno socioeconómico.

Para ello, se establecen como estrategias inmediatas la dignificación del magisterio mediante la adecuada remuneración y condiciones laborales; el impulso a la revalorización social y al sentido profesional en el ejercicio magisterial; estímulos económicos para maestros de regiones difíciles; la descentralización del sistema de educación básica mediante la participación activa de los padres de familia y la comunidad en los procesos educativos no sólo en cada plantel, sino en el conjunto de planteles a nivel local.

Como estrategia a mediano plazo se plantea la consolidación de estructuras básicas en los planteles y zonas escolares para materializar la descentralización municipal y estatal de la educación, de manera que la Secretaría de Educación Pública (SEP) desempeñe funciones normativas, evaluatorias y compensatorias con equipo de apoyo técnico-pedagógico; así como la participación de la comunidad y de la sociedad en el quehacer educativo mediante organismos representativos.

El programa contempla como la renovación curricular mediante la institucionalización a doce años para la educación básica en tres niveles articulados y acordes con las etapas evolutivas del desarrollo humano, según teorías pedagógicas; asimismo incluye la adaptación tanto regional como local; y la introducción de mecanismos de

evaluación retroalimentadores y estimulantes que motiven al alumno en el proceso de aprendizaje.

De acuerdo con el programa, la educación nacional debe conducir hacia el saber hacer y a la productividad; para lo cual se plantea el establecimiento de un curriculum valoral, que refuerce los valores y las actitudes formadas en la vida misma de la escuela; enfatizando la importancia de la lectoescritura, el fomento de las habilidades matemáticas aplicadas a la solución de problemas de la vida cotidiana; así como revalorar la educación científica y tecnológica que retoma los laboratorios de la realidad escolar y circundante para privilegiar al método y la explicación científica de los fenómenos, de tal forma que se combinen el trabajo manual con el intelectual ; todo lo cual deberá redundar en los niveles de productividad.

La diversificación curricular especialmente se dirige hacia la educación indígena y rural, de manera que ésta se torne bicultural y relevante recuperando a niños con atraso escolar y desertores; a través de la aplicación de una metodología didáctica capaz de integrar conocimientos a partir de situaciones, hechos o problemas significativos para los alumnos; aunada a la vinculación de los padres de familia y la comunidad al proyecto académico escolar.

2.2. La descentralización educativa

La descentralización educativa es una tarea compleja, pues implica una reforma en el accionar del Estado, para incluir la autonomía municipal, la participación

ciudadana y la democratización política como medidas que contrarresten la crisis experimentada por los propios aparatos Estatales, como producto tanto del modelo de acumulación de los flujos de redistribución del Estado benefactor, como de las formas de organización uso del territorio y los mecanismos de participación, representación y negociación política.

2.2.1. Primeros esbozos

Durante la gestión encabezada por el General Lázaro Cárdenas del Río se consideró que la federalización contribuiría a consolidar la reforma social y la unidad nacional, así como a la mejora y extensión del sistema educativo nacional, dado que "La federalización de la enseñanza fue hasta finales de los treinta la panacea de los dirigentes nacionales del magisterio..."²⁵

Al respecto, es conveniente apuntar que desde enero 1958, la Academia Mexicana de Educación presenta ante el X Consejo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), un proyecto, que aunque fallido, que señala la necesidad de reorganizar a la Secretaría de Educación Pública (SEP) tomando como base dos aspectos fundamentales a saber: "a) establecer un sistema de planeación que controlara al conjunto y permitiera la actuación individual espontánea; y, b) sustituir la subordinación de las instituciones locales en centro por relaciones de coordinación y cooperación entre ellas."²⁶

²⁵ Alberto Arreut. La Federalización Educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994), p. 249.

²⁶ Ibid., p. 247.

También plantea el cambio de los procedimientos administrativos de la SEP; que hasta entonces obedecían al criterio del aumento de recursos humanos para solucionar los problemas presentados en los trámites de incidencia y pagos del personal docente; así como, la definición de esferas de competencias de cada oficina y autoridad.

En suma, la Academia plantea la necesidad de construir "...un sistema educativo basado en la coordinación de esfuerzos y la unidad de propósitos pero no la centralización; una organización democrática y técnicamente concebida contra una organización centralizada; una coordinación de funcionamiento ágil con la participación y responsabilidad de los interesados en la marcha del sistema, contra la centralización del aparato administrativo, agigantado y que obstaculiza la movilidad del sistema educativo; la coordinación opera sobre el conjunto con flexibilidad en la atención de las modalidades a diferencia de la centralización que controla y gobierna absolutamente, sin atender a las diferencias; y, la coordinación es una organización técnica y democrática que se diferencia de la centralización basa en la burocracia."²⁷

La academia señala la existencia de una política económica anárquica en la aplicación y en la elaboración de los presupuestos educativos que repercuten en la administración y manejo técnico del sistema educativo mediante duplicidad de

²⁷ *Ibid.*, p. 250.

funciones y competencias innecesarias de los servicios que imparten la federación y las entidades federativas.

2.2.2. Planteamientos fallidos

Es hasta 1959 cuando la Secretaría de Educación Pública presenta un proyecto para transferir la administración de la enseñanza a los municipios del país, reservándose el derecho de orientarla; dicho proyecto es rechazado por el SNTE, "...se divulgó en los diarios su sentir, al afirmar que la amenaza de la desfederalización de la enseñanza...se estaba haciendo juego a los sinarquistas y al Partido Acción Nacional (PAN), lo que sería traicionar al pueblo y al gobierno del presidente Adolfo López Mateos ...el origen mismo del SNTE y, a la larga, terminó favoreciendo más al sindicato que al sistema educativo"²⁸

Para Octubre de 1960, por acuerdo presidencial, se reestructura el órgano administrativo de control de enseñanza primaria,²⁹ que incluye no sólo a los estados miembros sino al Distrito Federal; que a decir del SNTE no constituye una descentralización administrativa³⁰ dado que las nuevas direcciones continuarían dependiendo del coordinador de enseñanza preescolar y primaria a nivel central, con

²⁸ *Ibid.*, pp. 249-252.

²⁹ "Por acuerdo presidencial se reestructuran los órganos administrativos que tenían bajo su control la enseñanza primaria en el Distrito Federal y el resto de la República. La Dirección General de Educación Primaria en los Estados y territorios se dividió en dos direcciones del mismo rango, una para las escuelas del calendario "A" y otra del "B". La Dirección General de Enseñanza Primaria del Distrito Federal se dividió en cuatro direcciones generales del mismo rango. Las seis nuevas direcciones generales dependerían del Departamento de Supervisión y de la Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria." *Ibid.*, p. 253.

³⁰ *Ibid.*, p. 254.

lo cual sólo se multiplicarían las comisiones y se reducirían las jurisdicciones para lograr un mejor servicio.

Como respuesta a las demandas de mejoras salariales y apoyo a la educación magisterial planteadas por el movimiento magisterial del Distrito Federal verificado a finales de los años cincuenta, "En 1960 la SEP consume la división administrativa del Distrito Federal en cuatro direcciones generales, con sus respectivas jurisdicciones territoriales pero la sección IX del SNTE permanece intacta, representando a todos los maestros de preescolar y primaria de la capital de la república."³¹

El 15 de mayo de 1970, del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) resuelve "...la creación a nivel de consultoría y servicios, de un organismo permanente de planteamiento integral educativo que, comprendiendo los niveles superiores concilie la soberanía de las entidades y la autonomía de las instituciones, ajuste la organización del sistema, los planes, medios y métodos de la educación, conforme al proceso de la sociedad contemporánea"³²; que implican una reorganización del servicio de supervisión, cuyos puestos adscritos al nivel de confianza deberán ser ocupados por profesores de tiempo completo; así como la revisión de las normas escalafonarias, de tal forma que se materialicen en un mejor cumplimiento y el justo reconocimiento de la preparación, eficacia y méritos profesionales del personal.

³¹ *Ibid.*, p. 261.

³² *Ibid.*, p. 256.

La Segunda Conferencia Nacional de Educación del SNTE, verificada en Oaxtepec, Morelos durante el mes de octubre de 1970, aprueba entre sus resoluciones un capítulo dedicado a la reforma administrativa de la Secretaría de Educación; que señala la urgencia de una descentralización administrativa que posibilite la coordinación total de los servicios educativos en cada entidad federativa; para lo cual se solicita al Ejecutivo Federal emitir acuerdo copia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizando a la Secretaría de Educación Pública incluir en su presupuesto la creación de cuatro Subsecretarías con sus respectivas Direcciones Generales de Servicios Coordinados en cada entidad federativa, así como, la creación de una Supervisión General de los Servicios Coordinados de Educación, dependiente de la Subsecretaría General.

La propuesta es apoyada por SNTE, siempre y cuando los puestos de director de escuela y supervisor federal que se mantengan en la adscripción al régimen de base y no de confianza, es decir que continúen sindicalizados, dado que "...rechaza el proyecto de redefinir los puestos de director de Educación y Supervisor Federal en puesto de confianza ...como lo son hasta nuestros días."³³; aún así este segundo intento de descentralización educativa queda en proyecto, pues nunca se lleva a la práctica.

2.2.3. Creación de esquemas de regionalización

A principios de los años setenta se diseñó un nuevo proyecto de desconcentración de la SEP que se concreta en agosto de 1973 con la creación de nueve Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) situadas en un esquema de regionalización del país que contempla nueve regiones; cuya función consiste en ejecutar los trámites de incidencias, los movimientos escalafonarios, y las actividades correspondientes a los sistemas de información y estadística, para lo cual también se crean treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) que se establecen en las capitales y ciudades más importantes de los estados integrantes de cada región.

Dentro de las facultades transferidas a las USEDES y las SUBSEDE no se incluye la transferencia de los empleados y maestros –la mayoría- que operan a título federal, pues éstos continúan dependiendo de la Dirección General de Educación Primaria, con lo cual se conserva la línea de autoridad de mayor relevancia por su cobertura nacional, y que por el número de implica dicho personal redundaría en una reforma de fondo en la estructura general de la SEP y en la vida interna del SNTE.

Durante el mandato del Lic. Miguel de la Madrid y Hurtado, se integraron los Comités Consultivos para la descentralización educativa, "...las delegaciones del SEP fueron convirtiéndose en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, órganos administrativos que administrarían conjuntamente los servicios federales y los

³³ *Ibid.*, p. 260.

servicios estatales de educación básica y normal con apego a los planes y programas establecidos por la Secretaría de Educación Pública.”³⁴

Si bien durante este período se retoma el proceso de descentralización administrativa y política de la educación básica y normal del gobierno federal hacia los gobiernos de los estados y municipios; en este caso, el proyecto es frenado tanto por el sindicato como por algunos actores del sistema político, tales como “...gobernadores, las secciones estatales del SNTE, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de trabajadores al servicios de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos”³⁵, de tal forma que finalmente solo se lleva a cabo la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad laboral, administrativa y técnica de la educación básica y normal, en tanto que los profesores federales en los estados continúan dependiendo del gobierno federal.

2.2.4. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

Durante el régimen encabezado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari el proceso muestra un retraso de tres años, debido que no se cuenta “...con la mayoría calificada para emprender por sí solo las reformas constitucionales y legislativas que debían acompañar el proceso de descentralización para darle una base jurídica

³⁴ Eduardo Mellich y Velasco, “Federalismo, teoría y praxis en el sistema educativo”. Revista Impulso al nuevo federalismo mexicano, p. 196.

³⁵ Alberto Arnaiz, Op.cit., p. 270.

mucho más firme que la derivada de la firma de los convenios entre la SEP y los gobiernos de los estados.”³⁶

Finalmente, la descentralización educativa se consuma el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que implica la firma de convenios por parte de la Secretaría de Educación cada uno de los gobiernos estatales, contando con la presencia de la Dirección Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como garantes de la representación del personal transferido a los estados.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica, se compromete al gobierno federal, a los estados y a los trabajadores de la educación en el abordaje de tres líneas fundamentales de acción: “...reorganizar el Sistema Educativo, reformular los contenidos y materiales educativos y revalorizar la función magisterial.”³⁷ tomando como referente que los retos de la educación básica en México están constituidos por la búsqueda de una cobertura educativa que atienda las inequidades existentes entre las entidades federativas, la calidad en la educación básica que propicie el progreso de quienes la cursan, erradicar las desviaciones burocráticas simplificando la red administrativa de procedimientos y trámites que deterioran la gestión escolar; así como delimitar las atribuciones que competen al

³⁶ *Ibid.*, p. 276.

³⁷ Eduardo Malloch y Velasco. *Op. cit.*, p. 199.

gobierno federal, estatal y municipal, priorizando el mejoramiento de la educación básica en la política económica y social del Estado mexicano.

La descentralización planteada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se asienta en la premisa de "Consolidar el federalismo educativo y promover la participación social a favor de la educación, es decir, impulsar la efectiva concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y los municipios."³⁸

En tal virtud, el ejecutivo federal traspasa al gobierno estatal "...los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, de hechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios educativos, así como los recursos financieros utilizados en su operación"³⁹, no obstante conservar las responsabilidades que por ley le competen, lejos de coartar la participación del municipio, ésta se ve impulsada mediante la creación de Consejos Municipales.

En este mismo tenor, la transferencia de los recursos financieros a los gobiernos estatales, deberán atender al criterio de equidad que tienda a compensar a las entidades con mayores carencias y limitaciones, de tal forma que sean equivalentes a los destinados en entidades con similar grado de desarrollo; dentro de lo cual se

³⁸ *Ibid.*, p. 197.

³⁹ *Ibid.*, p. 198.

deberán incluir las propuestas regionales con respecto al diseño curricular de contenidos educativos regionales.

Por lo que respecta a la relación laboral, por una parte se pretende homologar los sueldos y prestaciones de los trabajadores al servicio de la educación, sin exclusiones entre las adscripciones federales y estatales; por la otra, se reconoce al SNTE, como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores que se incorporan al Sistema Educativo Estatal; al cual también compete establecer con relación a la participación social en las tareas educativas y mediante la creación de consejos escolares municipales y estatales.

Desde el punto de vista funcional, el gobierno federal se consolida como órgano normativo del Sistema Educativo para orientarlo y evaluarlo adecuadamente, por lo cual "La Secretaría de Educación Pública, en su actual reglamento interior, contempla el funcionamiento de una Dirección General de Normatividad ..."⁴⁰

Asimismo se establecen derechos de los padres de familia, cuya colaboración y opinión ante autoridades escolares, deberá efectuarse como la sujeción a las disposiciones señaladas por la autoridad educativa federal, y absteniéndose de intervenir en aspectos pedagógicos y laborales; lo cual es institucionalizado a través de su inclusión en los Consejos Escolares Municipales, cuyas opiniones y peticiones son gestionadas por los Consejos Estatales, mismo que atiende a lo indicado por al

Consejo Nacional que cuenta con la facultad de opinar y proponer políticas para elevar la calidad y cobertura de la educación.

Para la descentralización del Financiamiento y la correcta aplicación de mecanismos compensatorios a entidades que así lo requieran, es necesario reordenar las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios; donde la Secretaría de Educación Pública actúa desarrollando funciones encaminadas a fortalecer el esquema federalista, de tal forma que se concrete la responsabilidad de la educación como una tarea compartida a fin de maximizar sus beneficios.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA IMPARTIDA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1. Marco Jurídico e Institucional

El Distrito Federal representa un régimen de excepción con respecto al resto del país, lo cual se encuentra perfectamente establecido de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 44 indica que "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado de Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"⁴¹; lo cual determina que para regir sus destinos el Distrito Federal debe atender a un

⁴⁰ *Ibid.*, p. 200

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 24.

Consejo Nacional que cuenta con la facultad de opinar y proponer políticas para elevar la calidad y cobertura de la educación.

Para la descentralización del Financiamiento y la correcta aplicación de mecanismos compensatorios a entidades que así lo requieran, es necesario reordenar las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios; donde la Secretaría de Educación Pública actúa desarrollando funciones encaminadas a fortalecer el esquema federalista, de tal forma que se concrete la responsabilidad de la educación como una tarea compartida a fin de maximizar sus beneficios.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA IMPARTIDA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1. Marco Jurídico e Institucional

El Distrito Federal representa un régimen de excepción con respecto al resto del país, lo cual se encuentra perfectamente establecido de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 44 indica que "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado de Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"⁴¹; lo cual determina que para regir sus destinos el Distrito Federal debe atender a un

⁴⁰ *Ibid.*, p. 200

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 24.

proceso de gobierno dependiente del Poder Ejecutivo Federal, consideración que incluye a la impartición de la educación en el ámbito de su competencia.

En este contexto, es necesario entonces, tener presente que la administración del subsistema de la educación secundaria, en el Distrito Federal cae dentro del ámbito de competencia del gobierno federal, función que se realiza con fundamento en el marco jurídico de nuestra Carta Magna, que en su artículo tercero establece: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias."⁴²

De modo específico corresponde a la Secretaría de Educación Pública garantizar "...la enseñanza preescolar, primaria y secundaria <así como> crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal."⁴³ lo cual se encuentra instituido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, por lo cual dentro de su Reglamento Interior se establece que para lograr la eficiencia en dicha tarea le corresponde la organización de las unidades administrativas en la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

De manera particular la Ley General de Educación, publicada el 13 de Julio de 1993, en su artículo cuarto transitorio establece que "El proceso para que el gobierno del

⁴² *Ibid.*, p. 2.

⁴³ Juan Francisco Arroyo Herrera, "Ley General de Educación", Legislación educativa, p. 281.

Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica ...se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, ...en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría.⁴⁴

El artículo 16 de la Ley General de Educación instituye que los servicios de educación inicial, básica y la especial en el Distrito Federal corresponden al gobierno de esa demarcación. En concordancia con los artículos 11, 13 y 14 de esa misma Ley, el Gobierno del Distrito Federal deberá, al igual que los estados, proponer contenidos regionales para los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria locales, y administrar la autorización a los particulares para impartir la educación primaria y secundaria, entre otras.

Los costos financieros generados por la impartición de la educación secundaria, se sufragan en los términos siguientes: "El ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de Ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos."⁴⁵, de acuerdo con lo indicado en la Ley General de Educación

⁴⁴ Ibid., p. 265.

⁴⁵ Ibid., p. 246.

Asimismo, la relación laboral con el magisterio del D.F. está determinada por las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y por los convenios bilaterales signados entre ésta y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se han ido aprobando o modificando a lo largo de los años.

3.2. Particularidades de la impartición de la educación

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que propone "...impulsar la capacidad de hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federales, estatales y municipales y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad en la tarea educativa..."⁴⁶ la SEP elaboró el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 para asegurar una educación con suficiente cobertura y calidad, en el se señalan los objetivos, prioridades y políticas del sector al tiempo que también se definen tareas para consolidar innovaciones puestas en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica.

Los propósitos fundamentales del Programa de Desarrollo Educativo son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación, por ello, en la educación básica los programas están dirigidos a compensar la desigualdad económica y la falta de un ambiente propicio al desarrollo educativo de los niños, así como a estimular a los

⁴⁶ "Decreto por el que aprueba el Programa Sectorial denominado Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000.", Diario Oficial de la Federación, del 19 de febrero de 1996, p. 25.

maestros para realizar mejor su labor y permanecer por más tiempo en las zonas donde más se les necesita.

Para incrementar la oferta de la educación básica, el gobierno federal diseñará y aplicará en el Distrito Federal, todas las acciones necesarias para avanzar en la generalización de la educación básica, dado que el propósito es que toda la población joven alcance un mínimo de nueve años de escolaridad; durante el cual se adquieren los valores, actitudes y conocimientos que permitirán a las personas alcanzar la oportunidad de su desarrollo individual y social.

Para lograr los propósitos del Programa, la SEP diferencia cinco ámbitos fundamentales del quehacer en educación básica: La organización y funcionamiento del sistema de educación básica; los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza; la formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares; la equidad educativa; y, los medios electrónicos en apoyo a la educación.

En cuanto a la participación específica de los profesores como actores del proceso educativo; al interior de las escuelas secundarias existen reuniones de Academia como el espacio diseñado para el encuentro colegiado de los profesores, la función básica es servir de espacio de discusión de los problemas pedagógicos.

Universalizar la enseñanza básica sólo se logrará llevando a cabo acciones compensatorias que subsanen las desigualdades de origen extraescolar, de hecho el

artículo 33 de la Ley General de Educación, en su fracción XIII, establece que "El Estado llevará a cabo programas asistenciales, ayuda alimenticia, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos."⁴⁷

Otro de los factores del rezago educativo es la calidad educativa; en el anteproyecto de Ley de Educación del Distrito Federal, se denomina calidad de la educación la que "...es impartida por profesionales de la enseñanza, en instalaciones apropiadas y confortables, con contenidos acordes a las necesidades de la ciudad y del país en cada uno de los tipos, niveles y modalidades, con los recursos didácticos y metodológicos pertinentes para facilitar la formación armónica e Integral de los estudiantes."⁴⁸

La situación de la educación secundaria en el Distrito Federal, considera la cantidad promedio de alumnos por maestro es menor para las escuelas públicas que para las privadas; sin embargo, la deserción en escuelas públicas es notoriamente mayor que en las privadas y la reprobación en las escuelas públicas es una de los más altos dentro de los índices de todo el país.

⁴⁷ María Herlinda Suárez Zozaya (Coord.). Educación en el Distrito Federal, p. 38.

⁴⁸ Anteproyecto de la Ley de Educación del Distrito Federal, Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mimeo, noviembre de 1998, (FALTA PAGINA)

Existen comentarios acerca de que las escuelas privadas ofrecen mayor calidad educativa que las públicas, pero para evaluar más objetivamente se requiere manejar más información. En los tres niveles de educación, la mayoría de establecimientos son del sistema público, en el nivel de educación secundaria de cada 100 planteles 29 son particulares aunque varían por delegaciones.

El régimen de excepción al cual se encuentra adscrita la ciudad de México determina ésta no participe en la suscripción de acuerdos entre la federación y las entidades federativas, por lo cual para cumplir con el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, se apega de manera particular a lo establecido por la legislación que específicamente norma el funcionamiento en ámbito de competencias del gobierno federal y del Gobierno del Distrito Federal.

Queda claro que un ingreso decoroso es condición necesaria para lograr que las maestras y maestros realicen su trabajo con la dedicación que su compleja actividad requiere; pero, también es preciso reconocer que en importante número de docentes realiza de manera cotidiana un esfuerzo permanente frente a dos más grupos, para el caso de secundaria la situación es aún más compleja, dado que un porcentaje significativo de maestros atiende ocho o nueve grupos al día con un promedio de más de 400 alumnos.

Lograr que las reuniones de Academia sean instancia de discusión académica permanente se relaciona con tres problemas: a) lograr que las decisiones ahí

tomadas tengan efecto real en la escuela; b) dotar a estos espacios de asesoría y el apoyo necesario para que los directivos y docentes concreten propuestas pedagógicas; y, c) lograr que sean espacios democráticos donde las decisiones sean acuerdos internos -autoridades y maestros- y no por imposición de las partes.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la Ley General de Educación (LGE) establecen la creación de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación. En el Acuerdo Nacional se estableció además un Programa Emergente de Actualización para enfrentar de manera inmediata este problema.

Una prioridad será la transformación del sistema de formación, actualización y el perfeccionamiento de los profesores, así el primer objetivo será resolver los problemas de desarticulación que permanecen aún entre las instituciones responsables de la formación inicial, la actualización y el desarrollo profesional, de los profesores en servicio.

Con este propósito y de conformidad con los artículos 12, 13 y 20 de la Ley General de Educación, la autoridad educativa federal y las de cada entidad del país procederán a organizar y operar el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, dicho sistema será un conjunto de instituciones y servicios articulados, coherentes que

operaran bajo la dirección de las autoridades educativas estatales y con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales.

3.3. Acciones concretas de modernización y sus impactos

3.3.1. Reorganización del sistema

Hasta 1992, que la Secretaría de Educación Pública para cumplir con su cometido de impartición de la educación en el Distrito Federal, cuenta con los subsistemas de educación básica y educación media básica -primaria y secundaria- que se organizan a través de la Subsecretaría de Educación Básica integrada por cuatro Direcciones Generales de Educación Primaria en el Distrito Federal, la Dirección General de Educación Secundaria y la Dirección General de Educación Secundarias Técnicas.

Derivado de lo dispuesto en el Acuerdo de Modernización para la Educación Básica, signado el 18 de mayo de 1992, la Secretaría de Educación Pública crea las Unidades de Servicios a Descentralizar en Iztapalapa y Azcapotzalco, que dependientes de la Dirección General de Educación Secundaria adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica, tienen como objetivo desconcentrar los servicios de atención administrativa en los rubros de recursos humanos, financieros y materiales.

No obstante, la creación de las unidades antes mencionadas, dadas las características políticas del Distrito Federal, dicha creación resulta insuficiente para

atender de manera eficiente los requerimientos educativos en los planteles del Distrito Federal, situación que obliga a que la Secretaría de Educación Pública se reestructure; así el 18 de junio de 1994; se crea la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, la cual se integra con la Dirección General de Planeación para el D.F., la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F., la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, la Dirección General de Administración de Personal en el D.F., la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el D.F. y la Dirección General de Educación Física.

Las direcciones generales en su conjunto se encargan de la planeación, administración e impartición de educación básica –primaria y secundaria, en el Distrito Federal, de las cuales, las de Planeación, Administración de Personal se encargan de los aspectos normativos, quedando a cargo de la de Educación Normal y Actualización del Magisterio las funciones propias de formación y capacitación de docentes en las escuelas normales y centros de maestros existentes en el Distrito Federal; por su parte, la Dirección General de Educación Física, como su nombre lo indica se encarga de desempeñar las acciones tendientes a elevar las actividades recreativas y deportivas en los distintos planteles.

La Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F., tiene bajo su responsabilidad planear y dirigir el desarrollo de programas educativos de enseñanza básica en los planteles adscritos a la jurisdicción del Distrito Federal, excepto de los

adscritos en la Delegación Iztapalapa, ya que a ésta cuenta se le designó un organismo específico para tal fin, denominado Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.

En 1999, la Secretaría de Educación Pública lleva a cabo acciones desconcentradoras para el Distrito Federal, estableciendo siete órganos encargados de la coordinación sectorial de educación secundaria en las delegaciones Benito Juárez-Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Ixtacalco-Venustiano Carranza, Azcapotzalco-Cuauhtémoc, Álvaro Obregón-Cuajimalpa-Magdalena Contreras, Coyoacán-Tlalpan y Milpa Alta-Tláhuac-Xochimilco, las cuales tienen como objetivo planeación, coordinación, ejecución, control y evaluación de los servicios educativos; así como la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y técnico-pedagógicos; en el ámbito de su jurisdicción, sin embargo, hasta este momento se encargan únicamente de la coordinación técnico-pedagógica de los planteles.

Inicialmente se planteó el proyecto unificar las modalidades existentes para la impartición de la educación; con el objeto de concentrar en una sola dependencia la planeación, dirección, coordinación y evaluación del subsistema de educación secundaria; situación que no fue posible concretar debido a las particularidades existentes en cada caso —y a las características del alumnado—, por ello se conservan las Escuelas Secundarias Generales, Escuelas Secundarias Técnicas, Escuelas Secundarias para Trabajadores y Telesecundarias.

Así, las modalidades de Secundaria General, Telesecundaria y Secundaria para Trabajadores son administradas por la Dirección de Educación Secundaria en el D.F.; sin embargo, las secundarias técnicas adscritas a la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, que forma parte de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica.

3.3.2. Revaloración de la carrera magisterial

Para cumplir con la función de revaloración del desempeño del magisterio, el 14 de enero de 1993 se implanta el programa de Carrera Magisterial dirigido a elevar la calidad de la educación, la actualización profesional de los docentes, la promoción tanto del arraigo profesional como de la interacción de los maestros con los padres de familia y la comunidad

La carrera magisterial constituye una instancia dirigida a impulsar la calidad de la educación, mediante la actualización y estímulo a los docentes; es decir, en la medida que éstos cuente con una mejor preparación profesional que se adscriba a un sistema de estímulos y recompensas, se tendrá como resultado el mejoramiento en la calidad en la educación impartida a los alumnos.

Para poder llevar a cabo el programa de Carrera Magisterial, se estructuró un sistema de promoción que se integra con cinco niveles, a los cuales pueden acceder tanto el docente frente a grupo, el directivo, como el maestro con funciones técnico

pedagógicas, de acuerdo con los avances mostrados en el desempeño de sus labores, así como su actualización profesional, representando cada nivel una mejora económica, que inicia con un incremento del 23.3% a su salario base hasta llegar al triplicar su salario en la última categoría, sin necesidad de movimientos escalafonarios que implican la espera del asenso de otro compañero para ocupar la vacante, como sucede en el sistema promocional vertical.

Los niveles establecidos para la carrera magisterial van de la "A" a la "E", a los cuales se accede mediante concursos que tienen como período máximo de presentación 3 años para los niveles "A" y "B"; 4 años para los niveles "C", "D" y "E"; teniendo el docente la facultad de elegir dentro de los períodos establecidos el año de presentación para acceder al nivel inmediato superior.

En dichos concursos se califican los factores de antigüedad, con 10 puntos; el desempeño profesional con 35 puntos; los grados académicos obtenidos, con 15 puntos; la acreditación de cursos de actualización y superación, como 15 puntos; y los conocimientos, con 25 puntos, que en total implican el 100% de puntaje, debiendo obtener como mínimo el 90% para acreditar y obtener la promoción.

De modo especial para la valoración del desempeño profesional, se instalan Órganos de Evaluación en cada plantel, integrados por los propios maestros, los miembros del consejo técnico, representante sindical y el director del plantel, que valoran el tres

momentos específicos del docente, que son: la planeación al inicio del curso, la continuidad durante el curso, y los resultados finales obtenidos.

Para llevar a cabo esta función de evaluación, se crea una Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial integrada por autoridades de la SEP y miembros del SNTE, y de manera particular para el Subsistema de Educación Secundaria se integra una comisión conformada por autoridades de la Dirección de Educación Secundaria y representantes de la Sección X del SNTE.

En 1998, la Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial, tomando como base la experiencia recogida durante sus funciones a partir de 1993, suscribe nuevos lineamientos dirigidos a cohesionar la normatividad con las transformaciones experimentadas en el sistema, en ellos destaca la reasignación de puntajes y la incorporación de nuevos factores de evaluación en el desempeño profesional, cuya calificación global continúa con 35 puntos, pero divididos en dos parámetros, el primero constituido por el aprovechamiento escolar, vía aplicación de exámenes a los alumnos inscritos con el docente, a lo cual se le asigna 20 puntos y los 15 puntos restantes al desempeño en los momentos de planeación, continuidad y resultados obtenidos.

Asimismo, en cuanto a los años de acceso a los diversos niveles existentes en la carrera magisterial, se introduce una modificación que compromete a los docentes a presentarse anualmente de manera obligatoria, y si en uno de los años no alcanza el

puntaje requerido inicia el ciclo de 3 o cuatro años dependiendo del nivel al cual se pretende acceder.

3.3.3. Reformulación de planes de estudio

Teniendo como directriz que al gobierno federal corresponde la formulación de normas y criterios académicos, el establecimiento de planes y programas de estudio, la propuesta de lineamientos básicos de organización de los servicios, la SEP en conjunto con las autoridades del Distrito Federal efectúa tanto la programación a mediano y largo plazo de la creación y extensión de servicios educativos, como el desarrollo de programas de fortalecimiento académico, y en cumplimiento con lo dispuesto en Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el nivel de secundaria del Distrito Federal, durante el ciclo 1992-1993 se reformularon los planes y programas de estudios, con la intención de superar la obsolescencia pedagógica y disciplinaria de un currículo que tenía veinte años en vigor, dándose prioridad al desarrollo de competencias y actitudes; asimismo se organizaron las áreas del conocimiento en asignaturas específicas.

Las reformas de los planes y programas de estudio de la educación secundaria se orientan al fortalecimiento de competencias, conocimientos y valores fundamentales, se promueve una actividad sistemática e intensa de orientación a maestros y padres de familia respecto de los fines y los contenidos de la educación, en la que es fundamental la actualización de los profesores y la elaboración de material de apoyo didáctico.

Se busca alcanzar mayor consistencia y la precisión en el logro de los propósitos fundamentales de los planes de estudio, mediante la definición de líneas formativas de competencias intelectuales como son la lectura y la escritura, la formación en matemáticas, la recuperación del carácter específico del estudio de la historia y la geografía, así como el civismo.

Dentro de la reformulación de planes de estudio, el criterio se dirige a la búsqueda de los mecanismos que fomenten el interés por la tecnología, estimulando la reflexión acerca de sus modalidades, la racionalidad de su utilización y sus riesgos; para ello se incluyen acciones de capacitación que tienden a crear una experiencia educativa que aliente la posterior dedicación al estudio de los campos técnicos y una actitud abierta y analítica en relación con los usos de la tecnología.

Con la reforma a los planes de estudio se fortaleció la enseñanza del español y las matemáticas, al incrementarse su impartición a cinco horas semanales, se modificó tanto el contenido en los planes de estudio como el número de años de impartición, esto último con el objeto de introducir en el tercer grado la asignatura de orientación educativa; situación esta última que también se verificó en la geografía para dar paso a la introducción de la educación ambiental. En el área de las ciencias naturales se sustituyó la materia de física I, por Introducción a la física y química; por último, en secundarias generales, la educación tecnológica se redujo de 6 horas a 3 horas semanales.

En el ciclo escolar 1999-2000 desaparece la asignatura de Civismo I y II, y en su lugar se introduce la de Formación Cívica y Ética I y II, cuyos programas se estructuran con el objeto de proporcionar elementos conceptuales y de juicio para que los jóvenes desarrollen la capacidad de análisis y discusión que les permitan la toma de decisiones personales y colectivas que contribuyan al mejoramiento de su desempeño en la sociedad; y para reforzar este objetivo, durante el ciclo escolar 2000-2001 se introduce la Formación Cívica y Ética III que ocupa el lugar de la materia denominada Orientación Educativa.

3.3.4. Reformulación de materiales educativos

Para la reformulación de los materiales educativos se formó una comisión especializada para el Distrito Federal, integrada por los Jefes de enseñanza, apoyados por cuerpos técnicos de psicólogos, pedagogos y maestros de las diversas especialidades, teniendo como resultado que durante el ciclo escolar 1993-1994 se elaboraron y distribuyeron a los docentes tanto los materiales de apoyo, como las guías para cada una de las asignaturas, mismas que contienen las estrategias pedagógicas que permiten al profesor apoyar al alumnado en la aplicación de los programas contenidos en las reformulación de los planes y programas.

Tomando como premisa que los medios de comunicación constituyen una herramienta de apoyo valiosa para la impartición de la educación, se implantó el sistema Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), el cual consiste en la

aplicación de la telecomunicación que enlazada mediante el satélite Solidaridad I, utiliza la tecnología de compresión digital para la transmisión de imágenes sonido y datos para televisión, radio y otros medios accesibles al alumnado

Con el objeto de optimizar la producción de EDUSAT, en las escuelas secundarias se están integrando videotecas, en las cuales se captan los audiovisuales, mismos que servirán de apoyo al docente en su tarea de reforzar el aprendizaje significativo del alumnado.

Durante el ciclo escolar 1993-1994 se inició el apoyo por medios electrónicos a los alumnos que requieren atención previa debido a su bajo rendimiento, así como aquellos que se encuentran en el proceso de recuperación por reprobación, dicho apoyo consistió en la programación de cursos estructurados por la Unidad de Televisión Educativa, e impartidos en los canales 4 y 22; por otra parte, las telesecundarias brindan cursos de verano con las modalidades propedéuticas de regularización y de nivelación para disminuir el número de reprobados, así como programas específicos en las materias consideradas de difícil aprendizaje.

A partir del ciclo escolar 1994-1995, se inicia a instalación del Sistema Red Escolar de Informática Educativa (Red Escolar), que consiste en dotar a las escuelas secundarias de computadoras enlazadas a internet, mismas que se ponen al servicio del alumnado, con el propósito es promover el aprovechamiento de información en el proceso enseñanza-aprendizaje.

En 1997, se dotó al alumnado de educación secundaria de libros de texto gratuito, los cuales se adoptaron mediante concurso en el que participaron diversas empresas editoriales, quienes propusieron los textos, seleccionándose los que a criterio de la Subsecretaría de Servicios Educativos presentaban las técnicas pedagógicas óptimas para reforzar los conocimientos planteados en los planes y programas de estudio, dándose especial importancia a los textos de historia, geografía, civismo, orientación educativa y educación ambiental.

3.3.5. Afluencia de Alumnos

Para captar al alumnado en el nivel de educación secundaria, el personal especializado adscrito a los Departamentos de Trabajo y orientación vocacional existentes en cada plantel, acuden a las escuelas primarias para sostener pláticas con el alumnado que está cursando el sexto grado, con el objeto de motivarlos a concluir su educación básica, lo cual implica su ingreso a la secundaria.

Otra de las medidas adoptadas fue la creación del Sistema de Administración de Ingreso y Distribución (SAID), la cual tiene como función la motivación mediante la asignación de los egresados de la primaria en planteles de educación secundaria cercanos a sus domicilios, mediante la aplicación de exámenes de exploración que permitan conocer las particularidades de cada aspirante; no obstante las medidas

adoptadas, en el Distrito Federal existe un rezago significativo, que puede palpase cuando se acude al dato estadístico.⁴⁹

En este sentido, resultan útiles los indicadores tales como la absorción; la deserción, aprobación y reprobación; así como la eficiencia terminal, que en conjunto nos permiten apreciar el panorama existente en la afluencia de alumnos, dado que la absorción, representa al porcentaje de inscripción de alumnos; la deserción, considerada el porcentaje de alumnos que causan baja; la reprobación es el porcentaje de los alumnos que adeudan alguna materia; y, la eficiencia terminal⁵⁰ representada el porcentaje de alumnos que concluyen el nivel de secundaria con relación a la población estudiantil inscrita en el primer año.

Así, encontramos que la educación secundaria en el Distrito Federal durante el ciclo escolar 1994-1995 registró una matrícula o absorción de 513,390 alumnos, distribuidos en 1,235 turnos; donde se verifica una reprobación del 32.7%, una deserción del 5.2%, y una eficiencia terminal de 76.2%; en contrapartida, para el ciclo escolar 1996-1997, la matrícula disminuyó a 450,872 alumnos, distribuidos en 909 turnos, donde la reprobación alcanzó el 32.1%, la deserción registró el 6.1%, y la eficiencia terminal el 74.8%.

⁴⁹ Los datos estadísticos que se presentan a continuación fueron tomados de las siguientes publicaciones oficiales:
Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional: inicio de curso 1994-1995, Secretaría de Educación Pública, México, 1994, pp. 241-263.
INEGI. Cuestionario Estadístico de Educación, Edil. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 1999, pp. 32-216.

Al respecto, resulta significativo resaltar que durante el ciclo escolar 1996-1997 la matrícula registró una disminución considerable de 52,518, donde si bien la reprobación disminuyó en 0.6%, en contrapartida la deserción se incremento en 1.1 puntos porcentuales y en la eficiencia terminal sufre un descenso de 1.4 puntos porcentuales, con respecto a 1994-1995; lo cual constituye una evidencia del rezago educativo que enfrenta la educación secundaria en el Distrito Federal de un ciclo a otro.

Comparando el rezago educativo con otras entidades, en el ciclo de 1996-97, se observa que, la tasa de deserción en secundaria es de 5.2% en el Distrito Federal, de un total en nivel nacional de 4,750,132 alumnos inscritos, que resulta elevada con respecto al 3.7% obtenido en el estado de Tlaxcala; y el más alto se registra en Colima con 8.5%; en lo que respecta a la tasa de reprobación, el Distrito Federal ocupa el porcentaje más alto al alcanzar el 32.7%, que resulta elevadísimo cuando se compara con la más baja tasa de reprobación que corresponde a Nayarit con el 14.4%.

En las escuelas Secundarias Generales del Distrito Federal, se observa un descenso en la matrícula que pasa de 295,979 en 1994-95 a 287,454 en 1996-97, lo cual resulta alarmante, dado que constituyen las instituciones actuando en el esquema

⁵⁰ "La eficiencia terminal para secundaria es el cociente de los egresados de tercero respecto de la matrícula de nuevo ingreso en primer grado, tres años antes." Juan Prawda. Teoría y praxis de la planeación educativa en México, p.152.

regular de horarios, captan la afluencia de alumnos que acaban de concluir la educación primaria, pues están orientadas para absorber adolescentes entre los 12 y 18 años de edad, con edad límite de 15 años cumplidos para inscripción.

En contrapartida, las Telesecundarias presentan un ligero incremento en la población estudiantil al registrar en el año escolar 1994-95 la cantidad de 7,801, que para 1996-97 registran 8,207; alumnos que, si bien deben cumplir el requerimiento de hasta 15 años cumplidos en el momento de inscripción, como su nombre lo indica reciben su instrucción a distancia aprovechando las tecnologías de comunicación, especialmente mediante equipo de video.

Por su parte, las escuelas Secundarias para Trabajadores registran una disminución en la matrícula que va de 13,978 durante en ciclo escolar 1994-95 a 12,535 durante 1996-97, baja que se atribuye a la creación de Educación para Adultos, en el esquema de sistema abierto, donde las personas mayores de 15 años pueden realizar y terminar sus estudios.

3.3.6. Participación social

La Ley General Educación establece la participación social en términos de la participación de los padres de familia, en los consejos de Participación Social y la actividad de los medios de comunicación.

La participación de los padres de familia se consolida en términos de su vinculación con la escuela, no sólo para conocer y dar a conocer los problemas relativos al servicio, sino para apoyar en su solución mediante la formación de sociedades de padres de familia en cada plantel.

El subsistema de educación secundaria del Distrito Federal, apegado al mandato establecido en el artículo 69 de la Ley General de Educación crea los Consejos de Participación Social, integrados por "...padres de familia, representantes de asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como, demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela,"⁵¹ cuya función consiste en consultar, orientar y apoyar en el funcionamiento de la escuela, incluso opinar acerca de asuntos pedagógicos.

⁵¹ Juan Francisco Arroyo Herrera, Op.cit., p. 258.

CONCLUSIONES

La impartición de la educación es uno de los cometidos del Estado mexicano, lo cual se materializa por el accionar de la Administración Pública, que mediante la Secretaría de Educación Pública cumple con la tarea rectora de la impartición de la educación, ya sea mediante el desempeño de la función, o bien con el reconocimiento de validez oficial a la impartida por los particulares.

La tarea educativa es ardua, por ello, la Administración Pública recogiendo las opiniones de la sociedad, emprende la tarea modernizadora, misma que cristaliza en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, que constituye una medida tendiente a la reorganización de la educación, al rediseño de los contenidos y materiales educativos y a la revalorización del elemento humano, que en este caso está constituido por el magisterio.

En el contexto del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública adopta una serie de transformaciones con mejoras hacia el proceso descentralizador aún no consolidado de la educación secundaria en el Distrito Federal, no obstante, constituye una muestra de la voluntad existente en el gobierno federal para acercar la toma de decisiones hacia el lugar mismo donde se generan las demandas; ésta es una tarea difícil, especialmente si se toma en cuenta que debido a la situación jurídica a la cual se adscribe el Distrito, implica la adopción de medidas que si bien conduzcan al mejoramiento de la calidad educativo

incluyendo la redistribución de facultades, no se contrapongan con el carácter de asiento de los poderes que desempeña el Distrito Federal.

Al respecto, retomando la experiencia recogida durante la presente investigación, nos permitimos emitir las siguientes conclusiones, mismas que consideramos pueden ser de utilidad en la consolidación del proyecto descentralizador emprendido:

- Si bien reconocemos que la Secretaría de Educación Pública ha tomado decisiones que redundan la reorganización de sus estructuras internas, que de alguna manera constituyen un primer acercamiento al proceso de descentralización, quedan aún por resolver algunos problemas organizativos, tales como la unificación de la Dirección de Educación Secundaria Técnica y la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria en el Distrito Federal para consolidar una sola dependencia dentro de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, de la cual deberán establecerse unidades en cada Delegación Política para permitir en un futuro, al gobierno del Distrito Federal gestionar la demanda educativa de manera dinámica y oportuna.

Por otra parte, es conveniente apuntar que si bien con la nueva estructura se pretende elevar la calidad del trabajo docente; en los hechos ha devenido en un aparato burocrático autoritario cuyo manejo de recursos, impide a los planteles tomar decisiones y elaborar proyectos que coadyuven al abatimiento del rezago educativo.

Aunado a ello, la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria por delegaciones, se dirige únicamente de las acciones de supervisión técnico-pedagógicas de los planteles, lo cual se efectúa en forma deficiente; en la práctica su cometido se puede calificar como político: es decir que se vuelca en el control de los maestros para encauzar los rumbos políticos de la base magisterial.

Es necesario introducir medidas que incidan en la democratización en el manejo de la administración de la educación secundaria, de tal forma que permitan tanto a los docentes como a los directivos la libertad para realizar proyectos educativos enmarcados en las políticas y prioridades nacionales; para ello proponemos que revise el esquema normativo del manejo de recursos financieros y materiales para que se facilite la operación del gasto en cada plantel y dichos recursos lleguen verdaderamente a quienes aplican los proyectos.

- Los mecanismos adoptados para la Carrera Magisterial en el Distrito Federal, ya contemplan acciones descentralizadoras, dado que la Comisión Mixta tiene como cometido la evaluación, se incluye la participación de la Sección Sindical X, lo cual es complementado con la participación de la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, son las instancias encargadas exclusivamente de la atención de los docentes adscritos al Distrito federal, quienes se encuentran

totalmente inmersas en los problemas que regionalmente se presentan en el desempeño de los docentes y pueden influir con sus opiniones para subsanar las interferencias en el mejoramiento de la calidad de la educación, tales como reforzar la función de evaluación por aprovechamiento escolar, mediante el otorgamiento por plantel de un incentivo a la productividad para aquel docente que alcance la mayor calificación en los exámenes aplicados al alumnado.

No obstante, durante la presente investigación nos pudimos percatar que a pesar de la implantación del modelo de Carrera Magisterial, no se ha logrado elevar los niveles de eficiencia terminal del alumnado; en parte esto se debe a que la evaluación individualiza el papel del docente eludiendo la valuación del trabajo en equipo.

Asimismo, el modelo resulta excluyente para ciertos sectores de docentes, que aún cuando cuentan con antecedentes probados de experiencia obtenida por su antigüedad, no han logrado ser incluidos debido a que, como su formación profesional no se efectuó en una Escuela Normal Superior, no se les otorga plaza inicial en base de 19 horas, requisito indispensable para acceder a Carrera Magisterial; esto determina una inequidad con respecto a los salarios que finalmente se refleja en la falta de incentivo para dicho estrato, soslayando que "Un maestro muy comprometido con su labor pero sin los

medios adecuados para realizarla no logrará alcanzar el nivel de calidad que el sistema educativo requiere.⁵²

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por otra parte, el modelo de carrera magisterial, tal como se efectúa en el momento actual muestra deficiencias, especialmente con respecto a la evaluación; pues al estar integrado el órgano de evaluación escolar únicamente por los compañeros del docente y el personal directivo del plantel, se corre el riesgo de que en ella se viertan criterios subjetivos derivados de las relaciones personales establecidas, lo cual desvirtúa el objetivo del programa dirigido a evaluar el desempeño profesional.

En consecuencia, consideramos necesario que en el órgano de evaluación escolar se incluya la opinión del alumnado, así como de los Consejos de Participación Escolar integrados por padres de familia; en cuanto a los primeros, esto podría lograrse mediante la aplicación de cuestionarios personalizados dirigidos a valorar el trabajo del docente frente al grupo; y de los segundos a través de reuniones de Consejos Técnicos donde viertan su opinión con respecto al avance que muestran sus hijos.

No obstante los avances descentralizadores en esta función, sería recomendable la creación de un organismo que de manera especial se

⁵² Gilberto Silva Ruíz. "Trabajo Cotidiano; Formación, Actualización y Superación Profesional; Carrera Magisterial", en 1er. Congreso Nacional de Educación, p. 30

encargue de crear la normatividad que permita evaluar el desempeño del docente tomando en consideración las características particulares que entraña la carrera magisterial en el Distrito Federal, misma que por la cantidad de profesores a los cuales aglutina presenta retardos considerables en la presentación de los resultados obtenidos en los dictámenes de evaluación.

Este mismo organismo deberá encargarse de publicitar los logros alcanzados en la aplicación del sistema de Carrera Magisterial durante cada año escolar, para la ciudadanía del Distrito Federal realmente los conozca los resultados de tan complejo y costoso sistema de evaluación de los profesores, ello servirá incluso incorporar la voz de los usuarios de los servicios educativos, mediante la introducción de encuestas a que bien podrían aportar elementos útiles para corregir las deficiencias y alcanzar una mejor calidad de la educación.

- En cuanto a la reformulación de los planes de estudio la acción descentralizadora está constituida por la inclusión de las autoridades del Distrito Federal, lo cual ha redundado en un avance que ha permitido remontar el rezago de veinte años, mismo que implicaba un desfase entre la realidad sociocultural y los contenidos, incluso la tarea implicó la unificación los dos enfoques que de hecho se verificaban en la práctica, y que conllevaban a la aplicación de programas por asignaturas y por áreas,

ocasionando que los egresados de secundaria contaran con dos visiones; ello ya fue superado al tomar la decisión de adoptar el programa por asignatura que presenta un mejor sustento pedagógico.

De modo particular, con la inclusión de la materia de Formación Cívica y Ética I, II y III se pretende introducir al educando en la formación de valores éticos y morales, lo cual constituye un avance con respecto a la función formadora de ciudadanos que debe cumplir la educación secundaria; sin embargo, aún se confrontan problemas, pues su impartición implica el ataque de contenidos multidisciplinares, que involucran conocimientos de psicología, civismo, sexualidad, derecho, entre otros; los cuales son prácticamente imposibles de conjuntar en un solo docente, no existiendo incluso en la Normal Superior una licenciatura que cubra este perfil.

En este caso, proponemos que se aplique una revisión exhaustiva en los planes y programas de estudio de las materias antes citadas, con el objeto de verificar la factibilidad práctica de aplicación y tomar la decisión de agrupar conocimientos por grados, además de solicitar a la Normal Superior la inclusión de las licenciaturas correspondientes.

- Es necesario reconocer que como una medida descentralizadora para llevar la toma de decisiones al lugar mismo donde se generan las demandas, para la reformulación de los materiales educativos, se integró una comisión

especializada para el Distrito Federal, misma que conoce perfectamente las necesidades a nivel regional; es importante que esta comisión asuma sus funciones plenamente y lleve a cabo revisiones periódicas para introducir las correcciones que en la práctica se requieren debido a las cambiantes realidades que vive la sociedad del Distrito Federal.

- La implantación de los Consejos de Participación Social del Distrito Federal, constituye una medida acertada para recoger la opinión de la sociedad defensa en general; sin embargo detectamos el problema que implica la posición reacia de una gran cantidad de maestros y directivos para incorporar en su actividad cotidiana las opiniones vertidas por considerarlas, subjetivamente, que no cuentan con una formación que les permita captar la problemática educativa; al respecto es necesario emprender una campaña de concientización para que estas personas valoren la opinión del público usuario, sin adjetivarlas.
- Para reforzar las medidas descentralizadoras, es indispensable que en el proyecto de reorganización del subsistema de secundarias del Distrito federal se introduzca un módulo que se encargue directamente del análisis de proyectos regionales susceptibles de incorporación al sistema; mismo que consideramos podrían estar constituidos por la impartición de tecnologías dirigidas a preparar al alumno para que al término de la secundaria se encuentren en aptitud de insertarse en el mercado productivo de la prestación

de servicios vinculados, por ejemplo, con la industria turística en sus modalidades de hotelería y gastronomía, ya que constituyen una rama de actividad floreciente en esta región.

Estos proyectos deberán considerar la firma de convenios con la industria respectiva, de tal forma que se asegure una prestación de servicio social con miras a la contratación de egresados: asimismo implica, una reformulación en los planes de estudio, de forma que la impartición de dicha tecnología quede inserta en los mismos.

Finalmente, la reflexión nos conduce a afirmar que la Administración Pública federal, debe tener presente que la sola redistribución de responsabilidades no tendrá mas efecto que reproducir las condiciones de un federalismo improductivo y centralista, si no se acompaña de un esquema de gasto público eficiente y un sistema de coordinación fiscal que garantice la aplicación de mecanismos dinámicos para asignar los recursos con carácter proporcional a las responsabilidades.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- Alponente, Juan María. La Política exterior de México en el nuevo orden mundial, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Alvarez Mendoza, Josefina. Estudio sobre la demanda de enseñanza en el área metropolitana de la Ciudad de México, México, Secretaría de Educación Pública.
- Anaya Cadena, Vicente. (Coord.) Diccionario política, gobierno y Administración Pública municipal, Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.

de servicios vinculados, por ejemplo, con la industria turística en sus modalidades de hotelería y gastronomía, ya que constituyen una rama de actividad floreciente en esta región.

Estos proyectos deberán considerar la firma de convenios con la industria respectiva, de tal forma que se asegure una prestación de servicio social con miras a la contratación de egresados; asimismo implica, una reformulación en los planes de estudio, de forma que la impartición de dicha tecnología quede inserta en los mismos.

Finalmente, la reflexión nos conduce a afirmar que la Administración Pública federal, debe tener presente que la sola redistribución de responsabilidades no tendrá mas efecto que reproducir las condiciones de un federalismo improductivo y centralista, si no se acompaña de un esquema de gasto público eficiente y un sistema de coordinación fiscal que garantice la aplicación de mecanismos dinámicos para asignar los recursos con carácter proporcional a las responsabilidades.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- Alporte, Juan María. La Política exterior de México en el nuevo orden mundial, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Alvarez Mendoza, Josefina. Estudio sobre la demanda de enseñanza en el área metropolitana de la Ciudad de México, México, Secretaria de Educación Pública.
- Anaya Cadena, Vicente. (Coord.) Diccionario política, gobierno y Administración Pública municipal, Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.

- Arnaut, Alberto. La Federalización educativa en México, historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994), México, Colegio de México, 1998.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco. Legislación educativa, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 18.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1976.
- Cole, G.D.H. La organización política, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Fernández editores, 1994.
- Córdova, Arnaldo. El Estado moderno, México, Editorial Grijalbo, 1984.
- Eisenstadt, S. N. Modernización. Movimientos de protesta y cambio social, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores, 1973.
- Faya Viesca, Jacinto. Impulso al nuevo federalismo mexicano, Querétaro, México, Asociación Mexicana de Egresados del Instituto de Administración Pública de España, A.C., 1996
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1988.
- Fuentes Molinar, Olac. Educación y política en México, México, Editorial Imagen, 1985.
- Guerrero Orozco, Omar. El Estado en la era de la modernización, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.
- Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado capitalista, México, Editorial Fontamara, 1981.
- Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- H. Sabine, George. Historia de la teoría política, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Hobbes, Thomas. Leviatán (I), Barcelona, España, Editorial Altaya, 1994.
- Larrauri Torroella, Ramón. Modernización Educativa, hechos previos, primeros resultados, Toluca, Editorial Imagen editores, 1993.
- Latapí, Pablo. Tiempo Educativo Mexicano, Tomos: 1,2, 4 y 6, México, Editorial UNAM, 1996.
- Moctezuma Barragan, Estabán. La educación pública, frente a las nuevas realidades, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. Evaluación nacional de la enseñanza secundaria: informe ejecutivo, México, Centro de Estudios Educativos, 1982.
- Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales, en el Estado capitalista, Editorial Siglo XXI, 1982.
- Prawda, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México, Editorial Grijalbo, 1985.

- Proudhon. El principio federativo, México, Editorial Guernika, 1994.
- Suarez Zozaya, Ma. Herlinda, (Coord.). Educación en el Distrito Federal, México, Publicaciones del Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, Instituto de Administración del Estado de México, A.C., 1998.
- Uvalle, Berrones Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C., 1994.

PUBLICACIONES OFICIALES:

- Anteproyecto de la Ley de Educación del Distrito Federal, Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mimeo, noviembre de 1998.
- "Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000", Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1996.
- "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000". Diario Oficial de la Federación, México, 19 de febrero de 1996.
- "Programa de Modernización de la Administración Pública", Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, Secretaría de Educación Pública, 1993.
- Agenda Estadística, Estados Unidos Mexicanos, 1997, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.
- Cuaderno de Estadística de Educación, No. 4, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1999.
- Estadística básica del sistema educativo nacional: inicio de curso 1994-1995, México, Secretaría de Educación Pública, 1999.
- Ley Federal de Educación, México, Secretaría de Educación Pública, 1983.
- Ley General de Educación, México, Secretaria de Educación Pública, 1993.
- Los jóvenes en México, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.
- Los niños en México, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.
- Manual de Organización de la Dirección General de Educación Secundaria, 1984, México, Dirección General de Educación Secundaria de la Secretaría de Educación Pública, 1984.
- México hoy, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.

- Perfil de la educación en México, México, Secretaría de Educación Pública, 1999.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.
- Programa para la Modernización Educativa, 1988-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.
- Hacia un Nuevo Modelo Educativo, México, Consejo Nacional Técnico de la Educación, 1991.
- Silva Ruiz, Gilberto. "Trabajo Cotidiano; Formación, Actualización y Superación Profesional; Carrera Magisterial", en 1er. Congreso Nacional de Educación, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1994.
- Primer Congreso Nacional de Educación, Educación pública de calidad y trabajo docente profesional: El compromiso sindical, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1994.
- Segundo Congreso Nacional de Educación, Educar en la democracia y el respeto a la diversidad: compromiso del SNTE, Lecturas selectas tomos 1 y 2, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1997.

REVISTAS:

- Aguilar Villanueva, Luis. "Los objetos de conocimiento de la Administración Pública", Revista de Administración Pública N° 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., abril-junio de 1983.
- Covarrubias Villa, Francisco. "Los problemas del objeto de estudio de la administración educativa", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Administración Pública de la Educación, No. 10, Toluca, Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, abril - junio de 1991.
- Dada y Lemus, Rolando J. "La descentralización mexicana: ensayo sobre sus cuestiones básicas", Revista de Administración Pública, Descentralización, No. 63/64, México, Instituto Nacional de Administración Pública, julio-diciembre de 1985.
- Flores Cruz, Cipriano. "Bonnin y la ciencia administrativa", Revista de Administración Pública N° 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., abril-junio de 1983.
- García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México", Revista de Administración Pública N° 54, México, Instituto Nacional del Estado de México, abril-junio de 1983.
- García Martínez, María de los Angeles y Moreno, Roberto. "Elementos para un estudio de la administración de la educación en México", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Administración Pública de la educación, No. 10, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., abril-junio de 1991.

- García Rodea, María Teresa (Coord.) Administración pública de la educación. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1991.
- García Tapia Eduardo (Coord.) Descentralización y desarrollo regional en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1986.
- González Váldez, Refugio. (Coord.) Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1995.
- Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias", Revista de Administración Pública, Descentralización, No. 63/64, México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., julio-diciembre de 1985.
- Maliachi y Velasco, Eduardo. "Federalismo, teoría y praxis en el sistema educativo", Revista Impulso al nuevo federalismo mexicano, No. 1, Querétaro, México, Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España, A.C., enero-junio de 1996.
- Matilde Luna. "El Estado mexicano en los años noventa", Revista Cambio estructural y modernización educativa, México. Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.
- Schmelkes, Sylvia. "Problemas y retos de la educación básica en México", Revista Cambio estructural y modernización educativa, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.
- Serna Elizondo, Enrique. "El federalismo renovador" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., julio-septiembre de 1981.
- Zorrilla Martínez, Pedro G. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", EN Revista de Administración Pública, Descentralización, No. 63/64, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1985.