

00681
2



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración
Facultad de Contaduría y Administración

T e s i s

Evaluación de la efectividad de la
descentralización del sector educativo en
México, "caso INEA".

Que para obtener el grado de:

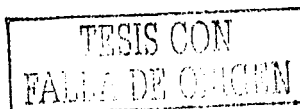
**Doctor en Administración
(Organizaciones)**

Presenta: MA. Raúl Arturo Cornejo López.

Director de la tesis: Dra. Nadima Simón Domínguez.

México, D.F., febrero de 2003.

A





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.

... a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e im-
contenido de mi trabajo

NOMBRE: RAÚL ARCE LOPEZ

RAUL ARCE LOPEZ

FECHA: 7-04-03

FIRMA: R. Arce Lopez

Dedicatoria.

A mis padres Raúl y Esther, por
todo su amor y en su recuerdo.

A mi tía Luisa, por todo su amor.

A mis hermanos Ma. Esther,
Alejandro y Héctor y a mis
sobrinos por su cariño.

A mi esposa Lilia, por su amor,
apoyo y comprensión.

A mis hijos Raúl y Javier, por su
amor y motivación.

B

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradecimientos.

**A la Dra. Nadima Simón, por su
compañerismo y dirección.**

**A mis amigos Rosa María y
Eduardo Villegas, por ser
ejemplo a seguir.**

**Al Lic. Arturo Sánchez Requena,
por su amistad y enseñanza
profesional.**

**A la Lic. Josefina Valdés, por
su apoyo y amistad.**

**Al Instituto Nacional para la
Educación de los Adultos, por
la importante labor que
desarrolla, en favor de la
población más desprotegida.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

•	Introducción.	5
▪	Identificación del problema.	7
▪	Preguntas de investigación.	10
▪	Resumen capitular.	11
•	Objetivos.	12
▪	General.	12
▪	Específicos.	12
•	Hipótesis.	13
•	Método.	13
Capítulo 1.	Teorías de la burocracia.	15
1.1	Modelo de Max Weber.	16
1.2	El funcionalismo en las organizaciones.	22
Capítulo 2.	Evaluación de la efectividad organizacional.	25
2.1	Evaluación organizacional.	26
2.1.1	Diversas formas de evaluación organizacional.	27
2.1.1.1	Por objetivos.	28
2.1.1.2	Orgánica o sistémico.	28
2.1.1.3	Multiactores.	29
2.1.1.4	Cultural.	30
2.2	Efectividad organizacional.	31
2.2.1.	Diferentes modelos de efectividad organizacional.	32
2.2.1.1	Modelo por objetivos.	32
2.2.1.2	Modelo de recursos.	32
2.2.1.3	Modelo de procesos internos.	32
2.2.1.4	Modelo de satisfacción.	33
2.2.1.5	Modelo de la función social.	33
2.2.1.6	Perspectiva político-económica.	33
2.2.2	Evaluación de la efectividad organizacional desde la perspectiva político-económica.	33
2.2.2.1	Teoría crítica de la organización.	34
2.2.2.2	La economía del bienestar.	35
2.2.2.3	Perspectiva de efectividad organizacional considerando una población de organizaciones.	35
2.2.2.3.1	Provisión de bienes y servicios.	35
2.2.2.3.2	Efectos de perseguir criterios de microcalidad.	37
2.2.2.3.3	Desempleo.	38
2.2.2.3.4	Rotación de personal.	38
2.3	Evaluación de la efectividad del proceso de descentralización del INEA.	38
2.4	Metodología de la evaluación organizacional.	41

Capítulo 3. La Descentralización del Sector Público en México y otros países.	43
• Introducción.	44
3.1. Aspectos teóricos del federalismo.	44
3.1.1 Definiciones de federalismo.	44
3.1.2 Autores teóricos del federalismo.	45
3.1.2.1 Johannes Althusius.	45
3.1.2.2 Montesquieu.	45
3.1.2.3 Hamilton, Jay y Madison.	45
3.1.2.4 Tocqueville.	46
3.1.2.5 Reyes Heróles.	46
3.1.2.6 Otros autores.	47
3.1.3 Formas de organización política.	49
3.1.3.1 Pacto federal.	49
3.1.3.2 Estado federal.	49
3.1.3.3 La Confederación.	50
3.1.3.4 Estados miembros o federados.	52
3.1.3.5 Municipio.	52
3.2. Referencias constitucionales de algunos países con sistema federal.	55
3.3. Antecedentes del federalismo y descentralización en México.	57
3.3.1. El federalismo en la Constitución de Apatzingan.	57
3.3.2. El federalismo en la Constitución de 1824.	58
3.3.3. El federalismo en la Constitución de 1857.	58
3.4. Retos de la descentralización en México.	59
3.4.1. Marco general de la acción del Estado.	60
3.4.1.1. Actividades del Estado.	60
3.4.1.2. Atribución del Estado.	60
3.4.1.3. Funciones del Estado.	60
3.4.1.4. Organización administrativa del Estado.	61
3.4.1.4.1. Centralización administrativa.	61
3.4.1.4.2. Delegación de facultades.	62
3.4.1.4.3. Desconcentración administrativa.	62
3.4.1.4.4. Descentralización administrativa.	63
3.5. Esfuerzos gubernamentales en materia de descentralización que se han llevado a cabo en México en periodos recientes.	64
3.5.1 La descentralización "vía decreto".	64
3.5.2 La descentralización desde el centro.	64
3.6 Tradición del poder en México.	65
3.7 Experiencias descentralizadoras en otros países.	69
3.7.1 Italia.	69
3.7.2 Francia.	70
3.7.3 España.	71
3.7.4 Inglaterra.	71
3.7.5 América Latina.	72

Capítulo 4.	El Sector Educativo en México.	76
4.1.	La Secretaría de Educación Pública.	77
4.1.1.	Antecedentes.	77
4.1.2.	Centralización de la SEP.	77
4.1.3.	Proceso de desconcentración de la SEP.	78
4.1.4.	Descentralización de la SEP por decreto.	80
4.1.5.	Problemas que enfrentó la descentralización de la SEP.	83
4.1.6	ANMEB.	87
4.1.6.1	Compromisos del ANMEB.	88
4.1.6.1.1	Reorganización del sistema educativo.	88
4.1.6.1.2	Reformulación de contenidos y métodos.	90
4.1.6.1.3	Revaloración de la función magisterial.	90
4.2	El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).	92
4.2.1.	Introducción.	92
4.2.2.	Antecedentes.	92
4.2.3.	Consideraciones.	93
4.2.4.	Misión.	93
4.2.5.	Visión.	94
4.2.6.	Objetivos.	95
4.2.7.	Estructura orgánica.	95
4.2.7.1.	Organización del Instituto.	97
4.2.8.	Funcionamiento.	98
4.2.8.1.	Población que recibe los servicios.	99
4.2.8.2.	Población que participa de manera solidaria.	100
4.2.9.	Nuevas estrategias de operación.	102
4.2.9.1.	Enfoque de mercado.	102
4.2.9.1.1.	Pago por productividad.	102
4.2.9.1.2.	Plazas comunitarias.	104
4.2.10.	El INEA en el desarrollo de la sociedad.	104
4.2.9.2.	Atención y deserción en el INEA.	105
4.2.9.3.	Logros del INEA.	106
4.2.9.4.	Costo del servicio en el INEA.	107
4.3.	Proceso de descentralización del INEA.	108
4.3.1.	Plan estratégico para la descentralización del INEA.	109
4.3.2.	Transformación del régimen jurídico-laboral del INEA.	117
Capítulo 5.	Investigación de campo.	122
	Introducción.	123
5.1.	Metodología de la investigación.	124
5.1.1.	Definición de la población bajo estudio.	124
5.1.2.	Diseño de los instrumentos de recolección de datos.	125
5.1.3.	Confiabilidad de los instrumentos utilizados.	126

5.2.	Levantamiento de la información para la encuesta dirigida a usuarios del servicio de educación para adultos.	127
5.2.1.	Selección y tamaño de la muestra.	127
5.3.	Levantamiento de la información para la encuesta dirigida a los funcionarios estatales.	128
5.3.1.	Selección y tamaño de la muestra.	128
5.4.	Levantamiento de la información para la encuesta dirigida a los funcionarios estatales.	128
5.4.1.	Selección y tamaño de la muestra.	128
5.5.	Presentación de resultados de la encuesta a usuarios.	129
5.6.	Presentación de resultados de la encuesta funcionarios estatales.	133
5.6.1.	Respuestas a preguntas cerradas.	133
5.6.2.	Respuestas a preguntas abiertas.	137
5.7.	Presentación de resultados de la entrevista a funcionarios del área central.	145
5.7.1.	Antecedentes.	145
5.7.2	Factores clave en el proceso de descentralización del INEA.	146
5.7.2.1	Convenio de Coordinación.	146
5.7.2.2.	Envío de recursos vía ramo 33.	147
5.7.2.3	Participación de la SHCP.	148
5.7.2.4	Cambios en las relaciones laborales.	151
5.7.3	Estados con renuencia al proceso.	151
5.7.3.1	Jalisco.	151
5.7.3.2	Querétaro.	151
5.7.3.3.	Guanajuato.	151
5.7.3.3.1	El IEP.	151
5.7.3.4	Nuevo León.	153
5.7.3.5	Distrito Federal.	153
5.7.4	Logros de la descentralización del INEA.	154
5.7.5	Comentarios de los funcionarios del INEA central.	154
Capítulo 6.	Conclusiones y Recomendaciones.	156
	Bibliografía.	170
	Anexos.	176
-	Graficas. Resultados de las encuestas a usuarios .	177
-	Gráficas. Resultados de las encuestas a funcionarios.	196
-	Cuestionarios utilizados.	234

INTRODUCCIÓN

En México la centralización del poder político y económico es seguramente, el principal obstáculo del desarrollo, el gobierno de la República desde la época posrevolucionaria adopta una postura centralista, basando la toma de decisiones sólo en su visión central, sin tomar en cuenta a los grupos locales conocedores de sus problemas y en el mejor de los casos siendo paternalista y benevolente, apoyando a las regiones del país indiscriminadamente, según los intereses particulares del grupo en el poder.

Esto ha llevado a México a terribles contrastes, que como todo país subdesarrollado, se demuestra en los bajos niveles de ingresos y bienestar de la mayoría de su población, y en la excesiva concentración de poder económico y político que sustenta el grupo hegemónico.

La presente investigación hace un análisis crítico de los alcances que ha tenido hasta ahora la implantación del proceso de descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

La educación es para México la base de su desarrollo, por lo que el proceso descentralizador del INEA es un factor clave de cualquier gobierno estatal y por su complejidad y tamaño es una muestra representativa de todo el Sector Educativo Mexicano.

Se comentará básicamente el proceso de descentralización que desde 1997 lleva a cabo el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), haciendo también referencias comparativas con el proceso descentralizador y los resultados que desde 1992 ha obtenido la propia Secretaría de Educación Pública (SEP).

Se evaluó el proceso requerido para implantar la descentralización, su impacto en el desarrollo socioeconómico y político que tiene en la sociedad, la congruencia con la autonomía que debe de conservarse según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y la percepción que de éste tiene la comunidad, objetivo final de cualquier acción gubernamental, a través de la evaluación de la efectividad organizacional que lograron, producto de su descentralización.

La educación es sin duda para México el motor para su desarrollo, ya que es la única capaz de generar el capital humano, que a su vez será el responsable del desarrollo integral del país.

Cabe recordar que el sistema político mexicano se ha basado en un estricto control sobre la política educativa nacional, es aquí donde surgen dudas de la eficacia del proceso de descentralización educativa que llevó a cabo la SEP en 1992 y que está llevando a cabo el INEA, ya que, como se pudo comprobar, realmente la política educativa no se descentraliza, reduciendo con ello el proceso a una "descentralización administrativa", o a una descentralización muy centralizada.

También hay que considerar las posibles desventajas de una descentralización completa, que pondría en riesgo a la unidad nacional, elemento de identidad fundamental para todos los mexicanos, por ejemplo: el posible rechazo de algunos gobiernos estatales para seguir la política educativa nacional, no necesariamente con

propósitos acordes al país; o quizá el mal uso de los recursos financieros, por cierto muy escasos, asignados por el Gobierno Federal a la educación.

El aspecto presupuestal es uno de los más problemáticos, en donde el Gobierno Federal ha mostrado su poco interés por la educación para adultos, al INEA en el año 1983 se le asignó el 2.17% del presupuesto educativo nacional; el cual se ha ido reduciendo, ya que a partir de 1995 se le asignó menos del 1% del presupuesto, en el año 2000 se le asignó el 0.84% y en el 2001 el 0.91%,¹ para atender un rezago educativo de alrededor de 32.5 millones de adultos sin educación básica, aproximadamente un 30% de la población total y el 52% mayor a 15 años, es verdaderamente ridículo, tomando en cuenta lo que significa. Esto es una muestra de que la educación sólo tiene importancia como promesa de las campañas electorales.

La descentralización es un instrumento de fortalecimiento del federalismo, el cual está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que desafortunadamente nunca se ha podido respetar; por eso la importancia política del proceso de descentralización, el cual se convierte en un instrumento estratégico para lograr dicho fortalecimiento y permite la posibilidad de mejorar los servicios públicos y con ello lograr ventajas competitivas para México, que incluso pueden traducirse en más y mejores inversiones privadas nacionales y extranjeras en todo el territorio nacional y equilibrar el desarrollo económico del país. La descentralización de la vida nacional, es la posibilidad de que las personas dejen de emigrar a las grandes ciudades en busca de trabajo, de que puedan obtener servicios públicos adecuados a sus verdaderas necesidades y con ello una mejor redistribución del ingreso, que se traduce en mejores niveles de vida; pero también, es la oportunidad para que grupos con intereses particulares puedan hacer más amplias las diferencias entre las regiones del país y que la marginación alcance a más personas, también se puede convertir en la nueva forma de cubrir los excesos del poder del centro, ya que la Federación sigue concentrando los recursos económicos y definiendo su uso y distribución y con ello mantiene el control en cada estado de la República.

Con todo lo anterior, podría ser una falacia el objetivo de la descentralización, que es: "transferir el poder de decisión y los recursos de la Federación a los estados" (palabras del Dr. Ernesto Zedillo, en la reunión "El Nuevo Federalismo", llevada a cabo en febrero de 1997), que son libres y soberanos con autonomía e incluso llegar hasta los municipios, también autónomos, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la descentralización lograra lo anterior, entonces sí se convertiría en la política pública más importante que se haya tomado en los tiempos modernos, ya que sería el medio para lograr un verdadero Federalismo, manteniendo la unidad nacional.

Esta investigación propone una metodología para la "Evaluación de la Efectividad del Proceso de Descentralización" del Sector Educativo Mexicano, probándola en el Instituto Nacional de Educación para Adultos.

¹ Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP. Estados financieros consolidados, INEA.

Identificación del problema.

La Administración Pública en México, se ha fundamentado en una cultura política donde se ha dado más peso a los proyectos a corto plazo (seis años), que a una visión del futuro a largo plazo, con lo cual necesariamente se obliga a cumplir objetivos así como a entregar resultados inmediatos, concretos, medibles (cuantitativamente) y deseables (generalmente sujetos a intereses personales o de grupos de poder), pero sin la necesaria maduración y desarrollo que debe tener cualquier proyecto importante y de gran magnitud, como lo son la mayoría de los proyectos públicos.

Otra situación que también ha afectado visiblemente la gestión pública son los cambios tecnológicos y sociales que se han venido dando de forma cada vez más acelerada, por lo que ya no existen los escenarios estables óptimos para una organización de tipo burocrático; de ahí que al existir cambios no previstos en el medio competitivo de cualquier organización, se transforme lo que a primera vista parecía una gran estrategia, en un enorme fracaso.

La política pública actual trata de compartir costos y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), con la sociedad civil y de esta manera resolver de la mejor manera posible los graves conflictos que enfrenta el país: desempleo, inseguridad, rezago educativo, pobreza extrema y guerrillas, entre otros.

La descentralización se visualiza como un instrumento de desburocratización que permita una gestión pública más eficiente y transparente, donde los gobiernos estatales y municipales, conocedores de su verdadera realidad regional puedan involucrarse junto con la ciudadanía en la solución de sus demandas prioritarias, ya que ejercerán directamente la mayor parte de los recursos que no sólo deben provenir del erario federal, sino que los gobiernos locales también deben aportar recursos propios para llevar a cabo sus tareas.

La cualidad más importante de la descentralización, es su papel como instrumento de promoción de la participación de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), no sólo desde el punto de vista de su contribución a la definición de prioridades, a la evaluación de la problemática local de los recursos y de su participación en la toma de las decisiones que correspondan; sino también en el apoyo mismo de la ejecución de las actividades, al fomento de iniciativas locales y a la supervisión y control de las acciones que se lleven a cabo en las áreas de influencia. La idea tiene que ser, desarrollar acciones ordenadas, coordinadas y desde luego, mejor controladas, para potenciar las contribuciones y los esfuerzos, y con ello lograr mejor ejecución con costos inferiores.

El proceso de descentralización en sí mismo, es un proceso que presenta diferente complejidad en cada estado de la República Mexicana y que debe ser monitoreado durante su implantación, con el fin de establecer los ajustes necesarios que pueda requerir.

Existe un riesgo evidente en transferir funciones para cuya ejecución, las entidades de recepción no se encuentran debidamente organizadas y capacitadas.

El proceso de descentralización debe ser gradual, flexible y dinámico. La descentralización exige no solamente un acuerdo político, social y presupuestario a nivel nacional que reduzca conflictos y ofrezca respuestas, también voluntad política comprometida con su aplicación, así como que los receptores de los servicios públicos que se transfieren, comprendan que el país es uno sólo y que son necesarias la coordinación, la cooperación y la voluntad de todos.

El discurso político del Presidente Vicente Fox señala, que hay que dejar atrás la figura de un Gobierno Federal: benefactor, paternalista y concentrador de todo el poder, riqueza y por ende de la toma de decisiones, para dar paso a un Gobierno Federal realmente democrático con una menor concentración de poder, más funcional en su estructura, más eficiente en su acción, que dé cabida a nuevos actores en el escenario del quehacer público.

Tal es la imagen que se presenta del Gobierno Federal, en los recientes programas de modernización administrativa, donde se señala que la Administración Pública debe recuperar las categorías de medición, productividad, rentabilidad, eficiencia y evaluación, pero no se ha tratado de incluir, quizá lo más importante, buscar la competitividad del servicio público y por ende del servidor público, todo ello encaminado a resolver de la mejor manera los graves conflictos que enfrenta el país, compartiendo la responsabilidad con los gobiernos estatales, municipales y con la participación de toda la sociedad.

El servicio público en México, bajo el enfoque burocrático se ha caracterizado por no alcanzar los niveles de competencia requeridos por los ciudadanos, ya que se ha considerado a los receptores del beneficio de tales servicios como "un usuario sin la posibilidad de reclamar ni evaluar la calidad del servicio que recibe", peor aún, el burócrata "le hace el favor" a la gente de atenderla. Este enfoque es quizá lo que más daño le ha hecho a la Administración Pública en México.

Bajo un enfoque de calidad debe visualizarse al ciudadano como, un cliente de los servicios del gobierno, con todas las posibilidades de aceptar o rechazar cualquier servicio público que reciba, basado, desde luego, en la legislación vigente; además, la utilidad social que debe perseguir el gobierno en la prestación adecuada y oportuna de tales servicios es la satisfacción del ciudadano, sólo así se puede lograr el bienestar social.

La burocratización de la Administración Pública en México ha sido determinante en la no solución de conflictos tan graves y arraigados como el rezago educativo que evidentemente tiene repercusiones en todos los ámbitos del país; baste citar un comunicado de la OCDE², el cual menciona que de los países miembros, México ocupa el último lugar en cuanto a productividad de mano de obra y su crecimiento económico ha estado basado en su mano de obra barata, pero esta situación difícilmente puede ser sostenida por los grandes avances tecnológicos que se dan hoy en día, y a partir del 2003, con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio, quienes

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La OCDE, con sede en París, comenzó como un club de países ricos en 1961, posteriormente se han incluido a países como México (1994), Corea del Sur, Polonia y Hungría (1996). (Publicado en Periódico Reforma, 21 de junio de 2000).

compiten también con mano de obra aún más barata, incluso con el llamado trabajo esclavo, sólo por la comida. Esta situación es preocupante porque actualmente alrededor de 32.5 millones³ de mexicanos en edad productiva se encuentran en rezago educativo,⁴ esto es, no han concluido su educación básica.

Se están pagando costos muy altos por las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, entre ellos el de la educación ya que los bajos niveles de escolaridad de los mexicanos se reflejan en su baja productividad y competitividad de la fuerza laboral.

Es evidente que el país necesita consolidar una Administración Pública profesional y competitiva que realice los procesos más eficaces y menos costosos y para ello es necesario iniciar con una nueva cultura de servicio, y dejar de depender de "todólogos", esto es, se debe implantar el Servicio Civil de Carrera, lo que obligaría a los políticos a respetar a los expertos en cada materia y no cambiarlos cada 6 años o menos.

Se debe recordar que una institución gubernamental es también una organización y como tal es un ente que interactúa y reacciona frente a un medio ambiente externo perturbador y cambiante. El sector público no ha tenido la misma rapidez de evolución que la empresa privada; sin embargo dadas las condiciones actuales de la economía mundial y de la situación económica-social del país, se requiere una adecuada dinámica de adaptación de la Administración Pública al medio ambiente.

La descentralización del sector público, implica un cambio fundamental en su estrategia integral de organización y funcionamiento y requiere del compromiso total de todos los actores involucrados en este proceso; un cambio tan importante en la estrategia, según la experiencia recogida en el sector privado, pocas veces se desarrolla, se pone en práctica y tiene éxito en menos de cinco años, ya que implica la reubicación masiva de los activos, así como de cambios significativos en la organización y en los sistemas, sobretodo debe adquirirse un compromiso permanente con la nueva dirección elegida y de esta forma consolidar una competitividad adecuada en beneficio de la población objetivo.

Romper con las tradiciones centralistas y con el presidencialismo, tan arraigados a los comportamientos institucionales en México, así como vencer las resistencias al cambio, no es tarea fácil, pero si realmente se quiere ir a fondo en la reforma de la Administración Pública, el profundizar la descentralización del sector público puede significar no sólo el aumento de recursos financieros a los servicios públicos, sino también el incrementar los índices de eficiencia, eficacia y calidad de las acciones del gobierno, así como una mayor participación en el proceso de toma de decisiones a todos los niveles.

Las expectativas puestas en la descentralización educativa son: incrementar la calidad, oportunidad, cobertura, equidad y eficiencia de los servicios educativos, reducir el costo de operación e incrementar la efectividad de sus acciones en la población objetivo; es decir, se busca enfocar estas acciones a los sectores marginados de la población, aquellos cuyo nivel y calidad de vida están profundamente deteriorados. No obstante, el

³ Estimaciones del Instituto Nacional de Educación para Adultos. (2002).

⁴ El rezago educativo es la suma de los mexicanos de 15 años o más que: Son analfabetas, no han concluido la primaria o no han concluido la secundaria.

encontrar herramientas efectivas de evaluación organizacional es aún difícil, en particular del sector público donde la evaluación no tiene únicamente que ver con indicadores cuantitativos, sino más bien cualitativos.

Los principales obstáculos en la evaluación de la efectividad organizacional dentro del sector público parecen ser: la falta de una visión de largo plazo de las políticas del gobierno, la falta de delimitación de ámbitos de acción de las instituciones, la ausencia de objetivos comunes dentro de una estrategia nacional, la desarticulación entre los procesos de planeación, programación y presupuestación y por ende en una deficiente distribución del presupuesto, la carencia de una cultura para evaluar y aprender, la limitada autonomía en las decisiones internas de las instituciones, el desconocimiento o manejo inadecuado de tecnologías de gestión y de sistemas de información.

Sin embargo, debe ser posible medir el impacto que las organizaciones educativas del sector público tienen en la sociedad.

Por otro lado, se habla de los resultados de la descentralización en otros países y de cómo han abordado ese procedimiento, sin embargo, no se debe olvidar que los contextos socioeconómicos no son iguales y es por ello, que las recetas económicas han chocado generalmente con la dura realidad de la rigidez o la obsolescencia burocrático-administrativa del gobierno mexicano, no obstante, hay que realizar un análisis comparativo para aprovechar experiencias como parte del análisis crítico.

El punto de coincidencia entre la modernización administrativa y la descentralización es la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los recursos mediante la subordinación de los servicios públicos a la planeación y al escrutinio de los clientes de estos servicios: los ciudadanos. De ahí que, por este conducto, la descentralización aparezca indisolublemente vinculada con la participación comunitaria, la cogestión entre el sector público, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales y, de manera más general, con la democracia participativa. La premisa de esta vinculación es: mientras más se aproxime el sector público a las demandas y prioridades de los ciudadanos, mayor será la eficiencia de la Administración Pública.

Por lo anterior, en esta investigación se pretenden responder las siguientes preguntas de investigación:

Preguntas de investigación.

1. ¿Cuál ha sido la efectividad del proceso de descentralización del sector educativo, caso INEA, que se está llevando a cabo en México?
2. ¿Es la descentralización del INEA, una estrategia para compartir la toma integral de decisiones y con ello atender mejor los servicios educativos que ofrece el Gobierno Federal?
3. ¿Han sido adecuados los cambios organizacionales que implica la descentralización a nivel federal, a nivel estatal y como se lleva a cabo dicha reestructuración en las organizaciones gubernamentales?
4. ¿A quién beneficia la descentralización del servicio de educación básica para adultos?
5. ¿Cuáles han sido los factores que inciden en el éxito o fracaso del proceso de descentralización?

6. ¿Realmente se está descentralizando de manera integral el sistema educativo para adultos (INEA), de tal forma que el gobierno estatal participe con el federal en la definición de la política educativa nacional y regional, o solamente va a operar el sistema de educación para adultos en el estado?
7. ¿Están capacitados los gobiernos estatales, para atender y mejorar la eficiencia y eficacia del servicio educativo para adultos?

Resumen Capitular

En el primer capítulo se identifica y se examina de forma crítica el pensamiento de Max Weber, que estableció un "modelo ideal", para el estudio de la burocracia y vislumbró el impacto producido por esa élite de poder en las sociedades contemporáneas.

En Latinoamérica el estudio de las organizaciones se ha basado particularmente en tratar de adecuar la teoría de la organización desarrollada en países altamente desarrollados, sin considerar las diferencias estructurales básicas que se manifiestan en los aspectos político, económico, social y tecnológico.

En México los estudios que se han llevado a cabo en un intento de comprender el fenómeno organizacional, se han limitado a dar un enfoque microsocia, es decir sólo a nivel de la organización, sin considerar los aspectos exógenos a ella. Por lo que, en mi opinión, considero que en tanto no se amplió la visión a los aspectos macrosociales, no se pueden aportar nuevos elementos que apoyen la comprensión del fenómeno organizacional en México.

En el segundo capítulo, se aborda el estudio de la efectividad organizacional, tratando su significado, así como sus diferencias con el concepto de eficiencia. Partiendo de que no existe un concepto universal de organización, ni un criterio que pueda definir la efectividad organizacional, para efectos de este estudio se eligió la perspectiva político-económica de efectividad para hacer la evaluación de la efectividad del proceso de descentralización del INEA. Dicha perspectiva comparte la visión de Weber en el sentido de que las organizaciones son elementos constitutivos de la estructura política de la sociedad.

Asimismo se establecen las consideraciones metodológicas del presente estudio, que hacen referencia a la perspectiva de la evaluación, dominio de la actividad a evaluar, nivel de análisis, periodo de evaluación, el tipo de datos utilizados y la referencia para la evaluación.

En el tercer capítulo, se analiza la descentralización como idea, como teoría y como estrategia política, que han tenido lugar en México y otros países. Explica los enfoques básicos de los modelos económicos de la descentralización: la visión radical de descentralización como una medida que debilita el poder del Estado y en contraparte fortalece la mano invisible de los mercados, la visión más moderada establece que la descentralización tiene por objeto la transferencia y redistribución eficiente de los recursos escasos, facultades poderes de decisión, atribuciones y responsabilidades del nivel central a los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo se plantea que la descentralización persigue la redimensión del aparato burocrático. Se presenta una síntesis de las características políticas, económicas y sociales que prevalecieron en

México, a partir de los primeros intentos por descentralizar la Secretaría de Educación Pública, y se presenta un panorama general de la tradición del poder en México.

En el capítulo cuarto, se presenta una síntesis del Sector Educativo en México, con objeto de ubicar el desarrollo de la Secretaría de Educación Pública y la problemática que enfrentó al poner en marcha su proceso de descentralización.

Se analiza también al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, como objeto de estudio, se presenta una breve historia del mismo, las funciones que realiza, la población que atiende, así como el impacto de la prestación de sus servicios. Con base en lo expuesto en este capítulo, se analiza el proceso de descentralización del INEA.

En el capítulo cinco, se presenta la investigación de campo, que analiza la efectividad del proceso de descentralización del INEA desde el desarrollo del propio proceso, así como el impacto en los criterios definidos de calidad, oportunidad, acreditación, certificación y el grado de satisfacción de los usuarios, lo anterior con base en las opiniones de los usuarios, funcionarios estatales y del área central.

En el capítulo seis, se presentan las conclusiones del estudio. Para tal efecto se retoma la perspectiva política-económica de efectividad organizacional, de Nord para hacer la evaluación del proceso y de los resultados obtenidos por la descentralización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, se hace un análisis entre las respuestas obtenidas de las encuestas a los funcionarios estatales y las estadísticas que maneja el propio INEA.

A continuación se presentan los objetivos, hipótesis y método planteados para el desarrollo de esta investigación.

Objetivos de la investigación.

General:

Evaluar la efectividad del proceso de descentralización del INEA, su impacto en el desarrollo socioeconómico y político que tiene en la sociedad, la congruencia con la autonomía de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y la percepción de la comunidad receptora del servicio educativo.

Específicos:

- 1) Llevar a cabo un análisis crítico de la descentralización del INEA.
- 2) Identificar los factores que obstaculizan o favorecen la consolidación del proceso de descentralización del INEA.
- 3) Identificar los cambios organizacionales derivados del proceso de descentralización del INEA.
- 4) Conocer los indicadores de impacto que permitan retroalimentar y evaluar la efectividad del proceso de descentralización del INEA.
- 5) Ubicar quién es el principal beneficiario de la descentralización del servicio de educación básica para adultos.

Hipótesis.

1. La descentralización del INEA, no ha sido efectiva, ya que no ha logrado incrementar la calidad, oportunidad, cobertura, equidad y eficiencia del servicio educativo.
2. La descentralización del INEA no se ha llevado a cabo en forma integral, sólo se ha hecho una descentralización administrativa, por lo que el INEA mantendrá el poder de decisión, limitando la autonomía del Instituto Estatal (IEEA).
3. A raíz de su descentralización, el INEA no ha llevado a cabo cambios de sus procesos educativos y administrativos, por lo que su estructura orgánica y funcional no corresponde a las nuevas necesidades organizacionales y de normatividad.
4. El proceso de descentralización del INEA beneficia principalmente a los usuarios del servicio educativo.
5. Los principales factores que inciden en el éxito o fracaso del proceso de descentralización del INEA son: voluntad política de las autoridades federales, negociación adecuada con los gobiernos estatales, instrumentos jurídicos apropiados, una participación decidida del gobierno del estado para asumir sus nuevas funciones y contar con personal capacitado; asimismo la descentralización del INEA implica la corresponsabilidad en la toma de decisiones y en la participación de los tres órdenes de gobierno con la sociedad, por lo que la educación básica para adultos mejora y cuenta con mayores recursos económicos.
6. La descentralización del INEA, se da dentro de la tendencia mundial y globalizante, impulsada por organismos internacionales, e impuesta por los grupos centrales que ostentan el poder político y económico, a efecto de fortalecer la economía de mercado y debilitar la fuerza del Estado, lo que favorece las tendencias privatizadoras de los servicios públicos de educación.

Método.

La presente investigación es un estudio de caso (a través del INEA), que pretende lograr una comprensión y explicación realista de los resultados obtenidos por una institución del Sector Educativo Mexicano, como resultado de su proceso de descentralización; por lo tanto será necesario analizar y comparar las metodologías seguidas por el INEA, los logros obtenidos con su nuevo funcionamiento y la calificación, que a la vista del receptor del servicio, obtiene.

El estudio se desarrolló a través de la evaluación de la efectividad organizacional de dicho proceso y de sus efectos o logros en los beneficiarios del servicio educativo.

Se eligió el método de casos, debido a que no existe información bien estructurada que defina el cómo llevar a cabo una descentralización que garantice buenos resultados; se trata además de obtener del análisis y comparación de los casos, nuevas ideas que mejoren y faciliten otros procesos descentralizadores, según Godau⁵ "constituye más bien un enfoque que enfatiza la particularidad de un problema específico cuyos límites definen su propio universo"; otras técnicas tratan de hacer generalizaciones, leyes y comprobaciones para explicar el caso general, pero en mi opinión, la descentralización de cada institución del Sector Público Mexicano es un caso específico con características y necesidades propias, que al ser descrito puede aportar planteamientos genéricos utilizables para otros casos.

⁵ Godau, S. Rainer. *Estado y Acero: Historia Política de las Truchas*. El Colegio de México, 1982, p. 211

En México se ha abordado el proceso de descentralización a nivel macro y a nivel educativo se ha tratado el proceso de descentralización de la Secretaría de Educación Pública; esta investigación pretende evaluar la efectividad de la descentralización del INEA, conocer si el proceso descentralizador trajo consigo buenos o malos resultados, si son o no mejores organizaciones como para ofrecer realmente un servicio público de excelencia.

En esta investigación se utiliza un paradigma organizacional basado en la corriente crítica de Max Weber, que propone el estudio de las organizaciones como elemento constitutivo de la estructura política de la sociedad como totalidad, que para esta investigación aporta elementos para explicar la irracionalidad y las condiciones de dominación subyacentes en los procesos organizacionales y en la descentralización en sí misma, ya que la Federación continúa definiendo y controlando el uso de los recursos económicos de lo que "transfiere" a las entidades de la República, evitando con ello que tomen decisiones libremente.

Se trata de entender la realidad, hacer interpretaciones que expliquen mejor los fenómenos sociales y para ello como dice Godau⁶ "cualquier avance del conocimiento con base en el método de Verstehen (comprensión), requiere una comprobación empírica". Para lograrlo, en la presente investigación, se utilizarán las estadísticas educativas, presupuestos y demás controles administrativos que puedan aportar información relevante; también se recurrirá a la información bibliográfica, hemerográfica y documental sobre el objeto de estudio.

Es importante señalar que la investigación está basada en la observación y seguimiento de programas y políticas específicas en determinados estados del país, a fin de detectar las condiciones o factores que afecten al proceso de descentralización, establecer cual es el nivel de participación de los diferentes actores involucrados, así como los nudos o puntos críticos de decisión derivados de una dinámica basada en ajustes permanentes y los procesos de negociación.

Se optó por seleccionar una muestra representativa de 20 estados, dada la posibilidad de darles seguimiento y el tratar de "reconstruir" los procesos decisivos, que permita no sólo obtener la documentación necesaria, sino además propiciar un intercambio de opiniones y conocer la versión de cada uno de los participantes, que son: funcionarios de las oficinas centrales, de los estados y de los usuarios del servicio educativo.

Para esto último, se levantaron dos tipos de encuestas, una para funcionarios estatales participantes del proceso de descentralización y otra para los usuarios o clientes del servicio educativo, para evaluar los cambios logrados y la calidad del servicio.

También se realizaron entrevistas a los funcionarios centrales del INEA que tuvieron una participación activa en su proceso de descentralización, con el objeto de conocer las diferentes experiencias que tuvieron a lo largo del desarrollo del proceso y conocer su opinión en cuanto a las diferentes situaciones y obstáculos que enfrentó el mismo y los resultados logrados.

La metodología de las encuestas y sus resultados se presentan en el capítulo 5.

⁶ Ibid, p. 215

CAPÍTULO 1 **TEORÍAS DE LA BUROCRACIA.**

1. TEORÍAS DE LA BUROCRACIA.

1.1 Modelo de Max Weber.

El estudio de las organizaciones es de gran trascendencia para los seres humanos y para la sociedad en general. En todos los ámbitos de la vida social prevalecen las organizaciones, las cuales tienen importante impacto en las personas asociadas con ellas. El estudio de las organizaciones además del administrativo, ha sido enfocado desde diversos ángulos como la sociología y la economía, entre otras.

En Europa, el sociólogo alemán Max Weber ubica el análisis conceptual de la burocracia en el contexto de la sociología de dominación. Hace referencia intencionalmente a la forma de administración moderna, considerando la administración burocrática como uno de los orígenes del Estado occidental moderno. Su análisis de la burocracia está basado en dos aspectos: por un lado, la señala como la forma de organización más eficiente y, por otro, como una tendencia irreversible de la sociedad moderna.⁷ No obstante debe considerarse que Weber estableció el concepto de burocracia como un "tipo ideal" para referirse no a una organización perfecta, sino a un tipo de organización con ciertas características deseables que podrían ser adaptadas por instituciones tales como dependencias de gobierno e instituciones públicas. Después sería malinterpretado por los funcionalistas.⁸

Weber establece que la organización burocrática impondrá su poder y hegemonía frente a los burócratas, quienes tendrán que someterse y convertirse en víctimas de una enajenación que se agudizará progresivamente. También anticipó el elevado costo social de la dictadura burocrática y de la mecanización de la sociedad industrial.⁹

Weber imaginó un modelo organizacional que persigue como objetivos la eficiencia y la racionalidad, para lo cual se apoya en una estructura jerárquica, inflexible, impersonal y altamente centralizada.

Weber ubica el análisis conceptual de la burocracia, en el contexto de la sociología de dominación,¹⁰ en la cual establece tres tipos puros de dominación legítima, cada una de ellas tiene un fundamento de legitimidad distinta:

- I. **Racional:** (autoridad legal), descansa en la validez de las siguientes ideas:
 1. Que todo derecho, "pactado" u otorgado", puede ser estatuido de modo racional con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación y también regularmente por aquellas personas que dentro del

⁷ Lerner Berta: "Democracia política o dictadura de las burocracias: una lectura de Max Weber con miras al porvenir". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.44.

⁸ Simón Domínguez, Nadima: "Evaluación Organizacional". El caso de Altos Hornos de México, S.A., después de la privatización. México, Editorial Sicco, 1997.

⁹ Ibid, p.95-101.

¹⁰ Weber, define dominación como: "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos". "Economía y Sociedad" México, Fondo de Cultura Económica (2ª. ed. en español, de la 4ª. en alemán), 1964, pp.33-39.

ámbito de poder de la asociación realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente.
3. Que el soberano legal típico, la "persona puesta a la cabeza", en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

II. **Tradicional:** (autoridad tradicional). Su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, "desde tiempo inmemorial", creyéndose en ella en méritos de esa santidad.

III. **Carismática:** (autoridad carismática). Debe entenderse por "carisma" la cualidad, que pasa por extraordinaria de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas, o como enviados del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder.

Es importante destacar, que en la construcción de sus tres tipos ideales, Weber considera que ninguno de ellos acostumbra darse "puro" en la realidad histórica, y los estableció como una fijación conceptual para su estudio.¹¹

Weber desarrolla su modelo organizacional basado en la autoridad legal, aunque no descarta aplicaciones combinadas según el tipo y las características de las organizaciones.

Por sus características, su modelo es absolutamente formal, pues no introduce variables sobre el comportamiento, ni considera al ser humano en su dimensión pensante-actuante. Por el contrario, en las áreas en las cuales interviene el ser humano hace rígida su acción, restringiéndola a los términos formales definidos en su modelo.

Características del modelo burocrático:

1. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.
3. Racionalidad en la división del trabajo.
4. Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
5. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
6. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
7. Competencia técnica y meritocrática.
8. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (accionistas).
9. Profesionalización de los participantes.
10. Completa previsibilidad del funcionamiento.

Tales características son la consecuencia de: 1) el desarrollo de las economías monetarias, 2) el crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del estado moderno y 3) la superioridad técnica del tipo burocrático de administración.¹²

¹¹ Ibid, p.173.

¹² Weber, Max. op.cit.

El estudio de la burocracia realizado por Weber, está vinculado a un marco teórico alrededor de la sociología y a la construcción típico-ideal como un método significativo para aproximarse a la explicación de la realidad, particularmente con relación a las estructuras de poder, lo que aplica no sólo en las organizaciones sino en la misma sociedad. El merito de Weber fue iniciar el análisis de la burocracia y las relaciones de poder, que implica una dominación y un sometimiento, de tal forma que generó una gran polémica. Por ejemplo, los funcionalistas sobre estiman cuestiones que Weber no puntualiza – por considerarlas partes integrantes e indivisibles de un mundo social y cultural complejo- y ocultan el eje del poder, que en Weber es prioritario explicitar.¹³

Autores como: Merton, Blau, Gouldner, Crozier, entre otros, conforman la escuela de la Teoría de la Burocracia, dando paso al estudio de las organizaciones como sistemas sociales formalmente delineados y estructurados, por lo que se conocen como estructuralistas. Éstos investigadores eliminaron el nivel macro social para dejar únicamente el organizacional. Años después filósofos y sociólogos europeos recuperan y reinterpretan la obra de Weber, conformando una corriente crítica en la teoría de la organización.¹⁴

Max Weber, desde una perspectiva muy amplia vislumbró el impacto producido por las burocracias de gran escala en la estructura de poder de las sociedades modernas. El tipo ideal de burocracia que estableció con fines comparativos, no porque pensara que existiera en la realidad como en algunos casos erróneamente se señala, fue la base de las posteriores teorías sobre la burocracia, las cuales son analizadas y comentadas. El análisis weberiano de las organizaciones se desarrolla a partir del estudio sobre la burocracia, aun cuando Weber nunca proporcionó una definición formal de la misma.¹⁵

En la construcción del concepto de organización, la distinción entre la asociación y otros tipos de relación social, la comunidad y la sociedad, es básica. Weber llama comunidad a aquella relación social en la que la acción social se basa en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los participantes "de constituir un todo". En la sociedad, la actitud a la acción social se inspira en una "compensación de intereses" por motivos racionales (de valores), o bien, en una unión de intereses con igual motivación. En la asociación, el mantenimiento del orden está garantizado por un dirigente y un cuadro administrativo.

La acción de la asociación consiste en: a) la conducta legítima del cuadro administrativo mismo que, en méritos de poderes de gobierno o de representación, se dirige a la realización del orden de la misma; b) la conducta de los participantes en la asociación en cuanto dirigida por los estatutos de ese cuadro administrativo.¹⁶

Weber señala, que por empresa se debe entender una acción que persigue ciertos fines de modo continuo, diferenciando la asociación de empresa como una sociedad con un cuadro administrativo continuamente activo que persigue determinados fines.

¹³ Hall Richard: "Organizaciones, estructura y proceso". México Prentice Hall Hispanoamericana, 1982, p.305-306.

¹⁴ Simón Domínguez, Nadimá: "Problemática y perspectivas de la investigación en Administración" Revista de la Facultad de Contaduría y Administración; editada por la UNAM, México.

¹⁵ Weber, Max: "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica, (2ª. ed. en español, de la 4ª. En alemán), 1964, p.33-39.

¹⁶ *Ibid.*, p. 39

Asimismo Weber establece diferencias al grupo corporativo de otras formas de organización social, identificándolo como una relación social que es cerrada o limita por medio de reglas la admisión de extraños y que al igual que la asociación de empresa tiene propósitos específicos y una jerarquía de autoridad.¹⁷

De acuerdo con Weber, se entiende por dominación un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal suerte que en un grado socialmente relevante, estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia).¹⁸

Es importante entender que en cuanto al concepto de dominación, Weber lo emplea en su sentido limitado hace referencia al ejercicio de la dominación mediante la autoridad (padre de familia, funcionario), opuesto a la dominación mediante una diversidad de intereses, donde el tipo más puro es el dominio monopolizador de un mercado; por otra parte los intereses pueden también surgir de una relación social privada o bien se puede ejercer una hegemonía despótica considerable, sin necesidad de poseer un poder formal. Weber dice que este tipo de dominación no interesa a la sociología, sino únicamente la de autoridad. Posteriormente sería criticado por Barnard¹⁹ al no considerar las relaciones informales y sus interrelaciones con la estructura formal, quien subraya también la importancia de la comunicación para mantener la organización como un sistema cooperativo.

Con relación a la dominación legal o racional, Weber señala que la "burocracia" es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo. "El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático".²⁰

Julien Freund²¹ señala que, la burocracia se basa en los siguientes principios: 1) la existencia de servicios definidos, competencias rigurosamente determinadas por leyes o reglamentos, funciones claramente divididas, así como los poderes de decisión necesarios para la realización de las tareas; 2) la protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones; 3) la jerarquía de las funciones, es decir, un sistema administrativo muy estructurado en servicios subalternos y puestos directivos; 4) el ingreso se hace por concurso, examen o título, lo cual requiere una formación especializada; 5) remuneración con base en un sueldo fijo y de un retiro cuando deje de servir al Estado; 6) derecho de la autoridad de controlar el trabajo de los subordinados, pudiendo ser por medio de una comisión de disciplina; 7) criterios objetivos para los ascensos de los funcionarios; 8) separación entre la función y el individuo que la realiza, en otras palabras: ningún funcionario es propietario de su cargo.

¹⁷ Ibid, p. 41.

¹⁸ Ibid, p.699

¹⁹ Kast F. y Rosenzweig, J. "Administración de las organizaciones enfoque de sistemas y de contingencias". México, McGraw Hill Interamericano de México, (traducido de la cuarta edición en inglés), 1988, p. 89.

²⁰ Ibid. p. 175.

²¹ Freund, Julien: Sociología de Max Weber. Barcelona, Homo sociologicus, ediciones península, 1986, pp. 209-213. Citado en Simón Domínguez Nadima, op. cit.

Weber hace referencia a la forma de administración moderna, considerando la administración burocrática como uno de los orígenes del Estado occidental moderno, lo anterior dado que el fenómeno burocrático en las civilizaciones antiguas tenía un carácter patrimonial.²²

Weber hace el análisis de la burocracia en dos dimensiones: por un lado, la considera como la forma de organización más eficiente y por otro, como una tendencia irreversible y destino inexorable de la sociedad moderna.²³

Weber estableció que la sociedad capitalista reproduce de manera progresiva la burocracia y la burocratización; frente a este peligro, para él inevitable, propone una rica y variada gama de opciones: 1) a nivel de liderazgo, se inclina por el rescate del líder carismático con cualidades excepcionales, considerando tal presencia como coyuntural y transitoria; 2) vislumbra la instrumentación de la democracia parlamentaria como una solución permanente, de índole organizativa para hacer frente al crecimiento de la administración y del ejecutivo; considera el Parlamento como el escenario donde se puede controlar e intentar disminuir lentamente el poder de los burócratas. Para Weber, la democracia parlamentaria es una fórmula eficaz y barrera efectiva para un gobierno de masas, rescatando sus necesidades, pero sin concederles el poder político. Asimismo, defiende que las organizaciones deben ser menos enajenables; 3) la democracia parlamentaria fue un ideal concebido en su juventud. Durante la primera guerra mundial, Weber concibe la democracia plebiscitaria en torno a un líder carismático sin percibir que pudiera surgir un dictador; asimismo, no percibe la paradoja de una fórmula democrática sostenida en un líder.²⁴

Weber tipifica lúcidamente las organizaciones y castas burocráticas modernas, quienes ejercerán la dominación del futuro. Establece que la organización burocrática impondrá su poder y hegemonía frente a los burócratas, quienes tendrán que someterse y convertirse en víctimas de una enajenación que se agudizará progresivamente. Asimismo, advierte el elevado costo social de la dictadura burocrática y de la mecanización de la sociedad industrial.²⁵

El "tipo- ideal" de Weber.

Según Julian Freund, Weber formó la noción de tipo-ideal, para dar un rigor suficiente a los conceptos utilizados por el método histórico. Al respecto señala lo que Weber escribió: "Se obtiene un ideal-tipo al acentuar unilateralmente uno o varios puntos de vista y encadenar una multitud de fenómenos aislados, difusos y discretos, que se encuentran en gran o pequeño número, y que se ordenan según los precedentes puntos de vista elegidos unilateralmente para formar un cuadro de pensamiento homogéneo."²⁶ La gama de las construcciones ideal-típicas varía con las necesidades de la investigación y sólo tiene la validez de un paradigma", cuyo objetivo es

²² Weber, Max, op. cit., p. 173

²³ Lerner, Bertha: "Democracia política o dictadura de las burocracias: una lectura de Max Weber con miras al porvenir". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 44

²⁴ Ibid, pp. 95-101

²⁵ Ibid, pp.100-101

²⁶ Freund, 1986, op. cit., p. 56.

comprender una relatividad significativa, alejándose de la realidad empírica para dominarla mejor teóricamente.²⁷

Weber menciona también que aquellas construcciones típico-ideales de la acción social como las preferidas por la teoría económica, son extrañas a la realidad en el sentido en que -como en el caso aludido- se preguntan sin excepción: 1) cómo se procedería en el caso ideal de una pura racionalidad económica con arreglo a fines, con el propósito de poder comprender la acción codeterminada por obstáculos tradicionales, errores, afectos, propósitos y consideraciones de carácter no económico, en la medida en que también estuvo determinada en el caso concreto por una consideración racional de fines o suele estarlo en el promedio; y también 2) con el propósito de facilitar el conocimiento de sus motivos reales por medio de la distancia existente entre la construcción ideal y el desarrollo real.²⁸

Es importante señalar que Weber estableció el concepto de burocracia como un "tipo ideal" para referirse no a una organización perfecta, sino solamente a un tipo de organización con ciertas propiedades deseables que podrían ser particularmente adaptadas por instituciones tales como dependencias de gobierno e instituciones públicas; las cuáles a diferencia de las empresas privadas generalmente no se ven sometidas a presiones de competencia, lo cual en opinión de Weber, podría disminuir la eficiencia en los servicios públicos a menos que estén racionalmente diseñadas.²⁹

Los supuestos económicos y sociales de la estructura burocrática son, según Weber, la evolución de la economía, el aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno y la superioridad técnica de la administración burocrática, que es el saber profesional especializado, constituyendo una dominación científico racional.³⁰

De acuerdo con Garduño,³¹ Weber planteó una sociología que sólo sería posible a partir del reconocimiento de la libertad humana que se expresara en una acción social, que tuviera voluntad y que llegara a resultados; también asumió una realidad no predeterminada, ni sometida a leyes, sino construida por los actores bajo circunstancias históricas. Para Weber, es el individuo histórico y social, no el individualismo, el que se erige frente a una sociedad autoritaria, considerando central el tema de los valores.

²⁷ Ibid., p. 99

²⁸ Weber, Max, op. cit., p.17

²⁹ Khandwalla, Pradip: "The desing of organizations". USA, Haracourt Brace Jovanovich, 1977, pp, 135-136. Citado en Simón Domínguez, Nadima, op. cit.

³⁰ Ibid., p 135-137

³¹ Garduño V. Guillermo, "De la organización de la sociología a la sociología de la organización" en Ibarra C. y Montaña (compiladores).

1.2 El funcionalismo en el campo de las organizaciones

Entre las numerosas críticas al trabajo de Weber sobre la burocracia, resaltan las siguientes: 1) en la práctica la forma abstracta de burocracia no es tan racional, debido a un gran número de consecuencias que son disfuncionales, tales como alineación, apatía, rigidez, falta de coordinación, ineficiencia, resistencia al cambio, entre otras. 2) no existe una, sino varios tipos diferentes de burocracia, cada una apropiada a diferentes circunstancias.³²

Si bien todas estas críticas de la burocracia tienen fundamento, debe considerarse que existen muchas burocracias eficientes en las empresas, el gobierno y en otras instituciones sociales, al igual que muchas ineficientes. Khandwalla (1977) menciona que uno de los puntos de investigación organizacional influenciados por Weber ha sido el estudio comparativo de las organizaciones, el cual tiene como objeto: "comparar y contrastar las dimensiones específicas de las estructuras de diferentes tipos de organizaciones tales como negocios, hospitales, prisiones, dependencias del gobierno para determinar si son en realidad similares o no, en ciertas dimensiones específicas".³³

A partir de la "construcción típico-ideal de burocracia", y junto con la aplicación de la teoría y principios del "análisis funcional" al campo de las organizaciones, surge un movimiento teórico denominado: "Teorías de la Burocracia", cuyos principales investigadores y obras son:³⁴

Robert K. Merton. Con el artículo "Bureaucratic Structure and Personality" (1940), siendo el tema central de este artículo la ritualización de los burócratas; Merton afirma que existen consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo weberiano a la ineficiencia y a las imperfecciones. Estas imperfecciones son llamadas por Merton disfunciones de la burocracia.³⁵ Se trata de serias anomalías del funcionamiento del modelo-ideal, que una vez sometido al "mundo real", encuentra que la principal externalidad no considerada es, precisamente, la naturaleza humana. Cada disfunción del modelo esta derivada de cada una de las 10 características establecidas por Weber en su construcción teórica de su modelo-ideal. Merton, no obstante, menciona las siguientes 8 disfuncionalidades:

1. Exagerado apego a los reglamentos, lo cual deviene en que "las normas y reglamentos se transforman de medios en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios". Los medios se vuelven fines.
2. Exceso de formalismo y papeleo. El afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.
3. La resistencia al cambio. La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, crea la mentalidad de "siempre lo mismo", no como fastidio, sino como

³² Ibid.

³³ Khandwalla., op. cit., p. 143-146

³⁴ Para mayor detalle ver Hirsch Adler, Ana.- "Burocracia y dominación, la propuesta funcionalista de organización", en Ibarra C. y Montaña L. (compiladores): "El orden organizacional, estrategia y contradicción". México, UAM, 1991, pp. 177-178.

³⁵ Merton, R. K. "Teoría y estructura social". Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

falsa sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro en la organización. Esto crea una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando la organización se ve obligada a enfrentarse a cambios en su entorno.

4. Despersonalización de las relaciones. El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal.
5. Categorización del proceso decisional. La rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede así. Independientemente de esto, una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto.
6. Adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos. La devoción a la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos.
7. Exhibición de señales de autoridad. El énfasis burocrático en la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición.
8. Dificultad en la atención de clientes. La organización burocrática es endógena. Está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los requisitos internos y no las demandas y exigencias de sus clientes expresadas en forma de necesidades y/o deseos.

Alvin Gouldner (1964), con "Patterns of Industrial Bureaucracy. A case study of modern factory administration", plantea la posibilidad de una burocracia representativa.³⁶ En la mina objeto de estudio, pequeños grupos autónomos de mineros realizaban todo el ciclo de las operaciones a principios del siglo XX. Después se introduce la mecanización y la división del trabajo, incorporando procesos de racionalización industrial, lo cual fragmentó las actividades. La burocracia representativa que Gouldner opone, a la centrada en el castigo, se apoya en un marco de negociación. Michael Burawoy (1982, citado en Hirsch, 1991) considera muy significativo que Gouldner intente descubrir formas alternativas de administración, haciendo explícitas las reglas de dominación que encubren las reglas burocráticas, reconociendo el papel fundamental de la resistencia obrera.

Peter Blau (1963) con "The dynamics of bureaucracy: A study of interpersonal relationships in two government agencies", plantea que la burocracia es dinámica y cambiante, a diferencia de muchos funcionalistas norteamericanos de la época que la conceptualizan como ineficaz y estereotipada.³⁷

Michel Crozier (1974), con el "Fenómeno Burocrático", realizó una investigación en dos grandes organizaciones francesas: una agencia pública y un monopolio industrial perteneciente al Estado, la cual le permite confirmar la importancia de los grupos de poder dentro de las organizaciones.³⁸

³⁶ Ibid, p. 211. Hirsch presenta un ensayo crítico del estudio realizado por Gouldner en una fábrica de yeso en los Estados Unidos.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Los autores citados pueden considerarse los más relevantes de las teorías de la burocracia, compartiendo los supuestos básicos del funcionalismo norteamericano y la aplicación que éste realiza de la construcción del modelo típico - ideal de la burocracia de Max Weber; en esta perspectiva post - weberiana se inicia el estudio de las organizaciones como sistemas sociales formalmente delineados y estructurados, por lo cual esta corriente conceptual se conoce como estructuralista; sin embargo dichos autores eliminaron el nivel macrosocial para dejar únicamente el organizacional, estudiando los problemas tratados por la sociología en marcos más estrechos. Como ya se mencionó, Merton fue uno de los pioneros en cuestionar al concepto de burocracia como la organización más racional al mencionar que la organización burocrática puede tener efectos funcionales, cuando las consecuencias observadas favorecen la adaptación o ajuste de un sistema y disfuncionales cuando la aminoran.³⁹

Cuando se supone que la estructura organizacional no se basa sólo en el modelo burocrático, sino que pueden existir variaciones en la misma con sus fuentes debidamente identificadas, el enfoque estructuralista sigue siendo relevante para el análisis organizacional. Hall (1982) considera que la estructura organizacional debe considerarse conjuntamente con otros factores tales como las motivaciones del individuo y el medio ambiente, para entender las organizaciones.⁴⁰

El modelo burocrático establecido por Max Weber es sumamente polémico, sobretodo cuando se analiza desde la óptica actual de mercados abiertos y globales, sin embargo debe considerarse que Weber era sociólogo y carecía de perfil administrativo o empresarial. Asimismo las condiciones económicas eran diferentes a las actuales por lo que las organizaciones se movían en ambientes menos dinámicos, inciertos y riesgosos.

³⁹ Ibid, pp. 179-188

⁴⁰ Ibid, p. 305.

CAPÍTULO 2 EVALUACIÓN DE LA EFFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL

2. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL.

2.1 Evaluación organizacional.

Dentro del tópico de evaluación organizacional, se puede hacer referencia a dos planteamientos: uno consiste en mejorar las organizaciones y otro en mejorar las metodologías de evaluación, ambos aunque diferentes, pueden considerarse complementarios.

La influencia del ambiente complejo y cambiante actual, hace necesario introducir mecanismos ágiles, que permitan la evaluación del desempeño organizacional. De ahí la importancia de introducir metodologías flexibles para reducir la incertidumbre que caracteriza el actual entorno, con el fin de controlar el gran número de variables económicas y sociales que se mueven al interior y al exterior de una organización. Para esto es necesario contar con indicadores y sistemas de información flexibles, que apoyen la medición organizacional, como herramientas de soporte a la toma de decisiones.

Es de vital importancia lograr integrar metodologías que permitan una retroalimentación constante de la organización como herramientas fundamentales para analizar las organizaciones competitivamente considerando a cada organización en forma independiente.

Estas metodologías deben permitir la comparación de diferentes tipos de organizaciones; para el caso de estudio, se observa que existen Institutos Estatales para la Educación de los Adultos, (IEEAs) que desean seguir trabajando totalmente en coordinación y comunicación con el INEA y otros que desean hacerlo lo más independientes posible.

Las organizaciones necesitan ser aún más agresivas, más adaptables de lo que ahora son, desarrollando una mayor capacidad para aprender a sobrevivir y a cambiar en un medio más competitivo. Un gran cuello de botella hoy día en las organizaciones se encuentra en el ritmo que les exige el medio ambiente para que cambien y se adapten a un mercado abierto competitivo. El medio ambiente se ha tornado cada vez más complejo, menos predecible y más turbulento. Aparentemente, las organizaciones aún no responden lo suficientemente rápido y efectivamente a los cambios que ocurren a nuestro alrededor, por lo que necesitan aprender que el único tipo de equilibrio que puede obtenerse en un medio turbulento es, paradójicamente, ser cambiante y dinámica.

Saber lo que una organización necesita hacer es parte de su éxito. Con el fin de lograr ese éxito, las organizaciones deben ser eficientes, saber cómo planear, ejecutar y controlar operaciones. Se les debe dar herramientas a los administradores que les permitan entender, evaluar y hacer frente a la modernización de las organizaciones públicas que en la mayoría de los casos son complejas. La supervivencia de las organizaciones exige que no sólo los individuos sino también éstas aumenten su capacidad para aprender y adaptarse.

La modernización organizacional tiene un gran componente de incertidumbre, por lo que el éxito radica en sistemas integrados de evaluación que permitan identificar qué tan bien le va a la organización como un todo.

La necesidad de diversos tipos de evaluación, depende principalmente de los diferentes propósitos que deben ser involucrados en la evaluación de una organización. Estos propósitos de evaluación están relacionados con las diferentes maneras de mirar las organizaciones. El escoger una u otra forma de analizar la empresa depende principalmente de las características del grupo evaluador, de sus requerimientos, y de lo que se perciba como características importantes para el desempeño actual de la empresa. En el caso de las organizaciones públicas, hay que conocer el entorno de quién toma las decisiones y saber cómo concibe la organización.

Igualmente, es importante establecer cuándo las diferentes metodologías de evaluación son significativas en el manejo organizacional, para poder determinar el tipo de enfoque de mayor peso necesario a usar en una organización de determinado sector y cómo complementar estos enfoques para mirar una organización en particular.

Al sugerir el mejor método para hacer la evaluación, se deben considerar enfoques sistémicos y metodologías de evaluación capaces de manejar la complejidad que enfrentan las organizaciones modernas.

Es necesario identificar cómo definir indicadores para cada metodología de evaluación, no sólo cuantitativos sino también cualitativos y definir cómo usar las diversas metodologías de evaluación de manera complementaria o interrelacionada en las operaciones diarias de una organización.

2.1.1. Diversas formas de Evaluación Organizacional.

Lo importante es determinar si todas estas formas son útiles para evaluar cualquier tipo de organización y en cuáles circunstancias se pueden usar apropiadamente. De acuerdo con Gregory y Jackson (1991), "hay diversas formas de evaluación: enfoque basado en objetivos, enfoque basado en sistemas, enfoque basado en multiactores y el enfoque basado en la cultura organizacional".⁴¹ Asimismo, los diferentes enfoques de evaluación están ligados a las distintas maneras de percibir las organizaciones. Existen diferentes enfoques sistémicos, que se pueden considerar para poder llevar la teoría de evaluación a la práctica de acuerdo a cada visión organizacional. Cada enfoque sistémico puede asociarse con una visión particular de la organización.

La evaluación se relaciona con la identificación de los diferentes indicadores necesarios para medir el comportamiento organizacional. Estos indicadores que se utilizan en la medición del comportamiento organizacional, pueden variar de un enfoque metodológico a otro.

Cada enfoque de evaluación considera diferentes formas de medir comportamiento. Una forma apropiada de hacerlo podría llevar a la identificación de indicadores, en términos de lo que cada enfoque define como efectividad organizacional. Estas definiciones están directamente relacionadas con lo que se entiende como éxito en término de medición de comportamiento, bajo cada esquema.

⁴¹Gregory, A. J, and Jackson Michael, 1991, "Evaluation Methodologies: A System for use", J. OPLRES SOC. Vol. 43, No. 1, pp.19-28.

Un breve resumen de estos enfoques sugeridos para desarrollar cada visión organizacional, así como los indicadores para cada metodología de evaluación organizacional, aparece a continuación:

2.1.1.1 En un enfoque de evaluación por objetivos, la evaluación se basa como su nombre lo indica, en el logro de los objetivos formales que la organización trata de alcanzar. Este enfoque trabaja bajo el supuesto de que la institución es controlada por un grupo de tomadores de decisiones racionales, quienes son capaces de establecer objetivos claros y medibles para la organización en su conjunto con un mínimo de recursos. Esta metáfora asimila a la organización como una máquina, en el cuál su éxito depende de que las metas se logren a un ritmo operativo más o menos constante.

En el enfoque de evaluación por objetivos la organización, se percibe como una máquina que trata de lograr sus metas con un mínimo uso de sus recursos. Este tipo de evaluación se basa en volver operativas las estrategias organizacionales, tomando los objetivos como lo más importante a cumplir por la dirección, en un sistema integrado con sus metas específicas.

El enfoque de evaluación por objetivos, puede ser apoyado por la metodología de la planeación interactiva (Warfield:1989). El método de administración interactiva es un enfoque sistémico que, permite definir estrategias y misiones organizacionales.

En el enfoque de evaluación por objetivos, la medición se hace de forma cuantitativa ya que los indicadores numéricos usualmente son los empleados en medir si el plan estratégico en la organización es alcanzado. De acuerdo con Gregory (1995), "Esta forma de evaluación considera la organización como una máquina, en la cual la efectividad se define como la habilidad organizacional para alcanzar los objetivos".⁴²

2.1.1.2. El enfoque de evaluación orgánica o sistémico, se centra en la idea de que es imposible actuar en un área específica, sin causar múltiples reacciones en la organización como un todo. A medida que las organizaciones crecen en tamaño y complejidad, su análisis y su diseño no se debe basar únicamente en transacciones. Es importante analizar la organización como un sistema coherente, sus relaciones con el medio ambiente, con el Sector Educativo y sus usuarios teniendo en cuenta sus numerosas entradas y salidas. La noción de adaptación al medio, desarrollo, crecimiento, flexibilidad, estabilidad y la capacidad de la organización para sobrevivir son fundamentales en este enfoque evaluativo. De acuerdo con Beer, 1987, "La supervivencia es una característica inherente a cada organización como un sistema capaz de aprender, adaptarse y desarrollarse".⁴³

En un enfoque de evaluación orgánico o sistémico, la organización es considerada como un sistema de partes interactuantes. Sin embargo, el que todas las áreas contribuyan a satisfacer las necesidades de la organización, como un todo es aún discutido en algunas organizaciones. Es necesario considerar, si los procesos

⁴² Gregory, A. 1995, "Models in Evaluation: Four Approaches", Second Chapter, PhD Thesis. University of Hull.

⁴³ Citado por Gregory, A. J., op. cit. 1991.

organizacionales son lo bastante eficientes para asegurar que las entradas al sistema se transforman en las salidas, por medio de un continuo proceso de retroalimentación.

Además, hay que garantizar que estos sistemas se adapten al medio ambiente considerando la organización como un sistema adaptativo, complejo y flexible.

El enfoque de evaluación orgánico o sistémico, utiliza el Modelo de Sistema Viable de Beer (1985), como la mejor forma de estructurar la organización en relación con los enfoques de sistemas tradicionales. Además contribuye a la identificación de los procesos funcionales de la organización y su revisión, al compararlos con el Modelo de Sistema Viable de tal forma que se asegure su adaptabilidad, autonomía, coordinación, control, desarrollo y cohesión.

En el enfoque de evaluación orgánico o sistémico, la evaluación es orientada por un experto de acuerdo a ciertas características especiales de la organización que es evaluada. De acuerdo a Gregory (1995), "En esta forma de evaluación, la efectividad se define como la capacidad organizacional para sobrevivir y adaptarse a un entorno dinámico".⁴⁴

2.1.1.3 El enfoque de evaluación basado en multiactores, se centra en la idea de que todos los actores involucrados en la organización, y en especial la alta dirección deben ser los responsables del éxito organizacional. Este es un enfoque pluralista que tiene en cuenta los diferentes puntos de vista de todos estos agentes organizacionales y reconoce que pueden ocurrir conflictos entre ellos, a la vez que evalúa su desempeño en términos de cómo se satisfacen los intereses de dichos actores. La metáfora se basa en asumir juicios subjetivos acerca del logro y la efectividad de una organización que deben ser asimilados y conjugados por cada actor que juega un rol dentro de la organización.

En el enfoque de evaluación basado en multiactores, de acuerdo con Gregory y Jackson, (1991) "la organización es vista como un escenario de acción social",⁴⁵ donde cada individuo tiene su propio conjunto de creencias y valores que se comparten a través de la interacción con otros. Como resultado de este proceso de interacción emerge una estructura organizacional de carácter social. En este enfoque, la organización es vista como un sistema pluralista con diferentes visiones y políticas, donde la evaluación es resultado de interacciones permanentes con el medio ambiente.

Tanto los actores internos como externos deben ser considerados. La organización depende de agentes externos como la comunidad, el gobierno, los clientes, los proveedores y acreedores por los cuales esta sobrevive y se desarrolla.

En el enfoque de evaluación basado en multiactores, el énfasis de la evaluación depende de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con Gregory (1995), "Efectividad es la habilidad de la organización para satisfacer las necesidades de todos aquellos actores involucrados".⁴⁶

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

2.1.1.4 El enfoque de evaluación basado en la cultura, se centra en la idea de que los individuos llegan a compartir una cultura específica dentro de la organización. La cultura organizacional se produce de una manera autoreferencial. Esta es la característica que define a un sistema viviente, o sea la auto producción de las partes. La cultura hace que una organización en particular se diferencie de otras organizaciones y en particular de su medio ambiente.

Debido a la multiplicidad de actores que participan en la organización, cada uno tiene objetivos e intereses bastante particulares dentro de un sector. La evaluación de la organización debe ser completamente coherente con sus actores, promoviendo debates y logrando un consenso entre ellos no necesariamente normativo, con el fin de satisfacer a sus empleados y clientes.

El enfoque basado en la cultura contempla una organización coherente y unificada con un alto nivel de entendimiento entre los miembros y recompensas asociadas con la satisfacción organizacional. La organización es vista como un sistema social, el cual se proyecta a sus miembros generando una cultura específica que identifica la organización.

En el enfoque de evaluación basado en multiactores y en cultura, se utiliza la metodología de Checkland (Soft Systems Methodology, SSM), la cuál puede ser usada como modelo para analizar situaciones complejas donde el recurso humano esta involucrado.

El primer paso en SSM consiste en el análisis de situaciones problemáticas y la construcción de un completo panorama de éste, resaltando aspectos importantes. A partir de este panorama se tienen definiciones básicas y modelos conceptuales tendientes a mejorar estas situaciones problemáticas. La comparación entre las situaciones problemáticas y los modelos conceptuales es esencial para generar debate acerca de los posibles cambios, que pueden brindarse como alternativas de mejoramiento de las situaciones problemáticas. Esto permite que a través de las diferencias entre los modelos ideales y la realidad se puedan identificar los cambios que pueden ser hechos con el aporte de pensamiento sistémico y sus modelos. La discusión debe permitir confirmar cuales de los cambios son verdaderamente factibles y deseables de implantar en la organización en el corto plazo. De esta forma se ofrece una evaluación de la organización de acuerdo a los criterios de los múltiples actores, los cuáles están directamente involucrados en la creación de una cultura organizacional.

En el enfoque basado en cultura, la evaluación se hace dentro de la categoría cualitativa con énfasis en las relaciones y comunicaciones entre sus individuos. La organización como un todo, necesita mantener una cultura que la distinga de las demás. El sistema debe ser capaz de responder a las perturbaciones del medio ambiente. De acuerdo con Gregory (1995), "Efectividad es la habilidad de la organización para generar y perpetuar una cultura la cuál debe permitir que los individuos que sirven a la organización alcancen todo su potencial".⁴⁷

⁴⁷ Ibid.

La pregunta importante es si la definición del conjunto más apropiado de los indicadores identificados bajo cada enfoque, puede generar la base de mejoramiento organizacional en el proceso de evaluación y si la teoría de evaluación que se utiliza tiene significado en la práctica.

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque que se utilice para comprender la realidad de las organizaciones, este requiere que se utilice apropiadamente. Este entendimiento necesita no sólo conocer cada metodología, sino también sus supuestos y restricciones bajo diferentes escenarios.

2.2. Efectividad organizacional.

Definir la efectividad organizacional es imposible, dado que no es un concepto, sino un constructo. Los constructos son abstracciones que existen en las mentes de la gente y por lo tanto no tienen realidad objetiva.⁴⁸

Son abstracciones mentales diseñadas para dar significado a ideas o interpretaciones.

Una diferencia entre constructos y conceptos es que los conceptos pueden ser definidos y exactamente especificados observando eventos determinados; los constructos no pueden ser especificados así.

La construcción del tipo-ideal⁴⁹ de Weber puede variar con las necesidades de la investigación y tiene la validez de un paradigma, cuyo objetivo es comprender una relatividad subjetiva alejándose de la realidad empírica, para dominarla mejor teóricamente.⁵⁰ Weber formó la noción del tipo-ideal, refiriéndose a los constructos, los cuales deben de ser elaborados teóricamente para facilitar la investigación.

Lo anterior, destaca la importancia de la utilidad del constructo en la elaboración de modelos que guíen la investigación.

Un modelo, según Domenge,⁵¹ "es una abstracción selectiva, una representación o sustituto de alguna parte de la realidad o del fenómeno de interés el cual está constituido por sus elementos más relevantes, expresando, en algún grado de rigurosidad, hipótesis y supuestos acerca de sus interrelaciones".

Es necesario especificar el objeto de estudio, que estará constituido por el conjunto de hechos o situaciones identificables y de interés para el investigador.

Dicho objeto existe independientemente del observador y del conocimiento, sin embargo el investigador percibe a dicho objeto de acuerdo a su paradigma o punto de vista. Por lo que mediante abstracción conforma aspectos teóricos acerca del objeto percibido, con el fin de identificar sus características, las cuales serán plasmadas en el modelo.⁵²

⁴⁸ Simón Domínguez, Nadima: "Evaluación organizacional", Ed. Sicco, México, 1997. p.37

⁴⁹ Weber, Max: "Economía y sociedad". Fondo de Cultura Económica (2ª. Ed. en español, de la 4ª en alemán), México, 1964, pp.33-39.

⁵⁰ Freund, Julien: "Sociología de Max Weber", Ediciones Península. España, 1986, p.99

⁵¹ Domenge, M. Rogerio: "Esquema sistémico de planeación de escenarios tecnológicos en situación de competencia: una aplicación en el sector manufacturero en México". Tesis Doctoral en Administración (Organizaciones). México, DEP, FCA, UNAM, 1992, pp.73-74.

⁵² Ibid, pp.73-76.

Según Bunge (1985, pp. 33-35), se distinguen dos sentidos principales del término modelo, en las ciencias del hombre y de la naturaleza: "...el modelo objeto, en cuanto a la representación esquemática de un objeto concreto, y el modelo teórico, en tanto que teoría relativa a esta idealización... Hacer de las cosas (fenómenos) concretas, imágenes conceptuales (objetos modelos) cada vez más ricos, y expandirlos en modelos teóricos progresivamente más complejos y cada vez más fieles a los hechos, es el único método efectivo para apresar la realidad por el pensamiento... La razón es el instrumento que nos permite construir sistemas con la pobre materia prima de los sentidos y de la intuición".⁵³

Es importante resaltar los cambios en las concepciones de organización que han caracterizado a la teoría de la organización. El concepto de organización se vuelve más complejo y variado. El énfasis ha cambiado de eficiencia a efectividad y en cada nueva concepción un nuevo significado de efectividad emerge.

Actualmente los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad son usados para significar características muy diversas del funcionamiento de las organizaciones. El término de eficiencia se refiere a la capacidad de una organización para obtener productos con el uso mínimo de recursos y se mide con relaciones tales como costo/beneficio, costo/producto y costo/tiempo.

En términos generales, se ha asociado el concepto de eficacia con el logro de metas. Algunos autores, no distinguen entre eficacia y efectividad o bien consideran la eficiencia como uno de tantos aspectos del concepto más amplio de eficacia⁵⁴.

2.2.1 Diferentes modelos de efectividad organizacional.

Los modelos de uso más generalizado para llevar a cabo, explicar y evaluar la efectividad organizacional son:

2.2.1.1 Modelo de objetivos.

Asume que las organizaciones tienen objetivos identificables, por lo que es medible el grado de avance hacia el logro de dichos objetivos y que una organización es efectiva de acuerdo con el grado en el cual los alcance.

2.2.1.2 Modelo de recursos.

La efectividad organizacional es una habilidad, para explorar el medio ambiente en la adquisición de recursos que son escasos y valiosos para mantener el funcionamiento de la organización.

2.2.1.3. Modelo de procesos internos.

La efectividad se considera en términos de procesos en lugar de estados finales⁵⁵.

⁵³ Citado en Domenge, 1992, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁴ Evia R., Carlos: "Eficiencia, eficacia y contradicciones en las Instituciones de Educación Superior", en Revista de Educación Superior. México, ANUIES, 1985.

⁵⁵ Pfeffer, Jeffrey: "*Usefulness of the concept*" en Goodman, P., Pennings, J., y asociados: *New perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco, Jossey-Bass, 1977, pp. 133-145.

Según Pfeffer, el estudio de la efectividad involucra un examen de:

- El proceso por medio del cual diversos grupos se desarrollan y articulan sus preferencias.
- El proceso por medio del cual la organización percibe las demandas y las confronta.
- El proceso por medio del cual las acciones y decisiones son tomadas en ese entorno de demandas e intereses en conflicto.

2.2.1.4 Modelo de satisfacción.

En este modelo, la efectividad es el grado en que la organización logra responder de manera satisfactoria a las demandas y expectativas de sus constituyentes estratégicos. La efectividad es enfocada desde el punto de vista de los individuos y de sus beneficios instrumentales.

2.2.1.5 Modelo de función social.

Se basa sobre aquello que las organizaciones hacen por o para la sociedad de la cual forman parte. El análisis de Parson (1960)⁵⁶ sobre las organizaciones es el trabajo más representativo sobre este enfoque. Parson establece que todos los sistemas sociales deben enfrentar cuatro problemas básicos:

- Adaptación. Adecuación del sistema a la realidad de las demandas del medio, paralelamente con la activa transformación de la situación externa.
- Logro de objetivos. Definición de objetivos y la movilización de recursos para obtenerlos.
- Integración. Establecimiento y organización de un conjunto de relaciones entre las unidades del sistema a fin de coordinarlas y unificarlas en una sola entidad.
- Permanencia. Mantenimiento a lo largo del tiempo de los patrones culturales y la motivación del sistema.

En consecuencia la efectividad puede conceptualizarse sobre la base de la solución dada a estos problemas

2.2.1.6 Perspectiva político - económica.

Walter Nord,⁵⁷ comparte la visión weberiana del estudio de las organizaciones como elemento constitutivo de la estructura política de la sociedad como totalidad.

2.2.2 Evaluación de la efectividad organizacional desde la perspectiva político-económica.

En este enfoque Nord,⁵⁸ incorpora a la teoría de la organización, el tema de los valores en su artículo: "*A political-economic perspective on organizational effectiveness*"⁵⁹.

La investigación sobre la efectividad se ha centrado en "variables de microcalidad"⁶⁰ tales como: productividad, flexibilidad, satisfacción en el trabajo, rentabilidad, adquisición de recursos, entre otros. Nord define a las "variables de macrocalidad", como aquellas que se refieren a la contribución de las organizaciones a la sociedad en su sentido más amplio.

⁵⁶ Citado en Hall, 1982. *op. cit.*, p.285.

⁵⁷ Nord, 1983. *op. cit.*, pp.95-133.

⁵⁸ Nord, 1983, *op. cit.*, pp. 95-133.

⁵⁹ *Ibid*, pp. 95-133

⁶⁰ Scott (1977), citado en Nord, 1983, *op. cit.*, p. 97.

Los criterios de macrocalidad han sido ignorados en la mayoría de los estudios sobre efectividad organizacional, ya que no se ha cuestionado en qué grado la efectividad lograda por las organizaciones beneficia a la sociedad.

La teoría crítica de la organización y la economía del bienestar,⁶¹ cuestionan los modelos prevalecientes y convergen en el análisis de la efectividad desde el punto de vista de la sociedad.

2.2.2.1 Teoría crítica de la organización.

Según Heydebrand,⁶² la teoría de la organización es crítica por que revela la naturaleza ideológica subyacente en modos específicos de producción, políticas económicas y procesos históricos y sociales. Los conceptos de poder, control, recursos, producción, metas, resultados y efectividad son términos ideológicos relevantes a estrategias y posiciones políticas dentro de un contexto histórico específico.

Alvesson,⁶³ señala que en muchas áreas de la teoría de la organización,⁶⁴ se carece de reflexión crítica. Hace referencia como un supuesto que las empresas normalmente tienen como objetivo a largo plazo la eficiencia, la cual "demanda" que el personal tenga condiciones de trabajo que estimulen cualitativamente su desempeño y desarrollo personal, desprendiéndose entonces que si las compañías actúan de acuerdo con este objetivo, los trabajadores tendrán condiciones satisfactorias y motivantes con el transcurso del tiempo; Alvesson considera que para grandes grupos de trabajadores, el trabajo ha sido descalificado y empobrecido como resultado de una creciente división de trabajo.

Alvesson establece dos formas de racionalidad: una basada en la optimización de la vida del trabajo en términos económicos, siendo la productividad y la eficiencia los objetivos centrales; la otra busca alcanzar el máximo bienestar en el trabajo en términos de valores humanísticos como salud mental, realización personal, entre otros; considera asimismo, que para entender estos tipos de racionalidad es necesario considerar el elemento ideológico.⁶⁵ Alvesson señala que gran parte de la teoría de la organización se caracteriza por la discusión de esas cuestiones a la luz de la ideología del grupo dominante. Por lo que la contribución de la teoría crítica a los problemas característicos de la sociedad es explicar la irracionalidad y las condiciones de dominación que dificultan el que las personas reconozcan la esencia de los problemas y puedan tomar sus decisiones libremente, sobre la base de sus verdaderos intereses.

Nord con base en la teoría crítica de la organización,⁶⁶ señala que deben considerarse las bases ideológicas de cualquier definición de efectividad y examinar el proceso histórico del desarrollo de los criterios prevalecientes de evaluación, los cuales no

⁶¹ Nord desarrolla su enfoque basado en ambas teorías.

⁶² Citado en Nord, 1983, *op. cit.* p. 98.

⁶³ Alvesson, Mats: "*Organization theory and technocratic consciousness: rationality, ideology, and quality of work*". Berlín, New York, Walter de Gruyter, pp. 2-3.

⁶⁴ Es importante señalar que Alvesson utiliza el nombre de teoría de la organización como referencia a las teorías tradicionales y convencionales de la misma, como la administración científica, las relaciones humanas, entre otras.

⁶⁵ Por ideología, Alvesson (1987) *op. cit.*, p.2, hace referencia más bien a una perspectiva influenciada por las necesidades de una elite dominante para legitimar las condiciones sociales prevalecientes, que a una que incluya independencia intelectual y tolerancia.

⁶⁶ Nord, 1983, *op. cit.*, p. 98.

siempre reflejan efectividad de las organizaciones, sino los criterios de los grupos más poderosos. De ahí que la teoría crítica de la organización pueda contribuir a reducir el impacto de las tendencias sociales existentes sobre nuestras percepciones y consecuentemente abre nuevas opciones de análisis.

2.2.2.2 La economía del bienestar.

La economía del bienestar⁶⁷ y la teoría crítica proporcionan perspectivas complementarias sobre la efectividad de macrocalidad en las organizaciones y por ende entran en conflicto con los criterios de microcalidad. En el modelo de competencia perfecta se supone que la "mano invisible del mercado" opera restringiendo a las organizaciones de modo que utilicen sus recursos para contribuir al bienestar de la sociedad. Desde ese punto de vista, la efectividad de macrocalidad se produce cuando se asegura la microcalidad.

No obstante, en la realidad actual, el modelo de competencia perfecta no describe las economías modernas. Desde una perspectiva holística, la operación de las empresas consideradas individualmente no maximiza el bienestar de la sociedad, dado que se ven afectadas por factores tales como monopolios, sindicatos, impuestos, entre otros. Nord propone considerar la efectividad del conjunto total de organizaciones, para explicar el bienestar de la sociedad.

2.2.2.3 Perspectiva de efectividad organizacional considerando una población de organizaciones.

Nord, dirige su atención a la efectividad del conjunto de organizaciones y su contribución al bienestar de la comunidad, entendida como la suma de las satisfacciones individuales y no a la de algún grupo en particular. Una contribución del enfoque de Nord es la introducción de nuevos criterios de efectividad, los cuales son de interés para todos los miembros de la comunidad.

Nord considera a las organizaciones como determinantes centrales de la calidad de vida de la sociedad, para lo cual establece los ejes bajo los cuales se evaluará la efectividad.⁶⁸

- ↪ Provisión de bienes y servicios.
- ↪ Efectos de perseguir criterios de microcalidad.
- ↪ Desempleo.
- ↪ Rotación de personal.

2.2.2.3.1 Provisión de bienes y servicios.

Las organizaciones que son efectivas según criterios de microcalidad (eficiencia, flexibilidad, productividad, rentabilidad, etc.) pueden presentar una serie de contradicciones que según Nord, se resumen en los temas del comportamiento del producto y la competencia imperfecta, soberanía del consumidor y la economía del bienestar.⁶⁹

Los principales problemas de la competencia imperfecta, se derivan del comportamiento de las empresas bajo condiciones de monopolio y oligopolio. Según Baran y Sweezy

⁶⁷ Citado por Nord, 1983, op. cit., p. 99.

⁶⁸ Nord, 1983, op. cit. p. 101.

⁶⁹ Ibid, p. 102.

(1968),⁷⁰ en su libro *Monopoly Capital*, la ausencia de incentivos para reducir precios, el logro de la efectividad a nivel micro (rentabilidad de la organización, satisfacción de sus miembros, adquisición de recursos, adaptabilidad-flexibilidad, etc.) lleva a una subutilización de recursos debido a procesos que retardan la producción, inversión e innovación. Sin embargo, añaden a medida que el mercado de capitales es competitivo, las utilidades se reflejan en la ganancia de los participantes, existe un interés en reducir costos, se utilizan nuevas tecnologías para ser más eficientes, se optimizan los procesos de producción, se produce bienestar en la sociedad, aun cuando muchas veces se erosiona la soberanía del consumidor.

Una de las formas de manipular las preferencias del consumidor consiste en reducir las opciones de compra, con objeto de captar un mayor segmento de mercado.

Según Nord, una asignación óptima de recursos implica el control de las decisiones de los productores, mediante las preferencias de los consumidores. Desde un punto de vista macro de efectividad, los consumidores bien informados son una condición para lograr la efectividad organizacional, en contraste con el enfoque de microcalidad, en el cual la información de los consumidores es más un problema que un criterio de éxito y aun cuando sean efectivas a nivel micro, utilizan una gran cantidad de recursos para controlar las variaciones en el gusto de los consumidores, esto es, incrementan su microefectividad reduciendo la soberanía del consumidor.

Nord establece que las organizaciones buscan obtener logros siguiendo los criterios de microcalidad y que difícilmente pueden ser efectivas desde el punto de vista de macrocalidad; no obstante, menciona que este enfoque debe serle útil, para comprender ciertas regulaciones del gobierno y contribuir a que los administradores de las empresas enfrenten el reto que representa ser efectivos a nivel macro. Asimismo señala que si una empresa no logra alcanzar altos niveles de efectividad a nivel micro, es posible que su desaparición no sea benéfica a la sociedad, debido al desempleo y otros costos sociales que originan el cierre de empresas.

Este enfoque permite una visión de las consecuencias que las organizaciones originan en la sociedad moderna y cómo pueden modificarse para lograr el beneficio de los seres humanos.

Es común que al hablar de efectividad organizacional, se asuma implícitamente que el logro de efectividad a nivel micro representa el cumplimiento de objetivos sociales, lo cual no necesariamente es cierto. Nord propone que los criterios de microefectividad sean aceptados como un punto de partida en el logro de la efectividad organizacional y no como los criterios únicos para evaluar la contribución de una organización al bienestar de la sociedad.⁷¹

⁷⁰ Citado en Nord., 1983, op. cit., p. 102

⁷¹ Nord, 1983, op. cit., pp.102-108

2.2.2.3.2 *Efectos de perseguir criterios de microcalidad.*

Las organizaciones modernas tienen importantes efectos, no sólo económicos, sino también políticos y ambos deben ser considerados en las evaluaciones de su efectividad; su influencia la ejercen estableciendo criterios que legitiman las oportunidades, que norman la formación de la fuerza de trabajo que se necesita para lograr la microefectividad y que contribuyen a un proceso de gobierno no democrático.⁷²

Max Weber fue pionero en escribir cómo crean las organizaciones sus entornos, influenciando los criterios usados en la toma de decisiones de diversas instituciones y de los individuos. McNeil (citado en Nord, 1983), describe cómo las necesidades de las elites organizacionales se hacen manifiestas en las instituciones y los recursos a través de su influencia en los decisores, es decir las organizaciones se vuelven más políticas a medida que desarrollan estrategias para controlar otras organizaciones. Las organizaciones influyen directa o indirectamente en la naturaleza del gobierno y más aun en ocasiones actúan como si fueran el gobierno, con respecto a la sociedad y a la vida de sus miembros. La concentración de recursos en manos de los grupos empresariales es un elemento de control, por lo que la efectividad organizacional a nivel micro puede contribuir a un proceso de gobierno que de hecho es no democrático y que da poca importancia a las consecuencias sociales.⁷³

Nord señala que los procesos organizacionales también afectan el funcionamiento psicológico de los individuos, haciendo más débil su influencia potencial en el sistema político.

Argyris (1973),⁷⁴ menciona que el análisis de microcalidad se ha referido a la satisfacción individual y a la salud física y mental del trabajador en los roles organizacionales; el de macrocalidad se refiere a estos criterios, pero considera además las consecuencias de los procesos organizacionales en la habilidad de los individuos para desempeñar roles fuera del lugar de trabajo.

Las organizaciones modernas solamente son viables si existe una fuerza de trabajo disciplinada y adecuada a sus necesidades.

Según Meyer y Rowan (1977),⁷⁵ los sistemas educacionales pueden ser mejor entendidos como la institucionalización de los valores sociales. La búsqueda de microcalidad en las organizaciones modernas se ha introducido en el sistema educacional reduciendo la habilidad de los miembros de la sociedad para gobernar el sistema económico. La inclusión y exclusión de ciertos temas de la currículo en algunas instituciones educativas son, en algunos casos, respuestas a los intereses de las organizaciones de tener graduados adecuados a sus intereses, poniendo poco énfasis en formar recursos humanos con crítica, capaces de apreciar una amplia variedad de estímulos y de obtener satisfacción de vida de los recursos disponibles.

⁷² Ibid, pp. 108-109.

⁷³ Ibid, pp. 109-116.

⁷⁴ Citado en Nord, 1983, p. 114.

⁷⁵ Citados en Nord, 1983, p. 115.

2.2.2.3.3 Desempleo.

El desempleo ha recibido poca atención en la literatura, como criterio prioritario para evaluar la efectividad organizacional. Brenner⁷⁶ (1976), señala que el individuo necesita adaptarse a la separación de sus compañeros y a la ruptura de los lazos emocionales que le unían a su trabajo, asimismo pierde la oportunidad de logro que estaba conectada a su puesto, pierde esperanzas, se frustra y presenta ansiedad con respecto al futuro.

Generalmente el desempleo se considera un problema económico, pero según Nord, es también un problema que indica que las organizaciones son menos efectivas en contribuir a la solución de necesidades humanas, y que desde la macroperspectiva el desempleo debe considerarse como un índice de efectividad organizacional.

2.2.2.3.4 Rotación de personal.

El análisis de efectividad a nivel micro, dirige su atención a la rotación de personal en el sentido de que puede reducir la eficiencia, incrementa los costos de entrenamiento y reclutamiento y tal vez baje la moral de los empleados que continúan dentro de la organización.

2.3. Evaluación de la efectividad del proceso de descentralización del INEA.

En el presente trabajo se usa el término efectividad para determinar los criterios que permitan evaluar organizaciones del sector educativo, como el INEA, que han llevado a cabo su descentralización partiendo de las siguientes premisas:⁷⁷

- No puede existir un modelo universal de efectividad organizacional.
- Al no existir una concepción universal de las organizaciones son requeridos múltiples modelos de efectividad organizacional.
- *Existe divergencia en el uso del constructo efectividad organizacional y su significado.*
- Los directivos usan los juicios de efectividad organizacional para justificar lo que ya se hizo, para manejar los conflictos, para motivar cambios sociales, para contribuir a una imagen determinada, para asignar responsabilidades, etc.
- Los investigadores se enfocan a determinar los indicadores medibles de efectividad que permitan hacer juicios confiables y válidos. Los teóricos prefieren desarrollar proposiciones y relaciones que tengan aplicación generalizada en las organizaciones.⁷⁸
- *Es necesario ampliar los criterios relevantes de efectividad organizacional.* Con frecuencia los criterios e indicadores de efectividad utilizados en las empresas están orientados hacia el logro de metas.

⁷⁶ Citado en Nord, 1983, p. 110.

⁷⁷ Cameron, Kim y Whetten, David: "Some conclusions about organizational effectiveness", en Cameron et al: *Organizational effectiveness, a comparison of multiple models*. New York, Academic Press, 1983, pp.262-269.

⁷⁸ Ibid, p. 265.

Dentro de la perspectiva político económica utilizada por Nord,⁷⁹ se considera que las evaluaciones de efectividad organizacional no deberían enfocarse sólo a resultados y efectos que a las organizaciones producen, sino deberían considerar como criterios lo que ellas pudieran producir. Según Cameron *et al.*,⁸⁰ las organizaciones pueden hacer las cosas bien (modelos tradicionales de eficiencia), o pueden hacer bien las cosas debidas (modelos tradicionales de efectividad), pero cuando se expanden los criterios de efectividad, puede buscarse la respuesta a las preguntas: ¿Qué más pueden hacer las organizaciones?, ¿Para quiénes? Sin embargo, el espacio del constructo de efectividad es tan amplio, que sería de poca utilidad un modelo que tratara de incluir todos los indicadores posibles. El reto es desarrollar modelos que sean comparables, y que tomen en cuenta muchos indicadores y criterios ignorados hasta ahora.

Cuando se utilizan como marcos teóricos diferentes disciplinas, los procesos organizacionales y atributos que reciben atención son sustancialmente diferentes.

Así hay modelos a niveles micro y macro de análisis que enfatizan resultados a corto y a largo plazo, otros se enfocan a resultados y a fines, mientras que otros a medios o procesos, por citar algunos.

Dado que el mejor criterio de efectividad no puede ser determinado, Cameron y Whetten sugieren que los investigadores se enfoquen a determinar los criterios apropiados que sean consistentes con su paradigma, es decir, se concentren sobre dominios limitados del constructo.

Por lo que se obtienen dos conclusiones importantes: la efectividad no puede ser valorada ni entendida usando sólo un modelo o un punto de vista, por lo que la investigación debiera dirigirse a elaborar múltiples modelos para valorar la efectividad y no a discutir si un modelo es correcto o no.

Cameron y Whetten,⁸¹ sugieren la utilización de una guía compuesta de siete cuestiones que deben ser contestadas por todo investigador antes de comenzar cualquier estudio sobre efectividad organizacional.

La idea es que estas preguntas centrarán el trabajo limitando la confusión y ambigüedad característica, de forma que se pueda progresar en la delimitación del espacio del constructo de efectividad organizacional:

1) ¿Desde qué perspectiva se pretende ponderar la efectividad?

La efectividad debe ser valorada desde algún punto de vista, si bien las organizaciones nunca satisfacen plenamente a todos los participantes y lo que es efectivo para unos no lo es para otros. Lo importante para el investigador, es que debe especificar la perspectiva desde la cual se valora la efectividad. De ahí la importancia de tomar la decisión sobre qué modelo o modelos son los más apropiados considerando las características, así como las circunstancias que le son propias a la organización.

⁷⁹ Nord, Walter R: "A political-economic perspective on organizational effectiveness" en Cameron *et al.*: *Organizational effectiveness, a comparison of multiple models*. New York, Academic Press, 1983. pp.95-133.

⁸⁰ Cameron *et al.*: "Some conclusions about organizational effectiveness", *op. cit.*, p. 265.

⁸¹ *Ibid*, pp. 270-274.

2) ¿Cuál es el dominio de actividad al que se refiere la evaluación?

No hay organización que sea efectiva en todas sus actividades, tampoco es posible evaluarlas todas. Sin embargo lo más importante es definir las actividades que son objeto del estudio de evaluación, es decir en qué actividad se centrará la evaluación. Las medidas o indicadores de efectividad pueden referirse a resultados, procesos y estructuras.

Los indicadores de resultados se enfocan a características específicas de materiales u objetos sobre los cuales la organización ha desempeñado alguna operación.

Las medidas de procesos se enfocan sobre las actividades realizadas por la organización, en ocasiones el enfocarse a los procesos puede originar el no cumplimiento de las metas u objetivos, lo cual se vuelve patológico cuando existe una brecha muy grande entre medios y fines.

3) ¿Cuál es el nivel de análisis apropiado para el estudio?

La selección del nivel de análisis depende del fenómeno a ser explicado, puede hacer referencia a:

- Comportamiento o atributos de participantes individuales.
- Funcionamiento o características de algún aspecto o segmento de la estructura organizacional.
- Características o acciones de la organización vista como una entidad colectiva que funciona en un sistema más amplio de relaciones.

4) ¿Cuál es el propósito de la evaluación de la efectividad?

Se dispondrán de diferentes datos, diversas fuentes serán consultadas, diferentes grados de cooperación o resistencia serán encontrados y serán requeridas diferentes estrategias de medición según sea el propósito de la investigación.⁸²

Una concepción clara del propósito es muy importante en un estudio de efectividad.

5) ¿Cuál es el horizonte de tiempo considerado en la evaluación?

Es necesario especificar si los criterios que se van a utilizar para la evaluación de la efectividad son a largo o a corto plazo. Los resultados o logros obtenidos, algunas veces no pueden ser detectados si se hace una evaluación a corto plazo, ya que pueden darse de forma incremental en un período largo de tiempo.

6) ¿Qué tipo de datos es usado en la evaluación de la efectividad?

La investigación puede enfocarse a la selección de datos objetivos (registros de la organización), o bien a datos subjetivos (percepciones, opiniones, juicios).

La ventaja de estos últimos es que puede valorarse un conjunto amplio de criterios de efectividad, desde una variedad de perspectivas. Sin embargo, se debe tener presente que la confiabilidad o validez de los datos puede verse afectada por la deshonestidad o falta de información en las respuestas.

⁸² Argyris, 1970. Citado en Cameron *et al*, 1983, op. cit., p. 272.

7) ¿Cuál es la referencia que se empleará en la evaluación?

Se pueden elegir entre varias alternativas:

- Análisis comparativo.
- Análisis normativo.
- Análisis centrado en objetivos.
- Análisis del desarrollo o crecimiento.
- Análisis de las características.

Es importante señalar que no existe un sistema de indicadores únicos que permita identificar cuál es el mejor criterio de evaluación.

Ahora bien, el valor de los criterios está en las percepciones y en las preferencias de los individuos, por lo que puntos de vista múltiples pueden ser igualmente legítimos, cada organización es un mundo diferente, con objetivos, procesos, política y cultura. Igualmente se ve influenciada por un entorno complejo que cambia y evoluciona todo el tiempo, esto hace que cada organización sea diversa y particular en cada instante de tiempo.

Por lo anterior deben hacerse comparaciones sistémicas de múltiples modelos de efectividad, lo cual permitirá que pueda ir desapareciendo la confusión existente entre la literatura sobre el tema e ir desarrollando un proceso de aprendizaje continuo.

2.4 Metodología de la evaluación organizacional.⁸³

Para el desarrollo de esta investigación, en lo que respecta a la evaluación de la efectividad del proceso de descentralización del INEA, se determinó que es aplicable utilizar las siete preguntas sugeridas por Cameron y Whetten y de hecho forman parte fundamental del hilo conductor en la investigación.

Con objeto de lograr la delimitación del espacio del constructo de efectividad, Cameron⁸⁴ sugiere al investigador contestar una serie de preguntas, antes de iniciar cualquier evaluación sobre efectividad organizacional; en el caso de la presente investigación, así se hará, dichas cuestiones son las siguientes:

1. ¿Desde qué perspectiva se pretende ponderar la efectividad?

Perspectiva de la evaluación.

Para la evaluación de la efectividad organizacional del INEA, en función de su proceso de descentralización, se seleccionó la teoría crítica de la organización, corriente weberiana y la perspectiva de efectividad organizacional, basada en Nord.

⁸³ Simón, Nadima. "Evaluación Organizacional", ed. SICCO, México, 1997, p. 70.

⁸⁴ Cameron *et al*, pp.270-274.

2. ¿Cuál es el dominio de actividad al que se refiere la evaluación?

Selección del dominio de actividad a evaluar.

En este trabajo se pretende evaluar el proceso de descentralización del INEA y los efectos logrados en y por la organización en el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

3. ¿Cuál es el nivel de análisis apropiado para el estudio?

Nivel de Análisis.

El nivel de análisis es la organización, ya que el interés principal es evaluar fundamentalmente la efectividad del proceso de descentralización del INEA y sus efectos en la prestación del servicio educativo, considerando los aspectos de: cobertura, calidad, oportunidad, acreditación, certificación y pertinencia del servicio.

4. ¿Cuál es el propósito de la evaluación de la efectividad?

Se pretende hacer una crítica real del proceso de descentralización del INEA, conocer los grados de cooperación y/o resistencia logrados entre las diferentes instancias participantes y los resultados que, en forma integral, percibe la sociedad del servicio educativo que recibe.

5. ¿Cuál es el horizonte de tiempo considerado en la evaluación?

Los criterios de evaluación de la efectividad son de corto plazo, ya que se están considerando los primeros resultados obtenidos en los institutos estatales ya descentralizados, sin embargo es conveniente señalar que el proceso de descentralización del INEA aún no se ha concluido, por lo que los resultados aquí presentados deben tomarse como representativos de 20 estados, a un año de su descentralización. Aunado a lo anterior, es conveniente señalar que un proceso de tal magnitud tarda en fructificar varios años.

6. ¿Qué tipo de datos es usado en la evaluación de la efectividad?

Tipo de datos utilizados.

Se utilizaron datos objetivos (registros de la organización, en este caso INEA y datos subjetivos (datos que hacen referencia a percepciones, opiniones o juicios).

7. ¿Cuál es la referencia que se empleará en la evaluación?

Referencia para la evaluación.

Para la evaluación del proceso de descentralización del INEA se tomó como referencia el proceso de descentralización de la SEP, así como experiencias descentralizadoras del sector educativo y gubernamental de otros países.

CAPÍTULO 3
LA DESCENTRALIZACIÓN DEL
SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO
Y EN OTROS PAÍSES.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO Y EN OTROS PAÍSES.

Introducción. El Gobierno de México ha considerado conveniente devolverle a cada uno de los estados que forman la República Mexicana, diversas facultades y responsabilidades que siempre debieron haber sido suyas y que por circunstancias históricas hasta ahora se han conservado centralizadas.⁸⁵

A este proceso que permite reivindicar y reestructurar a la Administración Pública mexicana, se le denomina "Descentralización" y por diferentes circunstancias de carácter más bien político, el gobierno le ha mal llamado: "Federalización", "Nuevo Federalismo" e incluso "Verdadero Federalismo", según el gobierno en turno, ya que esto fortalece el pacto federal que mantiene unidos a todos los estados de la República Mexicana.

Los avances de la democracia, que se ven reflejados en el incremento de la competencia electoral y el crecimiento y fortalecimiento de todos los partidos políticos, han hecho efectivo en la práctica que se disperse el poder, y al mismo tiempo se trata de proteger los intereses locales de las invasiones del gobierno central. (Por ejemplo: candidatos locales a puestos de elección popular).

Esto implica un proceso de pluralidad democrática y participativa, que se tiene que reflejar en la vida de los estados, en la vida de los municipios y tiene varias dimensiones: administrativa, jurídica y presupuestal.

Una de las prioridades que debería tener el Gobierno de México es establecer realmente el carácter de República Federal a nuestro país, sin embargo la tarea no es nada fácil ya que evidentemente el país ha tenido un gobierno federalista en la Constitución y en su base jurídica, pero indudablemente centralista en su parte política y económica.

Es entonces conveniente comentar que para fines prácticos, al proceso de federalización se le ha tomado como sinónimo de descentralización, por lo que en esta investigación así será tomado, aunque realmente la descentralización es el instrumento administrativo, el medio que permitirá apoyar y desarrollar al federalismo.

3.1. Aspectos teóricos de la federalización y descentralización.

Con el propósito de conocer el aspecto teórico de la federalización y el de descentralización administrativa, a continuación se presentan algunas definiciones y consideraciones del proceso, iniciando con el federalismo como forma de gobierno.

3.1.1. Federalismo.- Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: **unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.**⁸⁶

⁸⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), "El Federalismo Mexicano". Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México 1998.

⁸⁶ IILSEN, op cit.

Sin duda es interesante conocer como percibe el federalismo la clase política del país: Leonel Cota, Gobernador de Baja California Sur (1999-2005), define al federalismo de la siguiente forma: "Nosotros concebimos el federalismo como una alianza, es una alianza de estados, es una alianza de municipios, con competencias específicas en cada ámbito".⁸⁷ Para Fernando Canales Clariond, Gobernador de Nuevo León (1997-2003), federalismo es: "Unión de estados y de regiones para un objetivo común".⁸⁸

3.1.2 Autores teóricos del federalismo.

Por ello, es conveniente citar algunas de las reflexiones de los principales teóricos y estudiosos sobre el tema, quienes han dedicado buena parte de sus estudios para tratar de definir en forma clara y concreta el término federalismo. De esta forma:

3.1.2.1 Johannes Althusius (1577-1638).- Nacido en Alemania, ha sido considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo; establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal sino una reunión de estados.

Desde el punto de vista de Johannes Althusius, el federalismo debe de ser construido de la base hacia el centro, y no del centro hacia los estados y hacia los municipios. Entonces las políticas que refuercen el sentido del federalismo mexicano deben de ser, antes que nada, las capacidades de autogestión, de autonomía que deben tener los estados y los municipios para poder ejercitar gasto y recaudación con mayor holgura y con mayor amplitud.⁸⁹

3.1.2.2 Charles Louis de Sécondat, Barón de Montesquieu (1689-1755).- Nació en el Château de La Brède. Escritor y jurista francés, desarrolla el concepto de "República Federativa", como modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas.⁹⁰ Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad.

3.1.2.3 Alexander Hamilton (1755-1804), John Jay y James Madison (1751-1836).- Políticos norteamericanos, autores de los artículos del informativo "*El Federalista*", (1787-1788) señalan que el federalismo es una "unidad en la diversidad", caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas, entre los estados miembros y la Federación. De tal modo que éstos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso

⁸⁷ Cota, Leonel, Opinión expresada en el Programa "Línea de Fuego", conducido por Eduardo Ruiz Healy, de TV Azteca. Tema: "El Nuevo Federalismo" transmitido el día 2 de febrero de 2000.

⁸⁸ Canales Clariond, Fernando Opinión expresada en el Programa "Línea de Fuego", conducido por Eduardo Ruiz Healy, de TV Azteca. Tema: "El Nuevo Federalismo", transmitido el día 2 de febrero de 2000.

⁸⁹ IILSEN, opcit

⁹⁰ IILSEN, opcit

evolutivo, sino que tenían también en cuenta su "evidente unión con el Constitucionalismo".⁹¹

En el proceso de federalismo que vive actualmente México, teóricamente se percibe la visión de éstos autores, ya que la "unidad de la diversidad" que mencionan, se ve reflejada en la pluralidad de partidos que están gobernando a estados y municipios, bajo una misma Constitución Política con lo cual se ha enriquecido la vida democrática del país.

3.1.2.4 Alexis de Tocqueville (1805-1859).- Escritor y político francés, en su obra "La Democracia en América", señala que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el Gobierno Federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del Gobierno Federal fue la excepción.⁹² Más adelante hace hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones a favor de la prosperidad y de la libertad humana.

Sin duda que el federalismo desarrollado en las Trece Colonias, que dependían y reportaban directamente a la metrópoli de Inglaterra, decidieron independizarse de la metrópoli y unirse en un gobierno común, como estados federados, en la que cedieron parte de las atribuciones de gobierno que cada una de las colonias tenía, a su gobierno central, esencialmente: el ejército, la defensa y la soberanía, por una parte, y por otra la representación ante el contexto internacional, las relaciones exteriores, que dio como resultado un desarrollo económico notable, motivo por el cual otros países trataron de implantar ese sistema de gobierno, pero los resultados son diferentes en cada país de acuerdo a las circunstancias que le son propias ya sean de índole económica, política, social e histórica.⁹³

El federalismo es una forma de organización del Estado, en México la forma de organización surgió central, sin embargo al elaborar su Constitución Política con influencias externas de países como Francia y Estados Unidos, adoptó la forma federal, la cual ha sido incongruente con la forma de actuar que hasta ahora ha tenido el grupo en el poder. (PRI y PAN).

3.1.2.5 Jesús Reyes Heróles (1921-1985).- En su obra "El Liberalismo Mexicano", postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigna plenamente en sus orígenes, está la forma federal.⁹⁴

⁹¹ IILSEN, op cit

⁹² IILSEN, op cit

⁹³ IILSEN, op cit

⁹⁴ IILSEN, op cit

3.1.2.6 Otros autores. También hay teóricos que, con diferente perspectiva, perciben al federalismo como la realización de valores u objetivos, de esta manera, **Norberto Bobbio** (1909), filósofo italiano, concibe teóricamente al federalismo de la siguiente forma: "... es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada".⁹⁵

Dentro de los autores modernos sobre federalismo, puede mencionarse a **Barry Weingast** (1992), quien establece que durante los últimos 300 años, las naciones más poderosas y desarrolladas, adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico; por ejemplo: los Países Bajos durante la segunda mitad del siglo XVI; Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVII y hasta la segunda mitad del siglo XIX; los Estados Unidos de América, de la parte final del siglo XIX, hasta nuestros días. Estos países –señala Weingast- asumieron como sistema político "el federalismo orientado al mercado", el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del Gobierno Federal para confiscar la riqueza, para ello es imprescindible tomar en cuenta los postulados de la Constitución, evitando que esta sea tan sólo un conjunto de reglas escritas que pueden ser cambiadas, evitadas o ignoradas. Además, considera que la teoría del constitucionalismo positivo, tiene el propósito de explicar la relación entre la organización política de la sociedad y su desempeño económico, por lo cual señala los siguientes principios:

1. "Una Constitución debe ofrecer los medios de su propia preservación. En el lenguaje de la economía moderna, esto requiere que dicho ordenamiento jurídico sea autocumplido."⁹⁶
2. "El Constitucionalismo Positivo es solamente un fundamento político insuficiente para la protección de los mercados".
3. "Una de las tareas específicas de las instituciones políticas es proveer lo necesario para el gobierno limitado, por ejemplo, para la durabilidad de los derechos y políticas, vía restricciones, sobre la discreción política futura".

Contrario a lo que establece Barry Weingast, en México la Constitución pareciera ser un conjunto de reglas escritas que pueden ser cambiadas, evitadas e ignoradas, como ejemplo las reformas hechas al Artículo 115 Constitucional en la década de los ochenta.

Retomando los postulados de los autores de "El Federalista"⁹⁷ (Hamilton, Jay y Madison), se infiere que el federalismo es un "proceso evolutivo" relacionado directamente con el "Constitucionalismo" y que inicialmente fue considerado como un "principio de configuración política" (Althusius), sin embargo, en la actualidad se incluye primordialmente el aspecto económico, como un elemento fundamental para alcanzar una mejor relación entre la Federación y los estados miembros, mediante el

⁹⁵ Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*. México, 1985 p. 691.

⁹⁶ IILSEN, op cit.

⁹⁷ IILSEN, op cit

establecimiento de limitantes sobre el poder federal. La esencia del federalismo es que proporciona un sistema de descentralización política, de ahí que William Riker (1964) defina al sistema político como federal si tiene las siguientes características:

a) Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población.

En México existen tres niveles de gobierno, gobernando el mismo territorio y la misma población: federal, estatal y municipal.

b) Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política.

En México, la población no confía plenamente en sus gobiernos locales para la resolución de sus problemas, prueba de ello son la infinidad de plantones, marchas y protestas donde hacen saber sus inconformidades a las autoridades correspondientes y a las siguientes. Además de ser una clara muestra de la reacción de los ciudadanos en contra del gobierno centralista. "Por eso el Nuevo Federalismo se manifiesta como alternativa de cambio progresivo y gradual para que la sociedad mexicana se reacomode sin violentar principios institucionales",⁹⁸ a lo cual se puede agregar el "verdadero federalismo" del Presidente Vicente Fox.

c) Una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.

En este contexto, Barry Weingast señala una cuarta característica para un sistema federal orientado al mercado, esto es, espacios de autoridad regulatoria:

"La autoridad para regular mercados no está investida en el más alto gobierno político en la jerarquía; los gobiernos más cercanos están prevenidos de usar su autoridad regulatoria para instaurar barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades políticas".⁹⁹

Además, el autor postula que la autoridad del Gobierno Federal para hacer política económica debe ser limitada y dicha autoridad por lo tanto, debe estar depositada en las unidades políticas más bajas, señalando al respecto:

"Las consecuencias económicas del federalismo resultan del proceso de descentralización política de la autoridad económica que induce competencia entre las unidades políticas más bajas. Alguna garantía para la ausencia de autoridad política del gobierno central para regular es esencial para el éxito de ese sistema. Algo debe garantizar los límites sobre la autoridad del gobierno central para regular directamente, para usurpar esa autoridad, o simplemente, para remover sus concesiones iniciales de esa autoridad a los niveles más bajos".¹⁰⁰

En México, el Gobierno Federal aún continua con su practica centralista con lo cual sigue usurpando funciones de los gobiernos estatales y municipales tal es el caso del programa de Progresá (1994-2000), que en la administración de Vicente Fox, fue retomado ahora con el nombre de "Nuevo Progresá" (2001-2006), que es un programa

⁹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. "*Descentralización Política y Federalismo*". Consideraciones sobre el caso de México. Revista Gestión y Estrategia. UAM-A, 1997

⁹⁹ Weingast Barry. "*El papel económico de las Instituciones Políticas*". Universidad de Stanford, 1992 p.12

¹⁰⁰ Weingast Barry, op cit. P.25

centralista, donde los gobiernos municipales no opinan, ni siquiera participan; es un programa que riesgosamente regresa a las etapas más centralistas del país.

La tradición del ejercicio del poder en México tiene una clara tendencia centralizadora y hacia formas de dominación patrimonialistas y clientelares, de ahí que el caciquismo, el caudillismo, el presidencialismo, no son más que manifestaciones históricas y cotidianas de la tradición del poder en México.¹⁰¹

3.1.3 Formas de organización política.

3.1.3.1 Pacto Federal. En México, el Congreso Constituyente de 1824 señala que el pacto federal se materializa en la Constitución, debido a que en ella queda estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresan y acuerdan, por medio de sus representantes, los derechos que ceden a la Federación para el bien general de ella y de los que cada uno se reserva.

En México el pacto federal sólo ha beneficiado algunos estados, como el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, presentando los siguientes testimonios: "En este país, ya lo dijimos, vivimos un centralismo de facto, y vivimos realidades donde los enclaves de la Federación siguen estando en el municipio, y nos convertimos en pedigüños y en regateadores de la Federación" (Zeferino Torreblanca Presidente Municipal de Acapulco)¹⁰².

"... Cuando estoy hablando del rezago es que en el caso del pacto federal ahí está claro que hay una serie de inercias que están obstaculizando esa posibilidad, y que en el caso concretamente de la marginación Oaxaca es uno de los más afectados, como lo es Guerrero" (José Murat Gobernador de Oaxaca).¹⁰³

3.1.3.2 Estado Federal. El Estado Federal "constituye la realización más elevada de los principios del constitucionalismo".¹⁰⁴ Es la organización política que resulta de la unión de dos o más estados soberanos relacionados con un fundamento jurídico, y en general, tiene las siguientes características:

"Territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.

Una población que dentro del estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal.

Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.

La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos cámaras: Una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos, representantes de los estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por

¹⁰¹ Martínez Martínez, Pedro. *Federalismo y Descentralización Contemporáneos*. 1997

¹⁰² Opinión expresada dentro del programa: "Línea de Fuego", conducido por Eduardo Ruiz Healy, de TV Azteca, transmitido el 2 de febrero de 2000. México

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Bobbio Norberto. op cit. p. 689

cierto número de habitantes, en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población; en cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado”¹⁰⁵

George Jellinek se refiere al Estado Federal como “... un Estado soberano formado por una variedad de estados. Su poder nace de la unidad estadista de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre estados...”¹⁰⁶

Un aspecto relevante de cualquier sistema federalista, es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al estado federal del centralista, en el que sólo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Desde el punto de vista de la organización de los gobiernos el federalismo es una forma de organizar la República; desde el punto de vista económico el federalismo, en teoría, es una forma continuada de distribuir las responsabilidades, las funciones y los recursos de los gobiernos.

Así por ejemplo, los gobiernos locales se encargan de los servicios públicos básicamente, los gobiernos regionales o estatales en este caso tendrían las responsabilidades que son de orden común para los gobiernos naturales, como el fomento económico, las comunicaciones entre los estados, la educación, la salud, etc., y la Federación tiene un conjunto de responsabilidades que nos son comunes a la aspiración de construir una nación. (Fernando Baca, Director de Desarrollo del Federalismo de la Secretaría de Gobernación en el año 2000).

Dentro del contexto del Nuevo Federalismo, éste debe ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales, para lograr un equilibrio del poder y no se marginen a grupos o comunidades, ya que sin el fortalecimiento de los gobiernos locales el desarrollo regional no es viable, ya que “no obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel más activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico del país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en una carga para el resto de la nación”.¹⁰⁷

3.1.3.3 La Confederación. Existe otra forma de organización del Estado que es la Confederación. Este tipo de organización política tiene muchos aspectos similares y también algunas diferencias con las características propias del Estado Federal, como las que a continuación se citan:

¹⁰⁵ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, 1987, p. 463

¹⁰⁶ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. México. 1958, p. 622

¹⁰⁷ Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez, Sarah. “*El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional*”. En *Revista de Gestión y Política Pública*, México, 1994. CIDE, Vol. III, Núm. p. 93

Existe un reparto de las competencias de los poderes legislativo y ejecutivo, entre una autoridad central y varias locales. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el Estado Federal el cual representa el poder supremo, en los sistemas confederales, como señala Kelsen, "... la competencia de mayor amplitud y de más importancia corresponde a los estados miembros y la competencia asignada a los órganos centrales representa una excepción."¹⁰⁸

En el sistema confederativo los estados miembros buscan, en principio, tener una competencia total, dejando algunos aspectos que serán atribuidos a la competencia central representada por la Confederación, en este sentido Kelsen señala: "... por ejemplo, las relaciones exteriores y aún esto tampoco de una manera exclusiva, pues los estados miembros siguen teniendo cierta competencia para los negocios extranjeros, al lado de la que corresponde a la Unión Confederal."¹⁰⁹

Cabe destacar que la legislación central, y por lo tanto común en todo el territorio, es competencia de un órgano compuesto por delegados de los gobiernos de los estados confederados, además, un aspecto principalmente característico, es que las leyes de carácter general establecidas por los órganos centrales rigen para la población sólo de un modo mediato (como lo señala Kelsen), porque las normas confederales únicamente son obligatorias en el momento de ser promulgadas por los estados miembros.

En el sistema confederal las funciones ejecutivas son desempeñadas por el órgano legislativo central (conformado como se menciona en el punto anterior).

En la Confederación cada estado suministra un determinado contingente militar que dependerá de un generalísimo de la Unión. Los gastos públicos de la Confederación son satisfechos por el pago de impuestos que realizan los estados confederados.

Por otra parte, George Jellinek se refiere a una Confederación de estados, como la unión de estados independientes mediante un pacto, por el cual quedan unidos con la finalidad de proteger el territorio de la Confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. En el aspecto jurídico, la soberanía de los estados miembros no disminuye, pero para conservarla están obligados mutuamente a ejercitar ciertas funciones teniendo como objetivo el bien común, bajo determinadas circunstancias.

Además, señala que la Confederación es una unión de estados de carácter internacional, regida y reconocida con fundamento en el Derecho Internacional, siguiendo los siguientes principios:¹¹⁰

- Evitar las colisiones con los más altos intereses particulares de los miembros;
- Respetar el contrato que surge de la unión;
- Ser fiel a los tratados y convenios signados entre los estados miembros y
- Dar cumplimiento a la Ley y así procurar la perdurabilidad de la Unión.

¹⁰⁸ Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. España. 1979, p. 187

¹⁰⁹ *Ibid* p. 188

¹¹⁰ Jellinek, George, *op. cit* p. 103.

Cabe destacar que el poder central de la Confederación de estados sólo se ejerce sobre los miembros, sin embargo, no se aplica sobre la población de dichos estados, por ello no ofrece una ciudadanía a los individuos ni tampoco garantía alguna de que sus disposiciones sean acatadas por todos los miembros de la Confederación.

Ambos autores se refieren al mismo término de manera diferente, ya que por una parte, Kelsen menciona al concepto "Confederación" con un sentido más similar al de Estado Federal, toda vez que el carácter de la unión a nivel local, es decir, un conjunto de estados que pactan unirse para alcanzar objetivos comunes y dan forma a un país, como en el caso de Suiza, donde su Constitución define su organización política como un Estado Confederal; por la otra, Jellinek define la "Confederación de Estados", como una organización de carácter internacional, es decir una organización de estados federales confederalos, unitarios, etc., que conforman la unión para satisfacer necesidades internacionales o regionales comunes; al respecto pueden mencionarse a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la Unión Europea, etc.

3.1.3.4 Estados miembros o federados. Para Jellinek (1851-1911) son aquellos "...que en conjunto son soberanos o mejor cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones..."¹¹¹ Es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalismo), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, (para Altusius: comunidad superior) un órgano superior que los conduzca. "El estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad tiene el derecho de regir sus propios asuntos..."¹¹² y participa del poder pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; además, con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Por su parte, Hans Kelsen apunta "Para que los miembros sean considerados como estados, es preciso que participen en la legislación central o además incluso en la ejecución central"¹¹³ Para ello, el tipo normal del Estado Federal "...implica que cada estado miembro tiene en la Cámara de Países o Estados (el Senado) igual participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que disponga de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud".¹¹⁴

3.1.3.5 Municipio. La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (estados o provincias) se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente denominadas municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello, es que inicialmente el federalismo como forma de organización política, cuenta con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. La Constitución de los Estados Unidos de América (1787), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división

¹¹¹ Jellinek George. op. cit. p. 622

¹¹² Gorlitz Axel. *Diccionario de Ciencia Política*. España. 1980, p. 280

¹¹³ Kelsen Hans. *Opcit.* P 186

¹¹⁴ *Ibid*

territorial de los estados miembros de la Unión. Debido a esto cada uno de los integrantes de la Federación está facultado para legislar sobre la forma de organizarse internamente. Por el contrario, algunos países latinoamericanos, entre ellos México, consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden del gobierno.

Para Hans Kelsen, el municipio "...goza de cierta autonomía administrativa..."¹¹⁵ en relación con los gobiernos federal y estatal. Es la asociación de vecindad, constituido por vínculos locales fincados en el domicilio: asentado en un territorio jurídicamente delimitado y con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; reconocido por estado con base en su organización política y administrativa. Es la base de la división territorial de los estados. Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales a pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento así como al presidente municipal o alcalde.

Para Jellinek. Los estados (miembros de la Federación) pueden conservar el carácter de "...corporaciones con autonomía administrativa según el tipo de las asociaciones municipales, en tanto que éstas ejercen por sus propios órganos la administración, según las leyes y bajo la inspección del Estado Federal."¹¹⁶ La auto-organización del estado miembro en municipios, condados, regiones autónomas, territorios autónomos, etc., representa una característica parcial, pero al mismo tiempo necesaria del Estado Federal, toda vez que esto permitirá a cada entidad integrante de la Federación establecer normas internas relativas a las relaciones mutuas entre sus diversos órganos.

Por otra parte, existen países (entre ellos México) que han elevado a rango constitucional la figura del municipio como una tercera esfera del gobierno (las otras dos son la Federación y los estados miembros), el cual está facultado generalmente, para establecer bases reglamentarias para la ejecución de las leyes dispuestas por la cámara o congreso local, lo anterior demuestra que si bien es cierto, en los sistemas federalistas existen tres esferas de gobierno siguen predominando dos órdenes jurídicos:

- a) El federal, común a todo el territorio y
- b) El estatal con atribuciones de carácter local, sin contravenir lo dispuesto por la constitución general.

El municipio es considerado como la base de la división territorial de los estados miembros, ante los cuales sólo tiene cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Poder Legislativo del Estado del cual forman parte.

En el caso de México el Artículo 115 Constitucional señala que nuestro país tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

¹¹⁵ Secretaría de Gobernación. *El Municipio Mexicano*. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1985, p. 36

¹¹⁶ Jellinek George. Op. cit. p. 623

Dicho de otra forma los municipios en nuestro país deberían ser económica y políticamente independientes, pero unidos por la Federación; y la realidad es que esto no se está llevando a cabo.

Sin embargo y de cara al "verdadero" federalismo el país está en un proceso de transición, ya que anteriormente los recursos se concentraron más en el órgano federal y los estatales y ahora los municipios, con la creación del ramo 33,¹¹⁷ para el envío de recursos de la Federación a los estados y los incrementos en recursos, teniendo con ello una mayor capacidad de gestión.

De hecho se asegura que el Presidente de la República ya no tiene facultades para distribuir recursos de una manera o de otra, entre estados o de estados a los municipios, toda la distribución de los recursos del presupuesto se hace por fórmulas "transparentes", que todo el mundo conoce, y el Presidente de la República ya no puede decir "hay un problema en Veracruz, mándenles 300 millones de pesos" y hay otro problema en Sonora, "mándenles 500" esa facultad ya no existe.

No obstante, hay gobernadores centralistas en este país que efectivamente pelean por los gobiernos estatales, pero en el momento de entregar recursos a los municipios los centralizan peor que la Federación.

Una problemática que no debe pasarse por alto es la asimetría del crecimiento económico del país donde se observan municipios con una infraestructura económica muy desarrollada y en contraste municipios en extrema pobreza.

Después de citar diversas concepciones del término, el federalismo supone el desarrollo de una construcción social totalmente basada en el acuerdo y la ayuda mutua, donde varias comunidades políticas dotadas de propia individualidad, pero con estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con vistas a la consecución de fines unívocos y se influyen tanto recíprocamente como respecto a la organización federal.

Inicialmente, el sistema federal surge con el fin de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que en él concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. De la misma forma, en el Estado Confederado existen estos dos aspectos, pero con ciertas diferencias, principalmente si tomamos en cuenta que en la Confederación la competencia de mayor importancia corresponde a los estados miembros y además mantienen cierta representación internacional. Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que en la actualidad, el aspecto económico es primordial para establecer una mejor relación entre los estados miembros y la Federación, o en su caso, la Confederación.

¹¹⁷ Ramo 33: son aportaciones federales para entidades federativas y municipios con cinco fondos financieros: para la educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios, y aportaciones múltiples.

De lo anteriormente expuesto se concluye que **el federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal o Confederal.**

3.2 Referencias constitucionales de algunos países con sistema federal.

El federalismo como forma de organización política tiene un cúmulo de similitudes entre los diversos países que han adoptado el sistema federal, al mismo tiempo, existen también algunas diferencias notables que son el resultado de las características propias de cada país, las cuales determinan y condicionan las peculiaridades de cada uno de los estados federales. En este sentido, es conveniente citar algunos aspectos fundamentalmente relacionados con la función: espacio-tiempo, mismos que a continuación se citan en el cuadro de Referencias Constitucionales:

REFERENCIAS CONSTITUCIONALES¹¹⁸

(CUADRO COMPARATIVO)

	ESTADOS UNIDOS 1788	VENEZUELA 1811	ARGENTINA 1820	MEXICO 1824	SUIZA 1848	CANADA 1867	BRASIL 1889	AUSTRALIA 1900	REP. ALEMANA 1949	FED.
FORMA DE GOBIERNO	Los Estados Unidos de América garantizan a cada estado de esta unión una forma republicana de gobierno. Art. 4 Secc.4 Const.	La república de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por la constitución. (Art.2 Const.)	Adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. (Art.1 const.)	República representativa, democrática, federal. (Art. 40 const.)	Suiza es un Estado Confederado Democrático, libre y social. (Art 1 secc. 1)	Las provincias de Canadá... han expresado su deseo para unirse federalmente. (Acta Const 1867)	La república de Brasil (...) se constituye en estado democrático de derecho. (Art 1 Const.)	Los pueblos de... han acordado unirse en una comunidad federal indisoluble. (Acta Const 1900)	La República Federal Alemana será un estado democrático y federal. (Art. 20 Secc. 1 Ley Básica.)	
ORDENES DE GOBIERNO	Federal Estatal Local (1)	Federal Estatal Municipal	Federal Provincial Municipal Regional	Federal Estatal Municipal	Confederal Cantonal Comunal	Federal Provincial Municipal	Federal Estatal Municipal	Federal Estatal Local (1)	Federal Estatal (Lander) Municipal (Gemeinden)	
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	Residen en: - Un senado - Una cámara de representantes.	Ejercido por el congreso dividido en dos cámaras: - Diputados - Senadores.	Congreso compuesto de dos cámaras: - Diputados de la Nación - Senadores.	Depositado en un congreso general dividido en dos cámaras: - Diputados - Senadores.	Ejercido por la asamblea general dividida en: - Consejo nacional - Consejo de los estados.	Parlamento formado por: - La Reina - Cámara de los comunes - Senado.	Reside en el Congreso General compuesto por dos cámaras: - Diputados - Senado Federal.	El Parlamento Federal consiste en: - La Reina - Cámara de representantes - Senado	Reside en: - Bundestag (representan al pueblo) - Bundesrat (representan a los "Lander")	
PODER EJECUTIVO FEDERAL	Se confía al presidente de los Estados Unidos de América.	Ejercido por el presidente de la república quien es el jefe del estado y del ejecutivo.	Será desempeñado por el presidente de la nación Argentina.	Ejercido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Consejo federal dirigido por el presidente de la Confederación	Depositado en la Reina y ejercido por el gobernador general y el primer ministro.	Ejercido por el Presidente de la República.	Depositado en la Reina y ejercido por el gobernador general y el primer ministro.	Ejercido por: - El presidente Federal. - El canciller Federal - Ministros Federa-les	
PODER JUDICIAL FEDERAL	Se deposita en: - Tribunal supremo - Tribunales inferiores (instituidos por el congreso).	Se ejerce por la corte suprema de justicia y por los demás tribunales que determine la Ley Orgánica	Desempeñado por una corte suprema de justicia y por los tribunales inferiores que el congreso establezca	Se deposita el ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito.	Depositado en la corte federal, que es la Suprema autoridad de Justicia de la Confederación.	Depositado para su ejercicio en: - Corte Superior - Juzgado de Distrito - Corte General de apelación.	Ejercido por: - Supremo Tribunal Federal - Supremo Tribunal de Justicia - Jueces y tribunales federales. Electorales, de trabajo y militares	Investido por una suprema corte federal denominada como Suprema Corte de Australia.	Ejercido por: - Corte constitucional Federal - Cortes federales - Cortes de los "Lander".	

(1) La Constitución no hace referencia a este nivel.

¹¹⁸ Para la elaboración de este cuadro se consultó: "El Federalismo Mexicano". Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3 Antecedentes del federalismo y descentralización en México.

Ignacio Romero Vargas afirma que los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era federal, asimismo hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolida una alianza entre tres estados: Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.¹¹⁹

"La Federación de Anáhuac llamada "Hueytlahtocáyotl" (amistad de grandes estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, no pudiendo los estados confederados celebrar pactos ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la Confederación y no podían separarse de esta sin infringir el pacto y ser por ello sancionados".¹²⁰

Pedro Carrasco relata que ya en el siglo XV se había formado el Imperio Azteca como producto de una alianza (foedus) y con antelación a él, otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados (federados): "Las principales unidades políticas establecidas... fueron al principio Colhuacan... Atzacapotzalco... y Coatlinchan... Estos tres reinos estuvieron en cierto tiempo aliados..."¹²¹

Más adelante señala: "Éstos (los mexicanos) junto con los Tetzcocanos... formaron hacia 1428 la alianza que se llamó Imperio Azteca..."¹²²

Fortaleciendo la idea de que nuestros ancestros tenían clara percepción de formas de organización de gobierno que, sin proponérselo, en el futuro se adoptarían, encontramos que Mauro Olmeda cita a Clavijero: "Toda la nación estaba gobernada por un Senado o Colegio de los miembros más prominentes".¹²³

Posteriormente afirma "... ni la constante ampliación de las conquistas militares, ni el establecimiento, en 1426, de la Confederación Azteca..."¹²⁴ al señalar "Confederación" da adelantos firmes para pensar, al igual que otras corrientes al respecto, que florecería ya la simiente de gobiernos basados en uniones o alianzas.

Por ello, aceptando desde luego el carácter dinámico del federalismo, arcano, el sistema federal que adoptó México, proviene tanto de los antiguos Señoríos a manera de cuasifederación Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan ó Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo (algunos mencionan la Confederación de Mayapán) como de la fuerte influencia norteamericana, sin desconocer que también las ideas de Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Robertson, Voltaire (llamados enciclopedistas) que influyeron en la independencia, también lo hicieron al emerger el Estado Mexicano con tintes federalistas.

3.3.1 El federalismo en la Constitución de Apatzingán. En su orden cronológico, es pertinente señalar el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán (Congreso de Chilpancingo) el 22 de octubre de 1814, que si bien habla de la independencia, soberanía y la división de

¹¹⁹ Romero Vargas Iturbide. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México 1967.

¹²⁰ Ibid. p.11

¹²¹ Colegio de México "*Historia General de México*" Tomo I, México, 1986. p. 175.

¹²² Ibid, p. 177.

¹²³ Olmeda, Mauro. *El Desarrollo de la Sociedad Mexicana*. Tomo 1, La Fase Prehispánica, México, 1966. p. 108.

¹²⁴ Ibid, p. 109.

poderes, omite la conceptualización de federalismo, aún cuando en algunos artículos, en el fondo subyace; se pueden apreciar orígenes de dichos términos ya que el artículo 42 habla de las Provincias (futuros estados) que se alían para formar un sólo estado (sin mencionarlo), y en el artículo 43 se lee: "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte", lo que lleva implícito el pacto de mantenerse unidas, que dentro de su propia independencia aceptan una sola soberanía, la del conjunto de las provincias.

3.3.2 El federalismo en la Constitución de 1824.

"La Nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal".

Artículo 5º. Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

El postulado de dicho artículo es el surgimiento del nuevo Estado con carácter de Federación. Ciertamente, el Decreto del 31 de enero del mismo año, señala claramente que es el Soberano Congreso Constituyente Mexicano quien lo expide, pero la historia también registra a prominentes liberales en su elaboración, destacando José Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, los mejor ilustrados en esa época, pues algunos habían vivido las experiencias de las Cortes de Cádiz y todos con un firme liberalismo y espíritu republicano.

La posición del Padre Mier, que de ninguna manera puede considerarse conservadora, ya que su voto respecto a este punto da pie a pensar en ello, fue de darle al estado en ciernes un sentido centralista, por eso se ha magnificado como yerro su célebre frase: "En los Estados Unidos, la Federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido". Pero ello no borra, las significadas batallas político-jurídicas que libró a favor de la independencia de la Nueva España.

Las vivencias históricas, la formación cultural, pero sobre todo la firme convicción liberal de los primeros, lograron imponer en el seno del Congreso el criterio y la aceptación y luego creación de una organización jurídico-política: el Estado Federal Mexicano; la aprobación del Art. 4º de la Constitución de 1824 resume así las luchas, las batallas y el espíritu de los pioneros: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". (Art. 4º de la Constitución del 4 de octubre de 1824).

3.3.3. El federalismo en la Constitución de 1857. Provoca la llamada "Revolución de Ayutla", Don Juan Álvarez proclama el Plan del mismo nombre el 1º de marzo de 1854, proponiéndose fundamentalmente, la definición de soberanía y el federalismo, antecedente de su implantación definitiva en la Constitución de 1857.

Al parecer la idea federalista había mejorado en su aceptación, pues las discusiones se centraron más en las cuestiones religiosas y una prueba de ello es que al tratar sobre el sistema federal como forma de gobierno, su aprobación se logró por casi la totalidad de los congresistas. Es conveniente recordar que el antecedente inmediato era una lucha abierta por retornar a la vigencia de la Constitución de 1824, además en las reformas previas ya el pronunciamiento era muy claro a favor del federalismo habiendo sido jurada el Acta de Reformas que restablecía la Constitución de 1824, suprimía los departamentos y creaba nuevamente los estados.

Queda establecida en la Constitución de 1857 la división del gobierno en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial y por razones históricas muy conocidas, como fueron la aristocratización del Senado, al componerse de militares y obispos, fue suprimida dicha Institución de la nueva Carta Magna, restableciéndose en 1875.

Finalmente el Art. 40, de la Constitución de 1857 quedó en los términos siguientes: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal...".¹²⁵

3.4. Retos de la descentralización en México.

Un rasgo que ha caracterizado al sistema mexicano, sin duda es la centralización del aparato político - administrativo, lo cual ha generado, más bien degenerado en crecimiento asimétrico entre las regiones sur y norte, la consolidación de estructuras estatales verticales, insensibles y en ocasiones aún en desconocimiento de la problemática regional y sobretodo una inconsistencia en políticas y programas gubernamentales en el país.

Lo anterior ha significado retos tanto para la profundidad del proyecto de modernización económica como para mantener la estabilidad nacional.

En los últimos años han surgido algunas iniciativas descentralizadoras, en los cuales aparecen tres objetivos entremezclados en el discurso: **mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y profundización del modelo democrático.**¹²⁶

En sus estudios, Enrique Cabrero señala que el primero de los objetivos ha dado lugar a iniciativas orientadas hacia el interior de las propias agencias gubernamentales, delegando funciones a nivel regional, tales como las iniciativas de desconcentración administrativa.

El segundo objetivo ha impulsado iniciativas orientadas hacia la cesión de atribuciones de poder de decisión y recursos propios a otros niveles de gobierno, en tal sentido se puede hablar de iniciativas de descentralización gubernamental.

El tercer objetivo ha dado lugar a iniciativas más complejas, cuyo último fin es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales ONG's, incluyendo agrupaciones de la sociedad civil e incluso a la ciudadanía. En otras palabras se persigue la incorporación de agentes no gubernamentales en las decisiones públicas, por lo que en este caso se puede hacer referencia a una descentralización enfocada a la sociedad civil.

Para Cabrero, la incapacidad de avanzar en el logro de tales objetivos de manera simultánea radica en que si bien éstos son deseables como características de un buen gobierno, no siempre son compatibles entre sí en el ámbito de los mecanismos y acciones concretas. Por lo que es común que en la transición de una fase a otra se requieran procesos de centralización y ajuste; por lo anterior, de acuerdo con lo que señala Cabrero, **un proceso de descentralización debe ser visto como un proceso dialéctico de aproximaciones sucesivas.**

¹²⁵ El Federalismo Mexicano. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México 1998.

¹²⁶ Cabrero, Enrique "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas". 1995. p. 1, CIDE, México.

Por lo que es conveniente analizar los aspectos que han influido en el débil efecto que las políticas descentralizadoras han tenido en nuestro país: por un lado las estructuras de poder en el nivel central de gobierno no han tenido una reconfiguración profunda en las estructuras de poder, por lo que los cambios se han dado a nivel de normas y no de estructuras de poder.¹²⁷

El otro aspecto importante que considera Cabrero, en sus investigaciones es que en ocasiones es manifiesta la incapacidad por parte de los gobiernos locales para asumir sus nuevas funciones.

Los anteriores aspectos fueron considerados a fin de tratar de entender los efectos del proceso de descentralización del sector educativo, iniciado por la SEP, en época reciente.

De tal forma que un tercer aspecto a considerar, lo es entender las formas de organización administrativa que adopta el Estado y de esta manera tratar de interrelacionar los primeros dos aspectos señalados por Enrique Cabrero.

3.4.1 Marco general de la acción del Estado.

Con el propósito de entender a la descentralización dentro de las formas de organización administrativa que adopta el Estado, es necesario definir varios conceptos para ubicarnos en el marco general de la acción del Estado.¹²⁸

3.4.1.1 Actividades del Estado: Es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operativos y tareas que realiza la Administración Pública en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

3.4.1.2 Atribución del Estado: Son los medios para alcanzar determinados fines, los criterios para fijar unos y otros no constituyen cuestiones jurídicas sino que corresponden al campo de las ciencias políticas. Es lo que el Estado puede y debe hacer.

3.4.1.3 Funciones del Estado: Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, así pues, tenemos que en México existen 3 funciones básicas que son: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa; que el Estado realiza a través del poder Legislativo, del Judicial y del Ejecutivo.

Dentro de la función administrativa están contenidas las **formas de organización administrativa** que son:

La centralización administrativa.

La delegación de facultades.

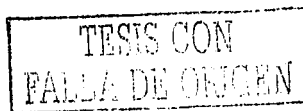
La desconcentración administrativa.

La descentralización administrativa.

Se han mencionado varias formas de organización administrativa del Estado, las cuales es necesario analizar, para entender el real significado de la descentralización

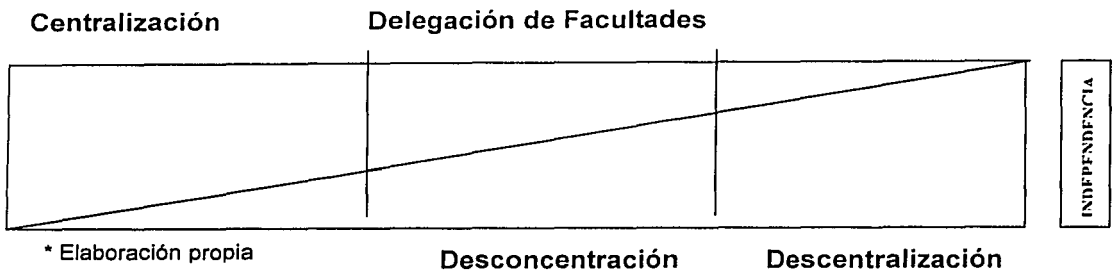
¹²⁷ Cabrero, Enrique; op cit.

¹²⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México 1979.



administrativa. Por lo anterior, consideraremos un "continuo" en cuyos extremos estará por un lado, la centralización total y por el otro la descentralización, pasando por la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, procesos que de una u otra forma se han o se están presentando en nuestro país. Debe quedar muy claro que los procesos como éstos, no son cuantificables o medibles, por lo que es válido mencionar que una organización está descentralizada en mayor o menor grado siempre y cuando conserven la unidad nacional a través del respeto a una normatividad común, si esto no se logra, entonces se debe ubicar al organismo como independiente, esto es una organización diferente a la original. La representación gráfica del continuo es la siguiente:

3.4.1.4 Organización administrativa del Estado.*



3.4.1.4.1 Centralización administrativa. Es la forma de organización que generalmente es adoptada por los gobiernos en los países que inician su desarrollo económico, ya que les permite un mejor control administrativo y político de su territorio, buscando con ello la unidad nacional e incluso el constituirse como nación.

Es de entenderse que después de la Revolución Mexicana el país es centralista por necesidades de unidad nacional, porque era un país profundamente desintegrado. Pero después de 1940 evidentemente el país empieza a vivir una crisis enorme en estos aspectos.

La centralización tiene por objeto superar intereses personales o regionales, controlar la riqueza y el poder necesario a efecto de establecer estándares generales o nacionales. Aunque en la realidad no se ve un estándar nacional desde el punto de vista económico, ya que se ha dado un crecimiento asimétrico y un ejemplo claro es México, con la gran diferencia entre los estados del norte y del sur, y en algunos casos se ve en la misma entidad, donde hay zonas con un impresionante desarrollo y zonas con una marginación total.

"Es la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ambiente de acción".¹²⁹

¹²⁹ Martínez Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*. Vol. A-F, p. 381

Un ejemplo claro de la responsabilidad jerárquica es el programa de Progresá, que desde el centro se dice quienes son los beneficiarios, desde el centro se excluye a los Ayuntamientos y a los gobiernos estatales. SEDESOL decide quién y cuáles son los beneficiarios.

En la centralización, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico, son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas, por lo que emiten normas centrales con validez regional o para todo el territorio.

Este es el caso en materia educativa donde el Gobierno Federal ha descentralizado fondos, pero los gobiernos estatales que en teoría son la máxima autoridad educativa no tienen capacidad de influir en los sistemas educativos y su participación está sustancialmente reducida, sólo al aspecto operativo del Sistema Educativo Nacional.

3.4.1.4.2 Delegación de facultades. Su objetivo es el de descongestionar y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles de la dependencia y áreas de la estructura orgánica y procurando eficientar la resolución de trámites y la prestación de servicios al público usuario. La delegación de facultades es de carácter transitorio y la responsabilidad la conserva el titular que originalmente delegó sus funciones y se basa en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹³⁰

Siguiendo el continuo, la forma de administración que atenúa los problemas creados por la centralización, es la delegación de facultades, que se define como:

"Acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante), transferir en cualquier fase del proceso, una o varias facultades, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, que le son encomendadas por la ley u otro instrumento jurídico-administrativo a sus subalternos (delegados), excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente".¹³¹

3.4.1.4.3 Desconcentración administrativa. Se define como: "El desplazamiento respecto de un centro, de órganos de decisión o de funcionalidad administrativa, pero sin que se les dote de personalidad jurídica y patrimonio propio, conservando respecto del centro original una relación de dependencia jerárquica con todas sus consecuencias en materia de decisiones, de revocaciones y de mando único".¹³² La desconcentración no implica autonomía, existe una relación jerárquica entre los órganos desconcentrados dependiendo de los centrales, que son los normativos.

A la desconcentración se le puede situar dentro del continuo, cargada hacia la descentralización pero considerando que es sólo una delegación a funcionarios o agentes del poder central de competencia, lo que significa una ampliación de facultades

¹³⁰ Vid., Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Capítulo V.

¹³¹ México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración de la Administración Pública Federal". 1980, p. 5

¹³² México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, "Desconcentración de la Administración Pública Federal", 1980. *Documento Preliminar*. p. 4

de los órganos estatales encargados de la administración local y un fortalecimiento de los órganos centrales al ser más eficientes. Su objetivo específico es hacer llegar los servicios al usuario lo más cerca que sea posible, lo que implica tener un ámbito territorial determinado, así como métodos y procedimientos administrativos que permitan proporcionar los servicios con oportunidad, calidad y satisfacción para el ciudadano que los requiera.

El órgano desconcentrado, adquiere la titularidad de la función que ejercerá en su territorio, se convierte en instancia obligatoria, pero sigue siendo parte del órgano central.

La desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció, es decir a través de una disposición de orden jurídico.

Debe quedar claro que la desconcentración administrativa es una forma de fortalecer a las áreas centrales, el poder se acentúa en el centro.

3.4.1.4.4 Descentralización Administrativa. Su objetivo es permitir al Estado ampliar sus actividades, delegando facultades que le son propias, con propósito de que puedan atenderse con mayor eficiencia y se obtenga, en su caso, la colaboración de los administrados.

Implica la transferencia de funciones a organismos con personalidad jurídica, patrimonio propio y principalmente con autonomía de gestión orgánica y técnica. El grado de poder legal y político que es transferido o delegado, depende de la forma de descentralización empleada y de la cantidad de apoyo que el gobierno central proporcione a las unidades para realizar las funciones descentralizadas.

Es la dispersión del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político.

Definición de la Descentralización:

Según Gabino Fraga: "Es la forma de organización administrativa que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía".¹³³

Según Rondinelli: "Es la transferencia o delegación de autoridad legal y política, para planear, tomar decisiones y administrar las funciones públicas del gobierno central y sus agencias, a los diferentes órganos y autoridades locales".¹³⁴

Del análisis de las diferentes definiciones concluimos que la descentralización es: El proceso por el cual un órgano central traslada sus funciones y actividades, con su correspondiente toma de decisiones, a un órgano estatal y/o diferente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, bajo una misma normatividad, que permita conservar la unidad nacional.

Cabe señalar que la descentralización administrativa no implica un rompimiento del órgano que recibe las funciones con el que las transfiere, sino un mayor o menor grado de autonomía sujeto a un control que le permite al órgano central mantener la unidad en las acciones de los distintos órganos u órgano, a los que descentralizó las funciones y

¹³³ Fraga, Gabino, op. cit., p. 201.

¹³⁴ Rondinelli Dennis A., *International Review of Administrative Sciences*, USA, Vol. XLVII- 1981 No. 2

con ello mantiene un sistema nacional y a su vez la unidad nacional, fundamental para conservar la identidad nacional. "Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional, ni la democracia significa aniquilar a una fuerza política para fortalecer a otras, ni la República significa debilitar a un poder para vigorizar a otros, ni el federalismo significa suprimir al Gobierno Federal".¹³⁵

Se considera que el objetivo básico de la descentralización es el de mejorar la eficiencia y eficacia administrativa del Estado, promoviendo el desarrollo integral y equilibrado de México.

3.5 Esfuerzos gubernamentales en materia de descentralización, que se han llevado a cabo en México en períodos recientes.

En el período de 1970-1976 se pueden ubicar los primeros esfuerzos en materia de descentralización a partir de los decretos de desconcentración industrial y algunos avances en el ámbito de la planeación regional.

Siguiendo con el continuo que se presentó, de 1976 a 1982 se profundizaron las reformas políticas y administrativas mediante la transferencia de ciertas actividades a las delegaciones estatales del sector central. Sin embargo es conveniente señalar, que si bien estos programas provocaron una nueva preocupación por los aspectos regionales y otorgaron un pequeño grado de poder en la toma de decisiones, estas políticas no llegaron a tener un efecto a nivel estructural importante.

3.5.1 La descentralización vía decreto.

Durante el período de 1982-1988, a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, mediante la cual se intento dar al municipio autonomía plena en el manejo de sus recursos. Adicionalmente se crearon mecanismos que buscaron fortalecer los niveles estatales y municipales, los cuales consistieron en comités de planeación, la finalidad era reunir en dichos comités las opiniones de los tres niveles de gobierno y aun de ONG's, e incluso de la propia sociedad para definir prioridades locales, otorgando espacios de acción gubernamental en los espacios territoriales.¹³⁶

No obstante que durante ese periodo la propuesta de descentralización fue amplia y desarrollada, los alcances y efectos no fueron los esperados, en gran parte debido a las tradiciones del sistema político burocrático y a las estructuras de poder; que se encargaron de limitar la acción descentralizadora propuesta puesta en marcha que tenia como finalidad la generación de diversificación de los procesos decisorios y el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno, tal y como se estableció en la modificación al Artículo 115 Constitucional.

3.5.2 La descentralización desde el centro.

Durante este período (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental integral no apareció como tema dentro de la agenda de gobierno, sin embargo, el

¹³⁵ Zedillo, Ernesto. "Un Nuevo Federalismo para fortalecer la unidad nacional" palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un autentico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en Revista ENLACE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 36 Mar-Abr. 1995. p.31

¹³⁶ Los Comités que se crearon fueron: Comité de planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), en el ámbito municipal: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), y el instrumento financiero fue el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que posteriormente recibió el nombre de Convenio para el Desarrollo Social (Codesol)

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), fue el eje en el cual se establecieron acciones orientadas a la descentralización, enfocando su accionar hacia comunidades que se encontraban en extrema pobreza, lo que lo llevo a tener efectos importantes en todo el país, ya que en primera instancia logró su principal objetivo: lograr la participación directa de grupos sociales en la solución de problemáticas regionales, no obstante en el manejo de los recursos asignados a este programa, no se contempló a los niveles estatales ni municipales, con lo cual el poder Ejecutivo cobró más fuerza como factor de movilidad y poder.¹³⁷

Siguiendo con el análisis que sobre descentralización realiza Enrique Cabrero, se observan tres tipos de iniciativas: a) Enfocadas a la desconcentración administrativa, en los periodos de 1970-1976 y 1976-1982, b) hacia la descentralización gubernamental en 1982-1988, c) un avance de la descentralización hacia la sociedad civil, en el periodo de 1988-1994, y en 1994-2000, Ernesto Zedillo da un fuerte impulso al federalismo, como una redistribución de derechos y obligaciones de los gobiernos estatales hacia sus gobernados.

Ahora bien, los esfuerzos antes señalados no pueden considerarse como fases concluidas en ningún sexenio y que tampoco han seguido una lógica de continuidad entre ellas, por lo que no puede hacerse referencia a una estrategia integral de descentralización.

De hecho Cabrero, recomienda que tales iniciativas deben estudiarse por separado, para poder entender los efectos de cada una de ellas.

3.6 Tradición del poder en México.

Al tratar de abordar cualquier tema que se relacione directa o indirectamente con las políticas publicas, como es el caso de la descentralización, no puede dejarse al margen el tema de la tradición del poder local en México.

Por lo tanto el caciquismo, el caudillismo, el patrimonialismo y la centralización del poder han sido y son manifestaciones históricas que expresan claramente los rasgos autóctonos heredados de nuestra cultura e historia.

El caciquismo, por ejemplo, ha actuado como una estructura de mediación entre el poder central-nacional y el poder local, de tal forma que se fortalece cuando el centro requiere de su intervención para lograr consenso a nivel local y viceversa y en este juego de doble entrada se fortalecen al recibir recursos de poder en ambos sentidos.

De tal forma que el caciquismo ha sido la estructura tradicional de ejercicio de poder que ha predominado hasta nuestros días, ello gracias a su funcionalidad en la cultura de poder así como su adaptación a todo tipo de organizaciones. El caciquismo como forma de poder se resiste a morir ante el proyecto modernizador.¹³⁸

¹³⁷ Cabrero, Enrique; op cit. Pág. 4

¹³⁸ Meyer, Lorenzo, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

La tradición del ejercicio del poder en México tiene una clara tendencia centralizadora y hacia formas de dominación patrimonialistas y clientelares. Si bien es cierto que algunos aspectos de la vida social han cambiado ante el empuje de la modernización económica y de los cambios que en materia política se han manifestado en los últimos años.

Es un hecho que el caciquismo aún atraviesa las estructuras del gobierno local, y continúa siendo un obstáculo para la descentralización.

Cabrero, en su análisis del perfil de las organizaciones en México,¹³⁹ señala que en las organizaciones e instancias de gobierno local, la dominación en las representaciones individuales y colectivas es más fuerte que la dimensión de la cooperación. Lo cual implica que afectos, compromisos y temores se encuentren generalmente por encima de los planes objetivos y racionalidad organizacional.

Actualmente, no se puede hablar de un desarrollo integral de México cuando en los Estados se cuestiona el apoyo de la Federación, como es el caso de: Oaxaca donde el Gobernador, José Murat comenta: "No se puede crecer y no se pueden sentar las bases del crecimiento económico de Oaxaca, para hacer su aportación al desarrollo de México, si no hay apoyos serios y suficientes"; asimismo, el Gobernador de Nuevo León Fernando Canales comentó: "Es importante que los estados que tienen un menor desarrollo relativo, como son Oaxaca y Guerrero, tengan un mayor apoyo presupuestal, de gente, y de programas"; también José Luis Durán Presidente Municipal de Naucalpan señaló: "que el Gobierno Federal debió haber generado la infraestructura carretera, hidráulica, educativa y que no generó en los años setentas, ni en los años ochentas, se puso a manejar hoteles, se puso a manejar restaurantes, y que en vez de hacer su tarea sustantiva de generar el desarrollo económico, no lo hizo"; todos los comentarios anteriores fueron realizados durante el año 2000.¹⁴⁰

Con la definición y demás consideraciones arriba mencionadas, en los siguientes capítulos se analiza la efectividad de los procesos de descentralización llevados a cabo dentro del sector educativo, representados por la SEP, y el INEA, a fin de establecer los factores y escenarios que han enfrentado dichos procesos.

Atendiendo lo señalado en el Artículo 115 Constitucional: los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Deberíamos entender que la base de organización federal es el municipio libre, es decir con autonomía y soberanía propias; sin embargo esta situación aún no es óptima en nuestro país, por diferentes circunstancias, tanto políticas, históricas, sociales y económicas.

¹³⁹ Cabrero, Enrique. *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿realidad o utopía?*, CIDE (Documento de Trabajo núm. 5), México, 1992.

¹⁴⁰ Estas opiniones fueron expresadas dentro del programa "Línea de Fuego", que abordó el tema "el Nuevo Federalismo" conducido por Eduardo Ruiz Healy, transmitido el 2 de febrero de 2000.

De manera que el proceso de transformación que se está llevando a cabo tiene como objetivo principal, no tanto la distribución de poderes sino el desarrollo de México.

Un gran problema que se sigue dando en México es que los estados y municipios tienen una participación discreta en la ejecución central por lo que la petición es la restitución de funciones que evidentemente pueden ejercer en su localidad, ya que el Gobierno Federal ha usurpado esas funciones; sin embargo no podemos seguir avanzando en materia de federalismo estrictamente a través de la redistribución de recursos, si no avanzamos simultáneamente a través de una definición de las competencias fiscales, y una posibilidad de que el Estado Mexicano, suma de municipios, gobiernos estatales y Federación, tenga mayores recursos, se distribuyan más equitativamente y se pueda tener un desarrollo más balanceado.

En México aún cuando cada estado tiene su representación en el Poder Legislativo su participación era bastante limitada debido a la representación mayoritaria que tenía el partido oficial que se manifestaba como un eco de la voluntad del Ejecutivo Federal, ahora se habla de una "nueva voluntad política, del federalismo para avanzar en materia de reforma fiscal, el inmenso logro que tenemos todos juntos de nuestro avance democrático, es que ya no es sólo del Ejecutivo Federal, estamos hablando del Legislativo. No hay reforma fiscal en este país sin la voluntad del Legislativo" (Santiago Levy Subsecretario de Egresos de la SHCP, año 2000).

Una de las propuestas para impulsar el crecimiento de los municipios es el de compartir costos políticos, es decir, que tengan los municipios capacidad de generar nuevos impuestos y también de recaudarlos.

De hecho el entonces Subsecretario de Egresos de SHCP Santiago Levy (año 2000), precisa esa mayor aportación a través del dato siguiente: "en 1994 por cada peso que gastaba el Gobierno Federal, los estados y municipios gastaban 78 centavos; en el 2000, por cada peso que gaste el Gobierno Federal, los estados y municipios van a gastar un peso con 50 centavos."¹⁴¹

Este concepto va muy encaminado a la forma de pensar de José Luis Duran, Presidente Municipal de Naucalpan y tomando en cuenta que la desconcentración administrativa es parte del proceso hacia la descentralización administrativa "Federalismo", menciona que: el federalismo, es una división de poderes, colaboración de poderes, y la posibilidad de que los estados y los municipios tengan esta capacidad administrativa, política, de poder generar los bienes y servicios que la sociedad demande.

Con relación a esto Fernando Baca, Director de Desarrollo del Federalismo de la Secretaría de Gobernación, comenta que el Ejecutivo Federal ensayó un conjunto de fórmulas que incluyen la descentralización sectorial, donde se han puesto en operación un conjunto de análisis y estrategias, función por función, que han aterrizado en los estados.

¹⁴¹ Dentro del programa "Línea de Fuego". Transmitido el 2 de febrero de 2000.

Por lo que atendiendo lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza en escuelas oficiales incorporadas o reconocidas

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- e) La enseñanza superior y profesional.
- f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general."¹⁴²

De lo anterior se podría establecer que en México, se debería hablar de descentralización administrativa y no de federalismo ya que son términos diferentes tomando en cuenta federalismo desde el punto de vista político-administrativo y tomando como ejemplo a la educación, se diría que cada entidad federativa debería de establecer su propio sistema estatal de educación, sin que ello implique romper con la normatividad nacional y a la fecha no ha sido posible llevarlo a cabo, debido a que se rompería el principio constitucional que consagra el Art. 3°, la educación debe servir para fortalecer la unidad nacional y eso no queda claro para algunos gobernadores, tal es el caso de Nuevo León, ya que su gobernador, Fernando Canales Clariond, menciona: "La capacidad de influir en los sistemas educativos, en Nuevo León, en Oaxaca, en Baja California Sur y en las 32 entidades federativas del gobierno local, está sustancialmente reducida y en realidad somos paganóminas".¹⁴³

¹⁴² Artículo 38, Título segundo de la Administración Pública Centralizada. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México

¹⁴³ Opinión expresada en el programa de televisión: "Línea de Fuego". (Febrero de 2000).

3.7 Experiencias descentralizadoras en otros países.

3.7.1 Estados unitarios y autonomía. El caso de Italia.

Al final de los años setenta, la perspectiva de las fuerzas autonomistas italianas se resumieron de la siguiente manera:

- Las regiones para la planificación.
- Las regiones y los poderes locales, para la participación ciudadana.
- Las regiones y los poderes locales para la formación del Estado.

De la actuación de las regiones se esperaba un proceso amplio de democratización real, la ruptura del inmovilismo y el incremento de las autonomías locales (expectativa política). Desde una perspectiva económica, se esperaba reducir los niveles de pobreza. Veinte años más tarde, el saldo es negativo:

- Las regiones no han sido los enlaces para la reforma del Estado; hay una parálisis de los aparatos centrales de la burocracia y los partidos políticos.
- El proceso de descentralización de los partidos tampoco se ha producido, y siguen controlando desde el centro las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas a nivel regional.
- La sociedad civil no ha aumentado su participación. Los ciudadanos tampoco perciben la existencia de un gobierno regional.
- La autonomía se ha sacrificado por la política financiera del Estado, que decide la totalidad de las transferencias.
- La política nacional general condiciona las decisiones económicas.

El rendimiento de algunas regiones italianas se ha demostrado por algunas investigaciones que indican que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: el nivel de desarrollo económico, mayor estabilidad social y cultura política. Estos tres factores se enlazan y refuerzan en unas regiones, mientras que en otras hacen falta.

Por razones históricas, en Italia existen regiones muy estables políticamente (centro-norte); en donde la institución regional ha dado mejores resultados que en el sur. El sur es subdesarrollado y con muchos conflictos entre partidos e incluso dentro de ellos mismos, lo cual obstaculiza la formación de gobiernos locales estables y eficientes.

Existe una cultura política clientelista lo cual ha ocasionado que los programas de desarrollo sean instrumentos de distribución clientelar de recursos, que con el trámite de las regiones pasan de las instituciones centrales a los grupos de poder y sus clientes. De ahí que las regiones no tengan posibilidad ni de acumulación ni de distribución racional de los recursos.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Caciagli, M.(1993). "Estado Unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en D. Nohlen, *Descentralización política y consolidación Democrática*. Europa – América del Sur, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.

3.7.2 El caso de Francia.

En 1982 se constituye el proceso de descentralización francés.¹⁴⁵ En el cual se define la voluntad del gobierno por transformar de manera importante el arreglo centralista del Estado, ya que tuvo como objetivo dotar a los gobiernos regionales y locales de la autonomía política y financiera necesaria para disminuir la presencia del gobierno central en la toma de decisiones local y democratizar los órganos de decisión política.

Para Vivien A. Schmidt, con la llegada de los socialistas al poder, los políticos y administradores locales comenzaron a encontrar formas de superar el sistema formal de centralización y con ello obtuvieron un mayor grado de autonomía y poder que el delimitado por la ley. No obstante se consideraba ya necesario reformar el sistema central dado que cada vez era más difícil hacer frente a las demandas de democracia local. De tal forma que las reformas llevadas a cabo en 1982 dieron paso en lo político a un nuevo pluralismo, en tanto que en lo administrativo promovieron una mayor cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo el efecto negativo de estas reformas, como señala Schmidt fue la deficiencia en la prestación de los servicios sociales, ya que la transferencia de tales funciones administrativas trajo consigo un conflicto de intereses entre los representantes de los distintos sectores.

Lo anterior ha generado que el sistema se torne complejo ya que con frecuencia provoca complicaciones en la oferta de los servicios públicos. El proceso descentralizador llevado a cabo en Francia por el gobierno socialista ha generado cambios significativos en los gobiernos locales, ya que se ha redefinido el papel del Estado y se han fortalecido las unidades de gobierno locales a través de la transferencia de funciones administrativas así como de recursos financieros.

La estrategia descentralizadora seguida en Francia, se centró en sus inicios en la redistribución del poder a favor de las comunas y poco a poco se fortaleció la mecánica de la nueva estructura y delimitación de competencias; a este proceso Patrice Duran,¹⁴⁶ lo define como "incrementalismo radical".

Un aspecto relevante ha sido el manejo de recursos, ya que de 1970 a 1985 el presupuesto manejado por las comunas ha registrado un incremento en 80%.

Un punto importante dentro del proceso francés es el fortalecimiento del gobierno local (comuna), pero sin buscar una separación entre el gobierno local y el central, por el contrario existe una dependencia mutua donde los alcaldes se constituyen en los ejes de negociación y acuerdos, desempeñando no sólo una función de intermediarios (broker), sino inclusive de regulación.¹⁴⁷

¹⁴⁵Basado en el estudio realizado por Enrique Cabrero "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". CIDE 1997, México.

¹⁴⁶ Patrice Durand, "France: Local Authorities in transition", en Joachim Jens Hesse, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, Alemania, 1991.

¹⁴⁷ Crozier, M y J.C. Thoening, "La régulation des systemes organisés complexes, les cas du système de décision politico-administratif, local en France, *Revue Française de Sociologie*, Francia, vol. XVI, núm1, 1975. Citado en Enrique Cabrero / "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", CIDE 1997. México

Lo anterior, como señala Durand indica que en el caso francés la profundización de la descentralización hacia la sociedad civil no esta considerada, ya que por el contrario según señalan algunos observadores,¹⁴⁸ la sociedad francesa mantiene vigente la visión de un Estado fuerte.

3.7.3 El caso de España.

En España,¹⁴⁹ la demanda de mayor autonomía no sólo es cuestión de los municipios sino también las regiones de Cataluña y el País Vasco¹⁵⁰

En 1978 España inició un proceso de descentralización en el cual el gobierno central otorgó a las regiones una autonomía inexistente hasta ese momento, convirtiéndose en asunto clave dentro de la agenda política.

Las reformas jurídicas llevadas a cabo permitieron que el proceso de descentralización se orientara básicamente a dos objetivos:

- a) La reorganización territorial de las colectividades locales
- b) La redistribución de competencias entre los entes locales. Este aspecto está más enfocado en el concepto de autonomía política que en una simple desconcentración administrativa.

La descentralización ha otorgado a los gobiernos locales amplias facultades para legislar así como mayores competencias y funciones en el ámbito de provincias y municipios por lo que se le reconocen poderes y autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Sin embargo el grado de autonomía de los poderes locales, ubica al Estado Español en una posición intermedia entre una organización territorial descentralizada ampliamente regional y una ampliamente federal.

Por otro lado el aspecto financiero es punto central de la problemática que enfrenta el proceso de descentralización, ya que las autoridades autónomas carecen de una adecuada responsabilidad fiscal por lo que dependen en gran parte de los recursos del nivel central de gobierno.

3.7.4 El caso de Inglaterra.

En Inglaterra¹⁵¹ el proceso de descentralización ha tomado más bien la forma de una desconcentración administrativa de los gobiernos locales. Por lo que las reformas formuladas en 1972, 1986 y 1991 en todo el país (incluyendo los territorios de Gales y Escocia), han tenido como objetivo simplificar las funciones de los gobiernos locales y con ello incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

¹⁴⁸ Durand, op. cit.

¹⁴⁹ Basado en el estudio realizado por Cabrero, Enrique. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional." CIDE, 1997. México.

¹⁵⁰ Luciano Parejo Alonso, "La fórmula española para la descentralización política del Estado." Citado por Enrique Cabrero. Op cit.

¹⁵¹ Basado en los artículos de Sussy Keosseyian y Roberto Ortega publicados entre 1995 y 1996 en la revista *Federalismo y Desarrollo*; " La reforma administrativa inglesa y el estatuto del ciudadano" No. 49, "La reforma territorial inglesa" Núm. 52

De tal forma que a principio de la década de los noventa, se fueron definiendo nuevas funciones para cada nivel de gobierno, bajo la perspectiva de que los gobiernos locales recuperarán su capacidad de suministrar los servicios públicos en forma eficiente. Para ello se creó una estructura en la cual no existen los gobiernos regionales, sino únicamente el gobierno central y los gobiernos locales.

3.7.5 Experiencias descentralizadoras en América Latina, sobre aspectos educativos.

Durante la década pasada la descentralización del gobierno se volvió una práctica común en América Latina y el sector educativo no es excepción.¹⁵²

Si bien existen argumentos económicos y educacionales a favor de la descentralización, las formas particulares de descentralización aplicadas en la mayoría de los países de América Latina obedecen más bien a motivos políticos. Dada la magnitud de las iniciativas de descentralización de la educación en la década de los noventa y a las formas que éstas han tomado es interesante evaluar sus efectos.

Considerando que es difícil evaluar las reformas de descentralización debido a: (a) la falta de datos de referencia, (b) la implantación incompleta de muchos elementos de las reformas educativas, y (c) los desfases entre la implantación y los cambios en factores tales como el comportamiento y la asignación de los recursos.

A partir de 1976 se inician importantes reformas educativas en América Latina: Argentina en 1976; Chile en 1981; Brasil en 1988; Brasil, Argentina y Colombia en 1991; México en 1992, (Con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica); Colombia y Nicaragua en 1993; Guatemala y Colombia en 1994; Honduras, Bolivia y Chile en 1995; Venezuela en 1997; finalmente en 1998: Paraguay, Nicaragua, Panamá y México (inició de los procesos de descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Consejo Nacional para las Culturas y las Artes (CONACULTA), organismos agrupados en la Secretaría de Educación Pública).

De acuerdo con Winkler¹⁵³ el fundamento económico de la descentralización de la educación es el mejoramiento de la eficiencia técnica y social. Por lo que sostiene que la descentralización de la toma de decisiones otorgará mayor participación a los usuarios locales del servicio que reciben y por ende aumentará su bienestar. De forma general se presume también que el financiamiento y la oferta educativa se determinan a nivel local.

Otro argumento es el asegurar la igualdad de oportunidad educacional, medida como mínimo en términos de la igualdad en el gasto educacional, este argumento es presentado sobretodo en aquellos países en los cuales existe gran desigualdad en el ingreso, (como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos).

¹⁵² Winkler, Donald; Gershberg Alec. "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en America Latina y el Caribe (PREAL), Abril de 2000.

¹⁵³ Winkler, Donald R. (1994). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America." Discussion paper, No. 235, Julio. Washington, D.C.: Banco Mundial.

El mejoramiento de la eficiencia técnica es el otro fundamento de la descentralización. Otro argumento es el hecho de contar con múltiples actores que dan como resultado una mayor diversidad de experiencias e innovaciones.

En el estudio realizado por Winkler (2000), se analizan las características de los procesos de descentralización llevados a cabo en la región latinoamericana.

Si bien los fundamentos de la descentralización son tanto de tipo político como educacional, los promotores de la descentralización esperan que sus efectos sean el mejoramiento de la calidad, sin descartar cambios en la eficiencia y equidad.

Uno de los aspectos analizados fue el **nivel de descentralización** de las decisiones educativas, el cual varía desde el gobierno regional y local a la comunidad y a la escuela.

En países federales como Brasil, Canadá los estados o provincias han tenido responsabilidad constitucional por la educación. En países como México, Argentina y Venezuela, las responsabilidades por la educación han estado localizadas históricamente en el gobierno central, pero han sido delegadas en gran medida a los estados o provincias durante la última década.

En su estudio Winkler¹⁵⁴ analiza las experiencias de Argentina, Brasil, Chile, el Salvador, México y Nicaragua; las cuales se exponen en este documento de forma breve.

Nivel de descentralización.

En Argentina, la educación básica y secundaria fue transferida desde el gobierno central a los gobiernos de provincia y actualmente la mayor parte de la autoridad en la toma de decisiones sigue concentrada en los ministerios de educación provinciales.

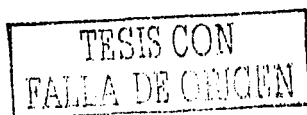
Brasil por su parte cuenta con una larga tradición de educación descentralizada, y la autoridad en la toma de decisiones ha sido transferida al nivel de la escuela.

En Chile la descentralización educativa se inició en 1981 con la transferencia de autoridad en la toma de decisiones a los municipios. En la década de los noventa el gobierno central ejercía un mayor liderazgo pedagógico.

En el Salvador la iniciativa de descentralización no fue universal, sino que se orientó a las áreas rurales en las cuales las escuelas del gobierno central no pudieron funcionar durante la guerra civil.

El caso de México es percibido como una combinación de los modelos de Argentina y El Salvador. Por un lado la Ley General de Educación (LGE 1993) transfirió la mayor parte de la autoridad, en la toma de decisiones operativas del servicio educativo en el nivel básico y de secundaria a los gobiernos de los estados, sin embargo el gobierno central conservó el control del financiamiento de la educación.

¹⁵⁴ Winkler, Donald; Gershberg Alec. "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Abril de 2000.



Poder de decisión: En el siguiente cuadro se ilustran las principales decisiones educacionales en diversos países de América Latina.

Grupo	Decisiones	Arg.	Bra.	Chi	Sal	Méx.	Nic.
Organización	Nivel de descentralización	R	E	L	E	R	E
	Selección de los textos de estudio	E	E	E	E	N	E
	Determinar los métodos pedagógicos	E	E	E	E	E	E
Personal	Contratar/despedir al director de la escuela.	R	E	L	E	R	E
	Contratar a los maestros.	R	R	L	E	R	E
	Establecer remuneraciones a los maestros	R	R	L	N	N	E
Planificación	Establecer pruebas de rendimiento	N	N	N	N	N	N
Recursos	Determinar los gastos	R	R	N,L	N	R	N,E
	Asignar el presupuesto para personal	R	R	L	N	R	E
	Asignar el presupuesto no relacionado con el personal	R	E	L	E	R	E
		R	R	L	N	R	E

Fuente: PREAL 2000. Documento No. 17

N = nacional, R = regional (estatal), L = local (municipal), E = escuela

La descentralización se caracteriza principalmente por el nivel en el cual se localizan las decisiones relativas al personal y a los presupuestos.

Estructuras y contenido.

Las experiencias de descentralización en Argentina, Chile, el Salvador y México pueden clasificarse de estructurales, sin embargo por razones muy diferentes.

En Argentina, la responsabilidad de la enseñanza básica como secundaria fue delegada en los gobiernos provinciales principalmente por razones fiscales. Por lo que el objetivo de la reforma fue transferir las responsabilidades por los gastos a los gobiernos provinciales por razones fiscales. De ahí que el objetivo de la reforma, fue reducir el gasto federal al transferir las responsabilidades y gastos a los gobiernos provinciales; el aspecto de mejorar la calidad del servicio no fue esencial en este proceso.¹⁵⁵

En Chile, durante el gobierno de Pinochet se introdujo un esquema de bonos modificado y de educación pública municipalizada para aumentar la competencia por los alumnos. Entre las escuelas, aumentando así la responsabilidad de las escuelas ante los padres.¹⁵⁶

En El Salvador se ha puesto énfasis en la creación de juntas escolares para recibir y administrar los fondos de gobierno destinados a la educación. El principal objetivo del proceso es aumentar el acceso a las zonas rurales, sin modificar los contenidos educativos.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Winkler. Op. cit.

¹⁵⁶ Winkler. Op. cit.

¹⁵⁷ Winkler. Op. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En México, la descentralización de la educación ha sido parte integrante de una descentralización más amplia del poder a nivel de los gobiernos de los estados, de acuerdo con la liberalización política del país.¹⁵⁸

La reforma educativa ha sido dirigida y orientada a nivel nacional. Mientras que las iniciativas de descentralización no se han centrado en el mejoramiento del aprendizaje.

Responsabilidad por los resultados: En Argentina, Chile y México, falta por lo menos un elemento crítico para que haya una real responsabilidad por los resultados, la calidad del servicio que ofrece el maestro. En Argentina, no se encuentran especificados los objetivos en términos del desempeño y nadie se encuentra en riesgo de perder el trabajo debido al mal desempeño de la escuela en la cual trabaja. En el mismo caso de Argentina se encuentran México y Chile, de hecho en estos países casi no existen juntas escolares, de manera que las escuelas no son responsables ni ante los padres ni ante niveles de gobierno superiores.

A diferencia de estos países, las juntas escolares funcionan en Brasil, El Salvador y Nicaragua; el personal docente puede perder su trabajo si su desempeño es deficiente. Sin embargo, los objetivos de aprendizaje rara vez se encuentran especificados con alguna precisión y los sistemas de monitoreo y medición del desempeño de las escuelas con respecto a los objetivos específicos requieren un considerable fortalecimiento.¹⁵⁹

Puede observarse que los reformas educativas llevadas a cabo en los últimos años en Latinoamérica, difieren entre sí básicamente por el nivel de descentralización que a su vez hace referencia al nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades del sector educativo. En Algunos casos la responsabilidad se encuentra a nivel escuela, lo que representa una competencia entre ellas.

En el caso de México, se menciona que en 1998 la descentralización del sector educativo se llevó a cabo de forma automática, lo que efectivamente ocurrió por ejemplo en el caso de CONALEP; sin embargo en otros organismos como el INEA la transferencia de la operación del servicio educativo se ha llevado a cabo de forma paulatina.

Bajo el lema de modernización educativa y con las líneas de acción presentadas: mejoría relativa de los sueldos magisteriales, reconocimiento del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, como interlocutor en el establecimiento del esquema de descentralización, así como la carrera magisterial; el proceso de descentralización de la SEP se diferenció con relación a los llevados a cabo en Chile y Argentina donde las tendencias de privatización y el carácter excluyente de las políticas neoliberales se mostraron de forma más cruda.

¹⁵⁸ Winkler; op. cit.

¹⁵⁹ Winkler; op. cit.

CAPÍTULO 4 SECTOR EDUCATIVO EN MÉXICO.

4. SECTOR EDUCATIVO EN MÉXICO.

4.1. La Secretaría de Educación Pública (SEP).

4.1.1 Antecedentes.

A continuación se presentan en forma breve los antecedentes del Sector Educativo.¹⁶⁰

Desde su origen, el Sistema Educativo Nacional funcionó organizado de manera descentralizada, regido por la Constitución de 1857 que limitaba las facultades de la Federación para impartir educación.

Años más tarde, la Constitución de 1917 restringía los términos en que los particulares podían impartir educación en ciertos niveles, y no amplió significativamente las facultades de la Federación para hacerlo, incluso se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, dependencia del Gobierno Federal encargada de la educación pública.

El Congreso de la Unión sólo tenía la facultad temporal y supletoria para establecer escuelas mientras los gobiernos de los estados y los particulares no lo hicieran. Esta distribución de facultades mostró sus limitaciones por la debilidad de los estados y municipios.

4.1.2 Centralización de la SEP.

A fin de impulsar una federalización de la enseñanza que pudiera dotar a los mexicanos de verdaderas oportunidades educativas, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes. En consecuencia, la fracción XXVII del Artículo 73 Constitucional otorgó al Congreso de la Unión facultades para establecer escuelas y legislar en materia educativa en toda la Federación; sin embargo, debido a que esta facultad podía interponerse con la de los congresos estatales, en 1934 se reformó la Constitución para otorgar al Congreso las facultades de distribuir, coordinar y unificar la educación pública en todo el país, colocando a la autoridad federal por encima de las estatales.

Por lo que, propiamente hablando, tales reformas **significaron el proceso de centralización de la SEP**, así mismo las consecuentes leyes reglamentarias de 1942 y 1973, contribuyen a centralizar en la Federación las atribuciones y facultades en materia educativa.

Con lo anterior, la SEP se convirtió en el actor principal del Sistema Educativo Nacional. Además, para alcanzar la generalización de la educación básica, se dio un fuerte impulso a la SEP, imposibilitando el control de los recursos y la toma de decisiones en los gobiernos estatales y municipales.

La centralización del sistema se consolidó en los años cuarenta y cincuenta. Las dos figuras principales eran la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Durante la década de los sesenta, la política educativa se dirigió a ampliar y fortalecer la cobertura del sistema a través de campañas de alfabetización, diseñar

¹⁶⁰ Solana, Fernando. "Historia de la Educación Pública en México". Secretaría de Educación Pública- Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

planes de expansión e introducir los libros de texto gratuito, dejando de lado el aspecto cualitativo del servicio educativo.

Es importante señalar que aún cuando los planteles educativos se encontraban dispersos en todo el país, la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos estaban totalmente centralizados. Los órganos encargados de tomar todas las decisiones estaban ubicados en el Distrito Federal.

4.1.3 Proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública.

Desde 1958, había claros indicios de que la dimensión que había alcanzado el sistema educativo representaba un obstáculo para efectuar una gestión educativa eficiente y de calidad, por lo cual se hicieron los primeros intentos de desconcentración de la SEP, orientados a su descentralización posterior. Sin embargo, no fue sino hasta 1973 cuando se dieron los primeros pasos hacia la desconcentración técnico-administrativa de la Secretaría.

El proyecto de desconcentración de 1973,¹⁶¹ propuso la unificación de la educación federal y estatal mediante la instrumentación gradual de una coordinación de funciones en los sistemas educativos federal, estatales y autónomo de educación superior en cada estado, así como la racionalización de los diversos sistemas de control de gestión.

En consecuencia, la SEP dividió al país en nueve regiones educativas donde instalaron unidades de servicios desconcentrados, mientras que en las treinta ciudades más importantes estableció subunidades de servicios desconcentrados, transfiriéndoles responsabilidades relacionadas con las demandas y prestaciones del magisterio en cada región o ciudad.

A finales de los años setenta se propone formalmente la desconcentración educativa, no obstante, en 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos. Dicho centralismo además de hacer inoperante al sistema, también causó detrimento de la calidad de la educación.

Al efecto, en 1978 la desconcentración de la SEP impulsada por el entonces Secretario de Educación Pública, Lic. Fernando Solana Morales se concibió no sólo como un reajuste o reestructuración de carácter administrativo, sino también como un factor de equilibrio social y desarrollo político. La desconcentración significó acercar el poder de decisión y la solución de problemas en el lugar mismo donde se presta el servicio. Se promovió la instalación de 31 delegaciones generales de la SEP en cada uno de los estados. Estas delegaciones se convirtieron en los centros de administración regional del servicio educativo público, además de intervenir en la planeación y operación del servicio educativo público en cada estado, lo que significó también programar y ejercer su propio presupuesto, contratar y pagar a su personal, así como contar con servicio de cómputo propio.

¹⁶¹ De Los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la Educación". Tomado en Blanca Torres (Comp) *Descentralización y Democracia en México*. CEl. Colegio de México, 1986.

En 1979, las delegaciones operaban un presupuesto de \$1,180 millones el cual representaba el 1.6% del presupuesto de la SEP, para 1982 ya ejercían directamente el 56% del presupuesto (\$120 000 millones).

Una vez tomada la decisión y contando con la voluntad política, el primer paso fue realizar una labor de convencimiento entre los funcionarios centrales y sus representantes estatales, sobre la necesidad de que alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad y asumiera las decisiones principales en su jurisdicción.

Dicha tarea no fue fácil, ya que implicaba modificar hábitos, romper estructuras de poder, así como una afectación de intereses. De tal forma se comenzaron a nombrar a los delegados generales, cuya tarea inicial consistió en coordinar el servicio educativo de la entidad, representar al secretario ante las autoridades estatales y otros funcionarios federales y dar inicio al programa primaria para todos los niños. Este primer gran paso dado por el entonces Secretario de Educación Pública, Lic. Fernando Solana, se inició con un cheque de \$50,000.00 viejos pesos a cada delegado que le debió alcanzar para rentar un local e instalar la delegación en cada entidad federativa, paulatinamente las delegaciones se fueron fortaleciendo con el apoyo de las áreas centrales, particularmente con el de la Dirección General de Organización y Métodos quien diseñó e implantó diversos sistemas y procedimientos que le permiten a las delegaciones consolidarse y contar con una estructura orgánico-funcional acorde a sus necesidades de ese momento.

En la desconcentración administrativa de los años setenta, se planteó también la necesidad de una reforma cualitativa de la educación básica, la cual debía incluir la modificación de los programas escolares, los materiales didácticos y los sistemas de formación de maestros. La puesta en marcha de esta iniciativa dio lugar a la promulgación de la Ley Federal de Educación que abrogó la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941.

En agosto de 1979 se comenzaron a transferir los servicios educativos, y poco a poco se fue consolidando la estructura y funcionamiento de las delegaciones generales. En 1982 ya operaban totalmente los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria (general, técnica y telesecundaria), normal y adultos.

Asimismo, las delegaciones generales ya tenían a su cargo hacer estudios de microplaneación, elaborar programas y presupuesto, la administración de sus recursos humanos, ejercicio de presupuesto y el control de recursos financieros, adquisición de activo fijo, control escolar, expedición de certificados, otorgamiento de becas y promoción de actividades culturales.

Los delegados estaban facultados para participar en los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) y coordinar la acción de las entidades del sector representadas en la entidad federativa, así como los niveles educativos no desconcentrados.

Otro logro importante, fue la construcción de 31 centros SEP en las capitales de los estados, ya que significó la integración física en un sólo lugar de todas las oficinas administrativas de la SEP en los estados.

Aunado a ello se crearon departamentos de servicios regionales, a fin de mejorar la atención a los usuarios; a partir de 1981 se inició el proceso de desconcentración de algunos trámites a las ciudades más importantes o más alejadas de la capital de los estados para evitar en lo posible el traslado de los maestros.

Lo anterior dio como resultado que los estados puedan contar con la infraestructura física, técnica y administrativa para operar los servicios educativos.

Un hecho significativo, fue que a partir del momento en que las delegaciones comenzaron a realizar su propia programación de acuerdo con las necesidades identificadas en su localidad, se logró un proceso de racionalización en el uso del presupuesto, lo que a su vez repercutió en un incremento notable de la matrícula atendida así como en la cantidad de maestros y escuelas con la particularidad de ubicarlos donde realmente se necesitan.

De tal forma que el proceso de toma de decisiones se volvió más ágil ya que éstas son más acertadas y acordes con la realidad de cada entidad.

Sin embargo es conveniente señalar, que si bien esta política de desconcentración hizo más eficiente el sistema educativo, también trajo como consecuencia una mayor presencia de la Federación en cada estado con lo cual se disminuyó el papel de las autoridades locales.

Ahora bien, este proceso de desconcentración, que permitió contar con aparatos administrativos más eficientes en cada estado, con capacidad de decisión y manejo de sus propios recursos, era una base sólida para plantear la política de descentralización de la educación básica y normal, de hecho se pudo iniciar desde 1982, sin embargo los siguientes secretarios al Lic. Solana, hicieron todo lo necesario para evitarlo.

4.1.4 Descentralización de la SEP, “por decreto”.

A raíz de la crisis económica de 1982, y obligado por un drástico recorte presupuestal, el grupo tecnocrático que arriba al poder replantea las funciones y tareas del Estado mexicano bajo un enfoque neoliberal que pretende por un lado reducir el aparato burocrático administrativo y por el otro, reducir el gasto social replanteando la política social. Por lo que la reforma del Estado planteada en 1982 se orienta hacia un redimensionamiento de la Administración Pública y hacia la descentralización de funciones que propician la transferencia de responsabilidades a los estados y municipios, bajo el esquema de un “nuevo federalismo”.

En 1982, durante el discurso de toma de posesión del presidente De la Madrid se anunció una descentralización educativa que, entre otras cosas, buscaba transferir la responsabilidad laboral, administrativa y operativa de la educación básica y normal de la Federación a los estados. El Gobierno Federal, por su parte, habría de conservar sus facultades normativas y la conducción del Sistema Educativo Nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se considera la descentralización de la educación básica y normal como una línea de acción fundamental, para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y promover la participación ciudadana.

“Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la Federación, los estados, los municipios y los particulares,

buscando fuentes alternas de financiamiento". Asimismo se afirmó que "en el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio".¹⁶²

El Lic. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación (1982-1984), calificó a la descentralización, como medida indispensable para recuperar "nuestro federalismo, para estimular la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirir una mayor cohesión de signo diferente al que ha supuesto la centralización económica, social, política y cultural, realizada a pesar de nuestra definición jurídica y política federal".¹⁶³

La descentralización tiene que afrontar problemas complejos:

"Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales; primacía total de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos...", órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los estados; decrecimiento de la responsabilidad, funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación; complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por estado y región; malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos".¹⁶⁴

El 3 de febrero de 1983, al clausurar el XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, Reyes Heróles señaló lo siguiente: "La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación de antemano estaría condenada al fracaso."

A raíz de tal ofrecimiento, el 16 de febrero de 1983, se instaló la Comisión Mixta SEP-SNTE a fin de estudiar la descentralización de la educación. En dicho acto Reyes Heróles señaló "La descentralización no va en contra de nada; va en pro de mucho. No va en contra de la estructura sindical de los maestros ni de sus derechos laborales. No va en contra de la acción sindical. Va en pro de la educación a que todos nos debemos, de la corrección de deficiencias de la eliminación de prácticas viciosas no siempre imputables al sindicato".¹⁶⁵

El 8 de Agosto de 1983, el presidente De la Madrid expidió un decreto por medio del cual se facultó a la Secretaría de Educación Pública para celebrar acuerdos con los gobiernos de los estados a fin de establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

Con el objeto de avanzar en el proceso y atendiendo las recomendaciones de los comités y de las consultas con los representantes del magisterio nacional el 20 de marzo de 1984 se publicó un nuevo decreto que determina los lineamientos a que

¹⁶² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, pp. 234-235

¹⁶³ Reyes Heróles, Jesús. "Educar para construir una sociedad mejor", Secretaría de Educación Pública (SEP), Volumen I, México, 1985 p. 94.

¹⁶⁴ Ibid, p. 141.

¹⁶⁵ Ibid, p.28.

habrían de sujetarse las acciones de descentralización de los servicios de educación básica y normal.

En dicho decreto se establecieron las siguientes bases para la descentralización, que: a) La SEP continuará ejerciendo sus facultades normativas y aquellas referentes al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional; b) los servicios educativos federales y estatales sostendrán su presente régimen jurídico y administrativo; c) seguirá funcionando la Comisión Mixta de Cambios; d) los trabajadores de los niveles a descentralizar conservaran su relación con la SEP y mantendrán vigentes sus derechos individuales y colectivos; e) se mantendrán las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación y f) se pondrá a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios educativos federales, conservando su régimen jurídico y administrativo presente.¹⁶⁶

El 28 de julio de 1984 se firmaron los primeros acuerdos de coordinación con Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. A mediados de 1985, se habían instalado los Consejos Estatales de Educación Pública de los 12 estados mencionados, así como en los de Jalisco y Tamaulipas.

Ahora bien para entender el alcance de la descentralización propuesta, es conveniente hacer algunas reflexiones con relación al Decreto del 20 de marzo de 1984, así como al contenido de los acuerdos de la SEP con los gobiernos de los estados y las entidades que los firmaron.

Decreto. Desde el punto de vista jurídico se decidió apoyarse en los Convenios Únicos de Desarrollo y que se firmara un acuerdo de coordinación; de esta manera la prestación de los servicios federales por parte de los gobiernos estatales se hace de común acuerdo, no por que una disposición con el rango de ley o reglamento lo establezca. **Lo cual permite que en un momento dado, se dé marcha atrás en el proceso.** Cláusula básica para entender la posición de los Gobernadores de Tlaxcala y Oaxaca que a finales del año 2001 expresan su deseo de regresar los servicios educativos a la Federación, por no recibir los recursos económicos necesarios para seguir operando el Sistema Educativo.

Los acuerdos de coordinación. Estos acuerdos ratifican las bases que señala el decreto mencionado y entran al detalle en cuanto las funciones que corresponden a la SEP y al gobierno del estado.

Establecen la integración del Consejo Estatal de Educación Pública y se le asignan funciones en materia de vigilancia, de estudio, así como sugerir medidas para continuar con el proceso de descentralización. Los servicios coordinados se integrarán con las estructuras administrativas federales y estatales y estarán a cargo de un servidor público nombrado conjuntamente por la SEP y el gobierno estatal. Estableciendo que para cualquier cambio a la estructura y a los sistemas educativos administrativos se requiere el acuerdo expreso de ambas partes.

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. México, 20 de marzo de 1984.

El órgano responsable de los servicios coordinados administrará los dos sistemas educativos federal y estatal, respetando las disposiciones jurídicas y administrativas de cada uno debiendo rendir informes periódicos a las partes. En materia de planeación, programación y presupuestación, se deberá precisar el origen, monto y aplicación de los recursos. En los recursos financieros deberán respetarse las normas federales o estatales, según corresponda y rendir cuenta a la instancia procedente. Asimismo la Federación y el gobierno del estado podrán practicar auditorías y establecer mecanismos de control.

Con la finalidad de **reservar el carácter nacional de la educación se mantendrán las atribuciones normativas de la SEP** en los planes y programas de estudio. En caso de alguna modificación que los estados desearan llevar a cabo, ésta debe ser sometida a la consideración de la SEP.

Se estableció también la entrega en administración al gobierno estatal de los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales. El titular de los servicios coordinados representa a la SEP y al Gobierno Federal en todo lo relativo a las relaciones laborales ya que los trabajadores mantendrán su régimen jurídico laboral.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- a) Los servicios educativos coordinados por la SEP no se transferían a los estados, ni se modificaban las disposiciones legales en materia educativa.
- b) La continuación de ambos sistemas, federal y estatal regidos cada uno por sus mismas disposiciones.
- c) Los sistemas educativos se habrían de coordinar y funcionar en paralelo, ya que no se fusionan ni se convierten en un sólo sistema.
- d) Los recursos humanos, materiales y financieros continuarían siendo federales, ya que sólo se ceden en calidad de "ser administrados" a los estados.
- e) Si el titular de los servicios coordinados o Secretario de Educación Estatal, al ser nombrado por ambas partes, debe rendir cuentas a los dos, cuestión que va en contra de los principios básicos de la administración, la unidad de mando.
- f) No se especifica qué tipo de órgano es la dirección de servicios coordinados, ya que debe acatar tanto disposiciones federales como estatales. Lo cual crea confusión.

Lo anterior hizo pensar que los gobiernos estatales eran sólo "paganóminas" de los servicios educativos coordinados por la SEP en los estados.

4.1.5 Problemas que enfrentó la descentralización de la SEP.

En 1984, el Sistema Educativo Nacional entra en crisis con el deterioro de una infraestructura educativa que no recibe mantenimiento, los bajos sueldos de los maestros, la falta de recursos materiales y tecnológicos, la ausencia de investigación educativa y desarrollo científico. Por otro lado el proceso de centralización generó una burocracia ineficiente y fue el origen de incontables conflictos laborales.

Es por ello que en la década de los ochenta, debido a las crisis recurrentes que vive el país, con significativas reducciones del crecimiento y desarrollo de infraestructura de las organizaciones educativas, y la orientación de éstas hacia criterios más cualitativos, se hace evidente una profunda reforma a la estructura del Sistema Educativo Nacional.

Sin embargo, debido a las resistencias sindicales, la descentralización educativa propuesta por el Lic. Manuel Barlett se orienta hacia programas estatales de modernización educativa que tienen como eje la implantación de un programa de actualización de contenidos regionales.

En 1984, a raíz de los conflictos sindicales se instaló la Comisión Mixta SEP-SNTE para la descentralización y el grupo Técnico del Comité Interno de Descentralización y llevaron a cabo una encuesta, de la cual se obtuvo la siguiente información:¹⁶⁷

1. *Sueldos y salarios.*

La disparidad de sueldos del personal docente federal y el de los estados. El problema de la homologación de salarios no fue considerado ya que se planteó en una de las cláusulas del convenio de coordinación que las relaciones laborales continuarían con su régimen federal o estatal, según fuera el caso; sin embargo las secciones sindicales comenzaron a hacer presiones al respecto, ya que se firmaron convenios de automatización del SNTE con algunos gobiernos estatales, para que en cualquier aumento a los maestros federales, el mismo fuera otorgado a los estatales. Incluso en Baja California además de igualar los salarios con los federales, a los maestros estatales en 1984 se les pagaba un 15% adicional. Actualmente ese sobresueldo es del 20% para ambas partes.

2. *Prestaciones.*

Este aspecto es otro de los obstáculos fuertes a que se enfrenta la descentralización, debido a la diversidad de prestaciones, a la forma de otorgarse así como el número de instituciones que participan en ellas.

En el servicio médico se presentaron diferencias en el sentido de las instituciones que proporcionaban el servicio a los trabajadores federales, quienes lo recibían del ISSSTE; los gobiernos estatales por su parte, once de ellos tenían convenios con el ISSSTE, seis con el IMSS, siete con el ISSSTE local, cinco en clínicas particulares.

Con relación a las prestaciones económicas (jubilaciones, seguros diversos, indemnizaciones, préstamos a corto y largo plazo, entre otras), en 12 estados las proporcionaba el ISSSTE local, en 2 el federal, en 8 en un instituto o Dirección de Pensiones del gobierno estatal.

Aunado a ello en los montos de tales prestaciones presentan grandes diferencias entre cada uno de los estados y más con las que recibía el personal federal.

En el renglón de las prestaciones sociales (tiendas, farmacias, turismo, recreación, cultura, etc.), la información recabada reveló que en algunos estados se carecían de ellas, y algunos sólo contaban con una o dos.

Si se tratara de otorgar a todo el personal docente igual tipo y calidad de prestaciones se estaría frente a uno de los problemas más difíciles de resolver, ya que habría que respetar los derechos adquiridos por unos y por otros y también superar los obstáculos de tipo económico, jurídico y de infraestructura. Por lo anterior una situación homogénea en todo el país se presume difícil.

3. *Aspectos financieros.*

El financiamiento de la educación está distribuido entre los distintos niveles de gobierno y los particulares. En 1982 el sistema federal atendía el 70% de la demanda de

¹⁶⁷ De los Reyes, Yolanda, op.cit.

educación en el país, los 24 estados que contaban con su propio sistema de educación atendían el 20.9 % y los particulares el 8.8%

Sin embargo la aportación de la Federación era del 81%, la aportación de los estados era del 13% y los particulares aportaban el 5% y lo más preocupante era que las aportaciones no federales en lugar de aumentar habían disminuido.

Lo anterior es altamente significativo, ya que los gobiernos locales no perciben como propio el problema educativo, y por lo tanto a quien hacen responsable único es al Gobierno Federal.

Otro aspecto importante está representado por la disparidad entre lo que cada estado destina a la educación y su presupuesto total.

Para darnos idea de la concentración de recursos financieros que tenía la Federación en 1982, es que en 21 estados la aportación federal para la educación básica era mayor que el presupuesto total de la entidad, más aún era seis veces mayor que el presupuesto total de Oaxaca.

Ahora bien, esa diferencia en la distribución se debía en gran medida a que "la Ciudad de México y el Gobierno Federal siguen concentrando demasiados recursos, problemas y poder. Baste recordar que los recursos totales que manejaron en 1982 los gobiernos estatales equivalen a sólo 8% de los recursos que el Gobierno Federal presupuestó".¹⁶⁸ En ese sentido no puede pasarse por alto que existen áreas impositivas que están reservadas exclusivamente a la Federación y por ende han impedido que los estados graven fuentes propias y las puedan aprovechar en su propio desarrollo.

No es un secreto la marcada desproporción de los recursos financieros con que cuenta la Federación, con relación a los estados y a su vez entre las entidades federativas, se dice que se ha pugnado por una redistribución más equitativa de los recursos, pero a la hora de repartirlos, la Federación se queda con la mayor parte.

En un afán de corregir tal situación, se firmaron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa entre la Federación y los estados, cuyo objetivo era una mejor distribución de los recursos fiscales y elevar la eficiencia del sistema de recaudación.

Sin embargo, si bien es cierto que se lograron mayores recursos de la Federación hacia los estados, también es cierto que la Federación logró mayor dependencia en lo político y económico de los gobiernos locales quienes vieron disminuida su autonomía.

Lo que se puede observar es una aparente cesión de autonomía, parece traducirse en una mayor dependencia de los estados hacia la Federación.¹⁶⁹

De lo anterior, se deriva que para lograr una verdadera descentralización educativa, es conveniente que se lleve también a cabo una reforma fiscal, a fin de que los estados tengan alternativas para obtener recursos que les permitan financiar la educación en su jurisdicción. (Es claro que la "reforma fiscal" elaborada en diciembre del 2001, no consideró lo anterior, por lo que los Gobiernos Estatales de Tlaxcala y Oaxaca

¹⁶⁸ Solana, Fernando. "Tan lejos como llegue la educación". Fondo de Cultura Económica, México 1982, p. 110.

¹⁶⁹ Para Mauricio Merino, la descentralización que propone el Gobierno Federal es un proceso de entrega de responsabilidades, pero de mantenimiento del control presupuestario, de autoridades y de normatividad, de hecho sintetiza lo anterior en ésta idea: "te doy pero conservo y mientras más te doy, más conservo; si te doy todo conservo todo" (Merino 1995:90)

seguramente seguirán en su posición de regresar a la Federación la educación pública, por falta de recursos, en el 2002).

La resistencia de la burocracia sindical se puso de manifiesto, y la descentralización fue visualizada por el SNTE como una reestructuración del propio SNTE y por lo tanto atentar contra su poderío.

Otro obstáculo al que se enfrentó la descentralización educativa fue la renuencia de algunos gobernadores a aceptar que se les transfiriera el Sistema Educativo Federal, más bien varios gobernadores, deseaban que el proceso fuera a la inversa, que la Federación absorbiera por completo todo el sistema educativo, ya que consideraban que lo único que se les estaba transfiriendo eran problemas, entre las razones que argumentaron, puede mencionarse el hecho de que al existir dentro de un estado dos sistemas educativos, ocasionaría disputas por el poder de funcionarios administrativos y líderes sindicales. Lo cual daría lugar a la lucha por la supremacía.

Aunado a lo anterior, los gobiernos estatales al no contar con recursos financieros suficientes para atender el costo de la educación, debían continuar a expensas de la Federación, lo cual implicaba una constante negociación, y si a ello se le suma que ni el personal ni los recursos eran estatales, las entidades federativas se encontraban en franca desventaja frente a las demandas de los sindicatos, poniéndose de manifiesto su poca capacidad de decisión. Actualmente con el envío de los recursos vía ramo 33, la participación federal en los estados, se ha atenuado este problema pero no ha desaparecido, como lo demuestran los estados de Oaxaca y Tlaxcala que desean regresar el Sistema Educativo a la Federación.

Por otra parte los acuerdos de coordinación establecían que el aspecto normativo, continuaría en manos de la Federación, lo mismo que los aspectos de contenidos educativos, aspectos técnicos, operativos y aun los administrativos, reduciendo la participación de los gobiernos de los estados a ser prácticamente "paganóminas".¹⁷⁰

No obstante se afirma que en una primera fase del proceso de descentralización, esta situación "descentralización-centralizada" es necesaria y conveniente para asegurar una continuidad en el servicio educativo, pero hasta cuando se inicia la segunda fase, la descentralización de la SEP cumplió en el 2002, 10 años de haberse dado.

Por lo anterior puede señalarse que hasta ese momento (1984) la descentralización no se dio por que la oposición del sindicato al proyecto fue muy fuerte y faltó también una adecuada cooperación por parte de los gobiernos estatales para asumir las nuevas responsabilidades.

Desde que la política de descentralización del Sector Educativo fue anunciada (1982), el SNTE se opuso a ella, ya que la calificó de unilateral y cuyo propósito era fragmentar su unidad nacional.

Sin embargo, en este primer intento de descentralización, se continuó con la desconcentración de trámites y servicios y se impulsó la participación en los estados en la planeación de los servicios educativos.

¹⁷⁰ Canales Clariond, Fernando, Gobernador del Estado de Nuevo León. Programa *Línea de Fuego*. Transmitido el 2 de febrero de 2000. México.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,¹⁷¹ nuevamente se planteó como uno de los objetivos de la Administración Pública, descentralizar la educación y redistribuir las responsabilidades de la función educativa entre la Federación y los estados.

En el Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994, quedaron definidos los retos que imponía la modernización de los servicios educativos. Para las autoridades resultaba claro que la gran reforma educativa que estaba en proyecto, difícilmente se podría materializar si no se procedía a transferir funciones y algunas decisiones a los estados, de manera que la prestación de los servicios fuera un proceso más concurrente.¹⁷²

4.1.6. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En 1989 se registró una de las movilizaciones del magisterio nacional más importantes de nuestra historia. La expansión de los servicios educativos, la escasa disposición de recursos públicos y la crisis generalizada de la economía nacional durante la década de los años ochenta, entre otros factores, habían contribuido a una caída importante de las percepciones de los profesores en términos de su poder adquisitivo.

Como resultado de este movimiento, los maestros consiguieron mejoras salariales importantes y la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se renovó. Estos factores, entre otros, contribuyeron a generar un clima favorable a la descentralización, que finalmente pudo emprenderse a mediados de 1992.

Para los involucrados en el proceso de negociación, que finalmente culminó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, era claro que la descentralización sólo sería posible, si los términos del mismo fueran aceptables para los protagonistas principales de la transformación que se deseaba impulsar: el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el SNTE.

El proceso de intensa negociación que se desató, para iniciar la federalización educativa, permitió que la medida no fuera percibida como imposición unilateral del Gobierno Federal a sus contrapartes de los estados y el SNTE, sino como el resultado de una política de concertación y búsqueda de consensos.

El 18 de mayo de 1992, el Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de Educación Pública, suscribió con los gobernadores de los 31 estados de la República y la dirigencia nacional del SNTE, el histórico Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), con lo cual culminaban dos décadas de esfuerzos a favor de una política educativa más incluyente y una distribución más equitativa de las cargas de la educación nacional.

¹⁷¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México. SPP. 1989, pp. 102-104.

¹⁷² Se definieron los retos que imponía la modernización educativa tales como el rezago educativo, el crecimiento económico, el cambio estructural, la vinculación del ámbito escolar con el productivo, el avance científico y tecnológico, asimismo un incremento de los recursos destinados a la educación. (Pescador Osuna, José Ángel. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral". *El Cotidiano*, No. 51, México, 1992, pp.3-11.

El escenario del nuevo pacto federal para la atención educativa, abría grandes oportunidades para avanzar en la calidad de la educación y la búsqueda de la justicia en el acceso a los beneficios de la misma.

El texto del Acuerdo destaca como los principales retos a solucionar, la inoperante centralización del sistema educativo, la deficiente calidad de la educación básica, la escasa corresponsabilidad de la comunidad escolar y la sociedad en el proceso educativo, además de la ambigüedad en la definición de las atribuciones en materia de educación de los tres órdenes de gobierno, por lo cual las partes firmantes se comprometieron en el ANMEB a:

1. Reorganizar el sistema educativo, mediante la consolidación de un auténtico federalismo educativo y la promoción de una nueva participación social en beneficio de la educación;
2. Reformular los contenidos y materiales educativos; y
3. Revalorar la función magisterial, que comprende como aspectos principales la formación del maestro, su actualización, salario profesional, vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

A diez años del acuerdo, desafortunadamente no se ha tenido éxito en ninguno de los tres compromisos, y es urgente para México que se logren.

4.1.6.1 Compromisos del ANMEB:

4.1.6.1.1 Reorganización del sistema educativo.

En términos del ANMEB, la reorganización del Sistema Educativo Nacional significó la construcción de un "Nuevo Federalismo Educativo", basado en la transferencia de la dirección de las escuelas de enseñanza básica y normal hacia los gobiernos estatales, mientras que el Gobierno Federal fortalecía sus facultades para determinar, normar, evaluar y fijar los lineamientos generales de este sistema; además, se definieron los aspectos educativos concurrentes entre ambos órdenes de gobierno.

El ANMEB tiene como propósito la racionalización y eficiencia de la administración y operación educativa en los niveles de primaria, secundaria y normal, a través de métodos que buscan la reducción del aparato burocrático-administrativo de la Federación, en la lógica de una política educativa elaborada por un enfoque neoliberal.

Este acuerdo establece compromisos entre la Federación, los estados y municipios del país para la descentralización de la administración y operación del sistema educativo mediante el traslado y la transferencia de establecimientos e infraestructura escolar, recursos financieros, materiales, y tecnológicos, así como el manejo de las relaciones laborales y sindicales.

Se incorpora a los textos de la Reforma al Artículo 3° y la promulgación de la Ley Federal de Educación, la distribución de funciones educativas entre la Federación, estados y municipios. La Secretaría de Educación Pública retiene las atribuciones y funciones rectoras, normativas, de regulación y evaluación de la planeación del sistema escolar y de la política educativa, Incluso en una clara concepción centralista, la Ley

Federal de Educación, establece que la Federación tiene las "facultades necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y formal".¹⁷³

La SEP se enfocó a la atención de aspectos sustantivos de la educación básica, como preservar el carácter nacional de la misma, el establecimiento de la normatividad, el ejercicio de las funciones de evaluación, la conducción de acciones y programas compensatorios para apoyar a las entidades con mayor rezago educativo, además de editar y distribuir los libros de texto gratuito, entre otros.

A partir del ANMEB, las funciones operativas de la educación fueron asignadas a los estados, aunque sujetos a la regulación y fiscalización de la Federación, por lo que los estados asumieron gradualmente las funciones de planeación detallada que hasta entonces había efectuado la SEP. Entre otras cuestiones, las entidades federativas pudieron decidir dónde abrir nuevos planteles de educación básica y, en caso necesario, recibir de la SEP asesoría y apoyos técnicos para consolidar sus capacidades de planeación.

Asimismo, los gobiernos de las entidades se hicieron responsables del funcionamiento de todas las escuelas de su jurisdicción. Como resultado de esta gestión, en el curso de unos meses se descentralizó la administración y control de casi 100 mil planteles de educación básica en el interior del país, y la relación laboral con 700 mil profesores agremiados al SNTE. Así, los gobiernos estatales asumieron la dirección de los establecimientos educativos que brindan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros.

El Gobierno Federal, cedió los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados para su operación.

La Federación se comprometió a transferir recursos suficientes, para que cada gobierno estatal estuviera en posibilidad de ofrecer el servicio educativo a su cargo, con la cobertura y calidad necesarias y se obligó a sufragar los costos de una homologación salarial y de prestaciones genéricas entre maestros estatales y maestros federales en todas las entidades que presentaran diferencias en esos rubros.

Posteriormente, se emprendieron acciones que implicaron un enorme despliegue de administración y organización para asegurar la adecuada transferencia, tales como la conciliación de las bases de datos de las plazas, puestos y presupuestos de servicios personales, la actualización y organización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles, la determinación de los presupuestos para gasto corriente e inversión, el diseño de una campaña de información al maestro y la sociedad, la renovación del equipo de cómputo de todos los estados, así como el seguimiento y apoyo de los procesos de transferencia y adecuación.

La SEP conserva transitoriamente la dirección y operación de los planteles de educación básica en el Distrito Federal, hasta el 2002 la situación sigue igual.

¹⁷³ Fracción XIII del Art. 12, de la Ley Federal de Educación.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituyó al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal.

Los gobiernos de los estados, reconocieron al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base, que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas incorporados al sistema educativo estatal. Veintiséis estados crearon sus propios organismos para hacerse cargo del personal, los bienes muebles e inmuebles y las funciones transferidas por el Gobierno Federal, mientras que otros cinco absorbieron directamente las oficinas que la SEP tenía en cada uno de ellos.

Los gobiernos federal y estatales se comprometieron, a procurar incrementos continuos en sus aportaciones al gasto educativo. Además, se estableció la conveniencia de involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y de promover la creación de consejos municipales de educación, a fin de contar con un órgano de apoyo y fomento eficaz a la educación en cada localidad.

Por consiguiente, los gobiernos estatales harían lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estuvieran directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento, a las escuelas sirviéndose de los recursos que al efecto recibirían del gobierno estatal y atendiendo las recomendaciones de los consejos municipales.

4.1.6.1.2 Reformulación de contenidos y materiales.

El segundo compromiso del ANMEB, fue la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica, que habría de comprender en adelante los niveles de preescolar, primaria y secundaria, lo cual se llevó a cabo mediante la reformulación de los planes y programas de estudio de la educación primaria y secundaria y, sobre esta base, se inició la elaboración de nuevos libros de texto gratuito, para los seis grados de la educación primaria, así como la producción de materiales educativos complementarios.

Los planes, programas y libros no se habían modificado en casi 20 años y sus contenidos, resultaban ajenos a las necesidades de formación básica de los niños y jóvenes del país. Los nuevos programas y materiales empezaron a utilizarse y difundirse ampliamente a partir del año lectivo 1993-1994.

4.1.6.1.3 Revaloración de la función magisterial.

Como tercer compromiso, el ANMEB destacó el papel fundamental del maestro en el proceso educativo, al proponer la revaloración de la función magisterial. Esto se ha traducido, entre otras cosas, en el crecimiento real de las percepciones de los profesores y en el establecimiento de las condiciones que permiten la actualización permanente de los educadores y su desarrollo profesional.

Un punto central fue la creación de la Carrera Magisterial, mecanismo de promoción horizontal dirigido a los profesores de grupo, que se concibió para estimular el buen trabajo en el aula, así como la actualización continua, con objeto de mejorar la calidad de la educación que se imparte. Después de casi diez años del Acuerdo, la Carrera Magisterial ha sido corrompida y no cumple con justicia, con los objetivos para los que fue creada.

Conclusión:

En el estudio realizado por la Lic. Yolanda de los Reyes, se observó que durante el período de 1976-1982, se avanzó con la transferencia de ciertas actividades a los estados a través de las recientemente creadas delegaciones estatales de la Secretaría de Educación Pública, por lo que hay que señalar que en cierta medida se fortalecieron los mecanismos planificadores.

Durante el periodo entre 1982-1988, a partir de la reforma al Artículo 115 Constitucional que intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de los recursos, se observó que la descentralización de la SEP se intentó llevar a cabo por "decreto", y es que esta medida fue clásica, durante el mandato de Miguel de la Madrid. No obstante, aún cuando en el marco legal se lograron importantes avances, los procesos y tradiciones del sistema político burocrático, así como las estructuras del poder (corporativismo clientelar del SNTE), fueron factores que evitaron el proceso de descentralización de la SEP.

Los alcances del llamado "Nuevo Federalismo" (1995-2000) y del "Verdadero Federalismo" (2001-2006), en materia educativa, no han ido más allá de una descentralización educativa delimitada por el poder del centro, por lo que la transferencia de facultades y poderes a los estados y municipios para la toma de decisiones en materia de educación es bivalente y por ende confusa. Por una parte concede una autonomía, sin embargo, ésta es relativa, ya que se ve limitada a los niveles operativos y las instituciones centrales son responsables de tomar decisiones a nivel estratégico.

4.2 El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

4.2.1 Introducción.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal,¹⁷⁴ con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981 y que tiene como función principal promover, organizar e impartir la educación básica para adultos. Se encuentra agrupado dentro del sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública, según Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982 y en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1998.

El rezago educativo en el país es alto y sin duda alguna, los adultos sin educación básica, han tenido un alto impacto en el desarrollo integral de la nación, que requiere que sus habitantes día con día, logren un mayor grado de escolaridad y una mejor capacitación para el trabajo.

Es por ello que la labor llevada a cabo por el INEA, cobra una singular importancia ya que el Instituto, cuenta con un sistema de enseñanza muy flexible, en el cual la mayor parte de la responsabilidad del estudio recae en el alumno, lo que frecuentemente es fuente de motivación, que incluso lo lleva a concluir una carrera profesional.

Con el propósito de conocer el funcionamiento del INEA y de los resultados obtenidos en su operación, es necesario analizar también cuál ha sido su ámbito de trabajo y la problemática a la que ha debido enfrentarse.

4.2.2 Antecedentes.

José Vasconcelos siendo Secretario de Educación Pública, estableció la campaña contra el analfabetismo la cual se inició el 20 de junio de 1920; dicha campaña tenía como objeto enseñar a leer y escribir al mayor número de personas e impartir conocimientos de higiene.

Años más tarde, el 23 de Agosto de 1944 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que establece la campaña nacional contra el analfabetismo, en la que se señala como obligación de todo mexicano mayor de 18 y menor de 60 años, que sepa leer y escribir el español, de enseñar a leer y escribir cuando menos a otro habitante. Esta campaña nacional contra el analfabetismo, fue prolongada y ratificada sucesivamente hasta que entró en vigor la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1975, por la que se adoptaron las medidas permanentes contra el analfabetismo, La Ley General de Educación en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Julio de 1993 recogió las obligaciones del Estado Mexicano de prestar servicios de educación para adultos, la cual se define como aquella que está destinada a individuos de 15 años o más, que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende:

¹⁷⁴ Manual de Organización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la capacitación no formal para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población y se apoyará en la solidaridad social.

4.2.3 Consideraciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece como fines de la educación para adultos, el contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con un nivel mínimo de escolaridad equivalente a la educación básica.

Asimismo, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, señala como propósito dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el artículo 3o. Constitucional y en las disposiciones correlativas de la Ley General de Educación, así como a los objetivos y estrategias generales, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este Programa intenta en consecuencia ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos, para hacer llegar los beneficios de la educación a todos los sectores de la población, alentando una mayor participación de los gobiernos estatales, dedicando especial atención a la educación para adultos, que comprende la alfabetización, la educación primaria y secundaria, la formación para el trabajo y la educación comunitaria.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en su enfoque educativo para el siglo XXI establece tres objetivos estratégicos en los cuales queda integrada la importancia de la educación para adultos, estos objetivos se refieren a cobertura y equidad, calidad de los procesos y resultados educativos e integración y gestión del Sistema.

En esta perspectiva se esbozan algunas líneas de acción más concretas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (p. 49):

-“Asegurar que la educación esté al alcance de todo niño, joven y adulto y que nadie deje de estudiar por falta de recursos”. En esta administración habrá de alcanzarse la cobertura total de la educación básica, y en la superior una “cobertura más cercana a la de los países con que tenemos más contacto”.

-Aspirar a que “todo centro educativo funcione y que en todo centro educativo se aprenda”.

-Construir un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado, con instituciones de calidad, con maestros profesionales de la enseñanza.

-Ofrecer una educación de calidad que ofrezca una preparación de vanguardia.

-Promover la participación social (de la familia, el sector productivo y las organizaciones sociales); habrá que involucrar a todos los sectores sociales en el establecimiento de objetivos y metas, contenidos e instrumentos.

Esta administración entonces, busca reconocer los conocimientos y habilidades con que cuenta el individuo, fomentarlas y propone una serie de estrategias a través de Programas de Educación para la Vida y el Trabajo.

4.2.4 Misión.

Promover, organizar y proporcionar educación básica para adultos, cuyas actividades responden a las necesidades de mejorar constantemente los intereses específicos de los diversos grupos, regiones y personas, independientemente de su ubicación

geográfica, condición económica o social, impulsando las acciones y cambios necesarios.

El INEA es un sistema de educación, que tiene como misión llevar la educación básica a personas adultas y con ello fomentar el desarrollo de su comunidad, para mejorarla en lo social y económico, así mismo puedan acceder a mejores oportunidades de empleo y con ello elevar su calidad de vida.

Para cumplir esta misión, el instituto ha definido lo siguiente:

- El perfil de los alumnos, población que recibe los servicios educativos.
- La población que participa de manera solidaria con el INEA.
- El funcionamiento de los sistemas tradicionales por el INEA.
- Lineamientos del proceso enseñanza-aprendizaje.
- Apoyo para alumnos y figuras solidarias.
- Evaluación del aprendizaje, proceso de acreditación-certificación.
- Instrumentación de diferentes programas:
 - Operación del sistema tradicional.
 - Operación del sistema de pago por productividad.
 - Modelo de educación para la vida.
 - Atención a jóvenes conscriptos del Servicio Militar Nacional.
 - Atención a comunidades mexicanas en el extranjero.
 - Plazas comunitarias.

4.2.5 Visión.

Considerando que el analfabetismo y una instrucción básica insuficiente, son factores de índole estructural que inciden en el círculo de la pobreza extrema, el INEA tiene la visión de ser la fuente principal para llevar la valiosa herramienta de la educación básica y también la capacitación no formal para el trabajo, entre la comunidad adulta de nuestro país, y convertirse de esta manera en plataforma para el desarrollo de los sectores más desprotegidos.

Basándose en una amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad:

De la sociedad civil, se buscan las figuras solidarias en las tareas de orientación y asesoría sobre la educación para adultos, sin tener ninguna relación laboral con el Instituto.

Con los sectores público, privado y social: se busca la obtención de espacios físicos en los que se proporcione la atención educativa y apoyos humanos, financieros o materiales, o bien la incorporación de la educación básica como parte de sus proyectos de capacitación.

El INEA otorga en forma gratuita: materiales didácticos, asesorías, servicios de acreditación y certificación de estudios a los jóvenes y adultos que se incorporan a la alfabetización, primaria o secundaria.

El INEA establece vínculos con instancias gubernamentales. De acuerdo a lo establecido en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, ya que éste señala que el Sistema Nacional estará integrado por los sistemas educativos de las 32 entidades federativas, por lo que la descentralización ha permitido el mejoramiento en la

prestación de los servicios y ha hecho posible la aplicación de modalidades diversas, según las características de cada estado o región, con lo cual el Gobierno Federal está alentando una mayor participación de los gobiernos estatales, para abatir el rezago educativo.

4.2.6 Objetivos.

Objetivo General

Promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria para adultos, así como realizar acciones de apoyo a la educación básica.

Objetivos Específicos

- Propiciar en los jóvenes y adultos el desarrollo de habilidades elementales de lectura, escritura y cálculo, que les permitan en forma continua mejorar sus competencias de comunicación.
- Proporcionar a la población indígena adulta que no sabe leer ni escribir, los elementos para el aprendizaje de estas habilidades en su lengua indígena e introducir gradualmente el español como segunda lengua.
- Propiciar el desarrollo de competencias en el adulto, que le permitan apropiarse en forma continua y autónoma de los conocimientos de la primaria para adultos.
- Ofrecer los contenidos de la primaria abierta a jóvenes de 10 a 14 años, que no se incorporaron al sistema escolarizado o que han desertado del mismo y sobre todo a aquellos que no están siendo atendidos por otras instituciones.
- Proporcionar a las personas adultas con primaria terminada, los contenidos de la secundaria que rigen el sistema educativo nacional.
- Ofrecer a las personas jóvenes y adultas la posibilidad de una educación integral que les sea útil, que la apliquen en su vida diaria, que cuenten con las competencias para continuar aprendiendo a lo largo de la vida. Una educación relevante, es decir significativa y pertinente, eficaz, eficiente y equitativa.

4.2.7 Estructura orgánica.

Disposiciones Generales.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que con fundamento en la Ley Federal de Educación, en la Ley Nacional de Educación para Adultos, su decreto de creación y demás disposiciones legales aplicables, tiene por objeto promover, organizar, impartir, acreditar y certificar la educación básica para adultos, fundada en el autodidactismo y la solidaridad social.

INEA ESTRUCTURA ORGANICA

DIRECCIÓN GENERAL

COORDINACIÓN DE
ASESORES

UNIDAD DE ASUNTOS
JURIDICOS

UNIDAD DE ASUNTOS
INTERNACIONALES

UNIDAD DE
CONTRALORIA

DIRECCIÓN DE
PLANEACIÓN Y
PRESUPUESTO

DIRECCIÓN
DE
OPERACIÓN

DIRECCIÓN
ACADÉMICA

DIRECCIÓN DE
ACREDITACIÓN
Y SISTEMAS

DIRECCIÓN DE
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

DIRECCIÓN
DE
DELEGACIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.7.1 Organización del Instituto.

Administración y funciones:

La administración del Instituto, de acuerdo con su decreto de creación y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, está a cargo de una Junta Directiva, que es el órgano superior y un Director General.

Junta Directiva.

Está integrada por el Secretario de Educación Pública, quien funge como presidente, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tres miembros designados por el Presidente de la República.

Corresponde a la Junta Directiva establecer las políticas generales, aprobar el programa general de actividades y los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes anual y periódico de las actividades de la entidad y de los estados financieros que le presente el Director General.

Para el cumplimiento de sus objetivos y desempeño de sus atribuciones, el INEA cuenta con unidades administrativas centrales, quienes ejercen las funciones de carácter normativo, de planeación, evaluación, supervisión y control; con delegaciones estatales y coordinaciones regionales y de zona para la extensión de sus servicios y programas educativos.

El nivel central tiene una orientación globalizadora e integradora de los resultados alcanzados en la operación de los servicios educativos y está constituido por las siguientes unidades técnicas y administrativas:

- Dirección General
- Coordinación de Asesores
- Dirección de Asuntos Jurídicos
- Dirección de Contraloría Interna
- Dirección Académica
- Dirección de Planeación y Evaluación
- Dirección de Operación
- Dirección de Asuntos Internacionales
- Dirección de Acreditación y Sistemas
- Dirección de Delegaciones
- Dirección de Administración y Finanzas

Hasta marzo de 2000, el nivel estatal lo conforman 21 delegaciones y un Instituto Estatal, que corresponden a 31 entidades federativas y el Distrito Federal; y el nivel regional está constituido por 35 coordinaciones regionales y 384 coordinaciones de zona, distribuidas en todo el territorio nacional.

Posteriormente se crearon los institutos estatales para la educación de los adultos (IEEA's), que a enero de 2002 son 21 totalmente descentralizados y por lo tanto pertenecen a los gobiernos estatales.

Los institutos estatales son:

1. Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas de Aguascalientes.
2. Instituto Estatal de Educación para Adultos (Baja California Sur)
3. Instituto Estatal de la Educación para los Adultos (Campeche)
4. Instituto Estatal de Educación para Adultos (Coahuila)
5. Instituto de Educación para Adultos del Estado de Colima
6. Instituto Chihuahuense de Educación para adultos
7. Instituto Duranguense de Educación para Adultos
8. Instituto Estatal de Educación para Adultos (Hidalgo)
9. Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (Jalisco)
10. Instituto Estatal de Educación para Adultos (Morelos)
11. Instituto Nayarita para la Educación de los Adultos
12. Instituto Estatal de Educación para Adultos (Puebla)
13. Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (Quintana Roo)
14. Instituto Estatal de Educación para Adultos(San Luis Potosí)
15. Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos
16. Instituto Sonorense de Educación para Adultos
17. Instituto de Educación para Adultos de Tabasco.
18. Instituto Tamaulipeco de Educación para Adultos
19. Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos
20. Instituto de Educación para Adultos del Estado de Yucatán
21. Instituto Zacatecano de Educación para Adultos.

4.2.8 Funcionamiento.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos cuenta con programas y proyectos para su correcto funcionamiento, los cuales ofrece a la población interesada los siguientes:

Programas

Educación Básica

Educación Comunitaria

Proyectos

Alfabetización en Español

Alfabetización Indígena

Primaria para Adultos

Primaria para Jóvenes 10-14 años

Secundaria para Adultos

Educación para la Vida¹⁷⁵

Acciones de Apoyo a la Educación Básica¹⁷⁶

Atención a Jornaleros Agrícolas Migrantes

El Instituto no cuenta con infraestructura física propia para la atención de los adultos y su estructura funcional es la siguiente:

¹⁷⁵ Como caso de excepción en coordinación con la SEP, se atiende temporalmente a niños y jóvenes de 10 a 14 años que no se encuentran estudiando la primaria en el sistema escolarizado. Este grupo se atiende bajo la modalidad de educación abierta con material educativo proporcionado por la SEP.

¹⁷⁶ Las acciones de apoyo a la educación básica serán determinadas por los Institutos Estatales y Delegaciones, en las cuales pueden incluir la capacitación no formal para el trabajo que se realiza a través de instructores de la propia comunidad que ofrecen cursos básicos acordes a las necesidades de los adultos o de sus comunidades, asimismo, los Institutos Estatales y Delegaciones se coordinarán con instancias educativas, sociales o privadas que puedan ofrecer de manera gratuita cursos de capacitación.

Central, conformada por la Dirección General y las Direcciones de Área ubicadas en la Ciudad de México encargadas de normar a nivel nacional: modelos, contenidos y políticas educativas, la acreditación y certificación de estudios de educación básica; la planeación, programación y presupuestación de los servicios educativos; el control estadístico, seguimiento y evaluación de los servicios y estrategias operativas innovadoras.

Estatal, integrado por Institutos Estatales y Delegaciones ubicadas en las capitales de cada entidad federativa y encargadas de coordinar la operación de los servicios educativos.

Zonal, integrado por Coordinaciones de Zona instaladas en los principales municipios del país y encargadas de coordinar y operar los servicios educativos en regiones delimitadas de acuerdo con las necesidades de atención.

Microregional, en la que se divide la geografía de los municipios, ciudades, localidades o colonias, bajo el cargo de la figura institucional denominada Técnico Docente, encargado de organizar y operar en forma directa los servicios de educación de adultos con el apoyo y participación de los diversos sectores de la sociedad.

Red solidaria, integrada por organizaciones y figuras educativas, que atienden directamente el proceso educativo de los adultos en comunidades, empresas e instituciones públicas, privadas y sociales.

4.2.8.1 Población que recibe los servicios educativos.

- Personas jóvenes y adultas de 15 años o más que no saben leer o escribir, o que por algún motivo no iniciaron o concluyeron su educación básica: alfabetización, primaria o secundaria.
- Niños y jóvenes entre los 10 y 14 años que no están atendidos por el sistema escolarizado en primaria.
- Y se atienden como sectores de población prioritaria a indígenas monolingües y bilingües, jóvenes de 18 años del Servicio Militar Nacional que no han iniciado o concluido su educación básica, mujeres, jornaleros agrícolas migrantes y población mexicana que radica en los Estados Unidos de Norteamérica.

Para los educandos se establece las siguientes categorías:

Educando Activo: Joven o adulto que presenta al menos un examen durante 12 meses, si se encuentra en la etapa inicial (alfabetización) o durante 6 meses si se encuentra en la segunda (primaria) o tercera etapa (secundaria).

Educando Inactivo: Joven o adulto que no presenta ningún examen en 12 meses si se encuentra en la etapa inicial y en 6 meses si se encuentra en la segunda o tercera etapa, o que manifiesta que no le interesa o no puede continuar con sus estudios.

Usuario que Concluye Nivel: Joven o adulto que acredita todos los módulos del modelo educativo en el que se encuentra inscrito pero que no ha tramitado el certificado correspondiente.

Educando dado de Baja. Joven o adulto que permanece en situación de inactivo durante dos años. En el proyecto SEDENA-SEP-INEA, cuando los conscriptos causan baja por el Servicio Militar Nacional o por conclusión del mismo.

4.2.8.2 Población que participa de manera solidaria.

La sociedad en general participa con el INEA como figura solidaria o como prestador de servicio social, así como con la aportación voluntaria de recursos materiales o financieros en beneficio de la educación de los adultos.

La participación como figura solidaria puede ser:

Educador o asesor de adultos: Apoya y conduce los procesos de reflexión y aprendizaje de los usuarios, así como la búsqueda de alternativas respecto a la práctica concreta que desarrolla. Su función es motivar a los educandos, promover, facilitar, y coordinar el trabajo de un círculo de estudios. Es capacitado para resolver dudas de carácter temático, curricular o administrativo.

Orientador educativo, encargado de apoyar y asesorar la primaria abierta para niños y jóvenes de 10 a 14 años.

Promotor, fomenta la incorporación de educandos y asesores a un círculo de estudios, y da apoyo al Técnico Docente en la difusión de los servicios educativos del Instituto.

Coordinador de aplicación de exámenes, coordina a un grupo de aplicadores durante un evento de aplicación de exámenes, garantizando el correcto uso de los materiales, así como el cumplimiento de las normas y políticas establecidas para llevar a cabo dicha actividad.

Instructor de cursos de capacitación no formal para el trabajo, persona de la comunidad que domina un oficio o actividad artesanal o artística, dispuesta a impartir sus conocimientos a los adultos.

Educador bilingüe, responsable directo de la atención educativa de un grupo de jóvenes y adultos en una comunidad, apoya la alfabetización en lengua materna y en español como segunda lengua.

Promotor bilingüe, encargado de vincular al INEA con autoridades y organizaciones a nivel municipal, entrega materiales y recibe la documentación de los jóvenes y adultos.

Docente bilingüe, participa en los procesos de formación y asesoría a los educadores bilingües, elabora programas de seguimiento y evaluación y, realiza visitas de trabajo a comunidades para adecuar o fortalecer las acciones educativas.

Técnico lingüista, participa en la elaboración e implementación del programa de trabajo, realiza talleres de formación con técnicos, docentes y educadores bilingües y participa en el desarrollo de estudios sobre aspectos lingüísticos específicos.

Técnico Pedagógico, propone el diseño y edición de los materiales para los procesos de formación de las figuras educativas, apoya y da seguimiento a los procesos de evaluación de conocimientos de los jóvenes y adultos.

Los certificados de educación básica que expide el INEA, tienen validez oficial, lo que significa que todos los documentos que se emitan son reconocidos por la SEP. En el caso de que un estudiante concluya uno o varios módulos, se le entrega un informe de

calificaciones, en el cual se acredita que aprobó el módulo correspondiente. Si un estudiante termina la primaria o secundaria se le entrega el certificado correspondiente de manera gratuita, según sea el caso.

Con esto se pretende garantizar que al egresar del INEA, el educando pueda dar continuidad a sus estudios en cualquier institución del Sistema Educativo Nacional.

Requisitos para la certificación:

- Haber acreditado los módulos correspondientes a la primaria o secundaria.
- Una fotografía tamaño infantil.
- Haber cumplido con los requisitos de inscripción.

Seguimiento y Evaluación de los Programas.

El programa operativo anual es el insumo primordial para evaluar el desempeño institucional y a través de los informes de autoevaluación trimestral se refleja el grado de avance o cumplimiento del compromiso del INEA en los ámbitos nacional, estatal y zonal.

Estos informes concentran un análisis cuantitativo y cualitativo por programa educativo, así como el ejercicio presupuestal correspondiente.

Con periodicidad anual se entregarán a la SECODAM los indicadores que evalúan el cumplimiento de la misión del instituto.

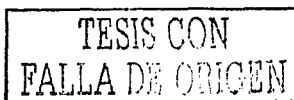
Indicadores de evaluación:

Indicador	Descripción
Impacto en el rezago	Porcentaje de educandos que concluyen la secundaria con relación al rezago.
Desempeño académico	Promedio de calificaciones de los educandos que acreditan.
Pertinencia	Porcentaje de estados con el Modelo de Educación para la Vida.
Equidad	Equidad en la asignación de los recursos federales a los estados.
Eficiencia	Gasto promedio por conclusión de nivel.

2000*		Periodo
IMPACTO ▪ Impacto en el rezago	<u>ECN Secundaria (año t)</u> Rezago total (año t-1)	ANUAL
DESEMPEÑO ACADEMICO ▪ Calificación promedio de acreditados.	Σ calificación de acreditados No. Educandos acreditados	ANUAL
PERTINENCIA ▪ Implantación del Modelo de Educación para la Vida (MEV)	<u>Estados que cuentan con el MEV</u> 32	ANUAL
EQUIDAD ▪ Coeficiente de variación de las aportaciones federales por rezagado en cada entidad.	Coeficiente de variación <u>=Desviación Estándar</u> Media nacional	ANUAL
EFICIENCIA ▪ Gasto promedio por conclusión de nivel ⁽¹⁾	Presupuesto total en <u>Primaria Secundaria</u> ECN ⁽²⁾ de Primaria y Secundaria	ANUAL

(1) Se refiere al presupuesto federal y estatal de primaria y secundaria.

(2) Educandos que Concluyen Nivel.



4.2.9 Nuevas estrategias de operación.

El esquema tradicional de operación en el INEA era muy limitado para atender el gran rezago educativo, y estuvo basado en una estructura de atención de adultos y no en la acreditación y la certificación, con gratificaciones a promotores y asesores poco motivantes, rotación anual de asesores superior al 50% y espacios educativos inadecuados, por lo que en el Instituto se implantaron nuevas estrategias de operación, como las plazas comunitarias que incluyen una sala con computadoras conectadas a la red de internet y otra sala con señal satelital.

4.2.9.1 Enfoque de mercado en la operación del servicio del INEA que permita mayor productividad. Con las nuevas estrategias operativas, el INEA se propone:

Detener y reducir el crecimiento del rezago educativo en cada una de las entidades federativas donde se implante.

Que los institutos estatales y delegaciones cuenten con una estrategia de operación de alta eficiencia, que proporcione a los adultos un servicio educativo de calidad considerando: asesores de mayor perfil educativo, gratificar (no es sueldo sino un pago simbólico por la labor llevada a cabo), por la acreditación y certificación de sus educandos, evitar la excesiva rotación de asesores y deserción de los adultos, ofrecer esquemas de operación más flexibles y contar con instalaciones reconocidas e identificables fácilmente.

4.2.9.1.1 Pago por productividad.

El asesor recibe su gratificación en función del número de módulos que aprueben los adultos que atiende y cuando el adulto concluye la alfabetización, primaria o secundaria. Además recibe (adicionalmente), un incentivo cuando la calificación del examen es mayor de 8.

El personal de la Coordinación de Zona y los técnicos docentes, reciben un incentivo de acuerdo con los resultados que obtienen, medidos contra sus metas anuales.

La nueva estrategia comprende dos etapas:

Una etapa de transición, con una duración de tres meses en promedio, en la cual se cambia la estructura de trabajo anterior a la nueva estrategia de operación, después de ser aprobadas por la Dirección General del INEA. Los asesores continúan recibiendo durante este periodo su pago por atención y comenzarán a recibir sus incentivos por productividad.

Una etapa de productividad: a partir del cuarto mes de su aprobación, en la cual los asesores reciben únicamente su gratificación, según los exámenes que aprueben los adultos que atienden.

Todos los adultos deberán quedar registrados en el Sistema de Acreditación y Seguimiento Automatizado, al igual que los asesores que los atienden. A través de este sistema se elaboran las nóminas de pago de las figuras operativas.

Los asesores podrán atender uno o más grupos de adultos toda vez que su gratificación es por resultados y no sólo por atención. Estas gratificaciones son dictaminadas por el INEA y están dadas bajo el siguiente esquema operativo en función de su desempeño:

se paga entre \$50.00 y \$150.00 al asesor por alumno que presente exitosamente sus evaluaciones en alfabetización, y entre \$10.00 y \$40.00 por alumno que presente exitosamente los exámenes de una materia o módulo en primaria y secundaria. A los promotores se les ofrece también una especie de "comisión" sobre estos estímulos. Asimismo, a quienes faciliten puntos de encuentro o espacios educativos (directores de escuela, responsables de casas de la cultura, etc.), se les pagan \$10.00 por alumno por materia o módulo aprobado.¹⁷⁷

Sin embargo, este sistema de pago ha sido seriamente cuestionado por asociaciones como Observatorio Ciudadano de la Educación, quien en su comunicado No. 29 señala lo siguiente: "Mercantilizar el servicio educativo de esta manera tan eficientista no parece el camino indicado para elevar la calidad y la eficiencia de la educación de los adultos. Los riesgos son evidentes, algunos de ellos incluso ya visibles: la competencia poco productiva y más bien destructiva entre asesores y entre promotores; el estímulo a la generación de mercados negros de exámenes y corrupción de los mecanismos de acreditación; obstáculos para una relación interinstitucional (con otras instituciones educativas o de servicios que ofrecen educación de adultos y con organizaciones no gubernamentales). Estos posibles riesgos, entre otros, más bien podrían conducir a un descrédito social de la institución y de los certificados de educación de adultos. Nos parece que esta medida puede poner en peligro, por estas consecuencias posibles, todo el esfuerzo reciente."¹⁷⁸

El INEA señala que el pago por productividad, se orientó a gratificar a los educadores solidarios por el avance académico de sus educandos, esto es, por los exámenes acreditados y la obtención de su certificado.

Es importante mencionar que para la creación de este tipo de estrategias, se toma en cuenta el techo presupuestal para cada delegación o instituto estatal, con el propósito de que su operación no resulte costosa, uno de los argumentos de este modelo es el de ser igual o menor en su costo, que el pago por atención.

La implantación de la nueva estrategias en la operación de los servicios ha tenido efectos en las actividades de los técnicos docentes, ya que anteriormente se dedicaban a incorporar, promocionar, organizar, entregar material y supervisar, ahora:

- Planea la atención del rezago y el establecimiento de puntos de encuentro estratégicos.
- Negocia la participación de los diferentes sectores de la sociedad.
- Promueve y vende el concepto de puntos de encuentro.

Al mismo tiempo actúa como el enlace con el punto de encuentro proporcionando:

- Orientación e información
- Material didáctico para el asesor y el adulto
- Servicios de aplicación de exámenes
- Resultados de acreditación y retroalimentación de exámenes
- Certificados
- Gratificaciones

¹⁷⁷ Información proporcionada por la Dirección de Operación del INEA, Montos actualizados a marzo de 2000.

¹⁷⁸ María de Ibarrola, Pablo Latapi Sarre, et al. "La Educación de adultos en busca de un nuevo modelo" . Observatorio Ciudadano de la Educación México, D.F., Marzo 24 de 2000.

4.2.9.1.2 Plazas Comunitarias.

Son espacios educativos dotados con equipo audiovisual y de cómputo, con materiales didácticos de educación básica y con competencias laborales.

En las plazas comunitarias se ofrecen diversos programas, modalidades y apoyos educativos dirigidos a la población, tales como:

- Educación básica presencial, a través de círculos de estudio, con apoyo de material impreso y audiovisual, y en el portal educativo a través de Internet.
- Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVy T) presencial, con apoyo tanto de materiales impresos como de videos, y en el portal educativo, por medio de Internet.
- Cursos de formación para el trabajo, biblioteca digital, cursos de educación media superior, educación superior y desarrollo de competencias laborales, entre otros.

Aunado a ello, la descentralización del INEA comienza ya a tener el efecto de que la sociedad participe más intensamente en la educación de adultos, muestra de ello, es la Plaza Comunitaria que el día 9 de enero de 2002, se inauguró en la población de Acteal, en el Estado de Chiapas, donde participan los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la sociedad civil y empresas privadas.

4.2.10 El INEA en el desarrollo de la sociedad.

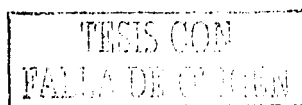
No se puede dejar de mencionar que el elemento económico, es el principal factor que ha influido en el incremento de la deserción de alumnos de educación básica, la mayoría de las veces para contribuir al gasto familiar.

De ahí la singular importancia de los servicios que ofrece el INEA, ya que su sistema de enseñanza es muy flexible, y permite a los adultos combinar sus actividades laborales con el estudio, inclusive se hacen convenios con diversas empresas, para que los trabajadores reciban el servicio educativo en sus propios centros de trabajo y esto no afecte su jornada laboral.

De tal manera que uno de los principales objetivos del instituto, es llevar la educación básica lo más cerca posible de los adultos que se encuentren dentro del rezago educativo, además de darles una capacitación para el trabajo según la región donde se encuentren y que a su vez les permita a los adultos desarrollar habilidades y capacidades para acceder a mejores condiciones de empleo y por ende mejor calidad de vida.

Una muestra de ello, son los talleres de manualidades a través de cursos que estimulan la creatividad de los participantes, lo que se traduce como una alternativa para obtener una fuente de ingresos que les permita ir alcanzando sus aspiraciones personales y económicas; ya que además la edad de esta población que atiende el INEA, oscila entre los 15 y los 40 años y evidentemente se encuentra en su edad productiva.

Además de llevar a cabo la tarea de enriquecer los conocimientos de los adultos en rezago educativo y que desarrollen nuevas habilidades que les sean útiles para toda su vida, otro objetivo del INEA es el fortalecer sus competencias y habilidades básicas, desarrollar capacidades y actitudes que les permitan transformarse y transformar su entorno, además de motivar en ellos una visión de futuro.



Llevar a cabo una reafirmación de conciencia individual y social con un sentido de compromiso, primero con ellos mismos, después con la sociedad y ejercer una participación en la democracia del país.

De forma que se fortalezcan también los valores étnicos vinculados con el desarrollo integral como individuos con la justicia y participación activa en las decisiones que les afecten de manera directa o indirecta.

Éstas son las características generales de la tarea que lleva a cabo el INEA, a través de las diferentes alternativas educativas que ofrece a la población que se encuentra en algún nivel rezago educativo.

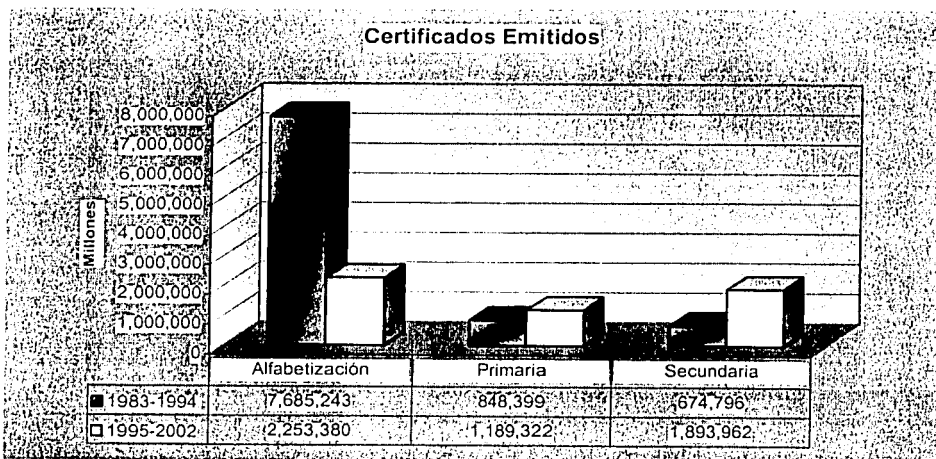
4.2.10.1 Atención y deserción en el INEA.

Si bien son ambiciosas las metas globales de atención en materia de alfabetización, primaria y secundaria en el país, para este año, hay que considerar que entre la atención y quienes reciben su certificado de alfabetizados, de primaria o de secundaria, existe una diferencia considerable, ya que la deserción es muy elevada, especialmente en estos tiempos en que hay necesidad de dedicar el mayor tiempo posible al trabajo remunerado y la deserción ocurre no obstante que el sistema del INEA es muy flexible.

Dos aspectos se consideran fundamentales para lograr que los índices de analfabetismo y el rezago en educación básica, vayan disminuyendo de manera sensible; uno de ellos es la canalización de mayores recursos para la educación de los adultos, que permita la apertura de un mayor número de puntos de encuentro (círculos de estudio), plazas comunitarias y una mejor gratificación a los asesores.

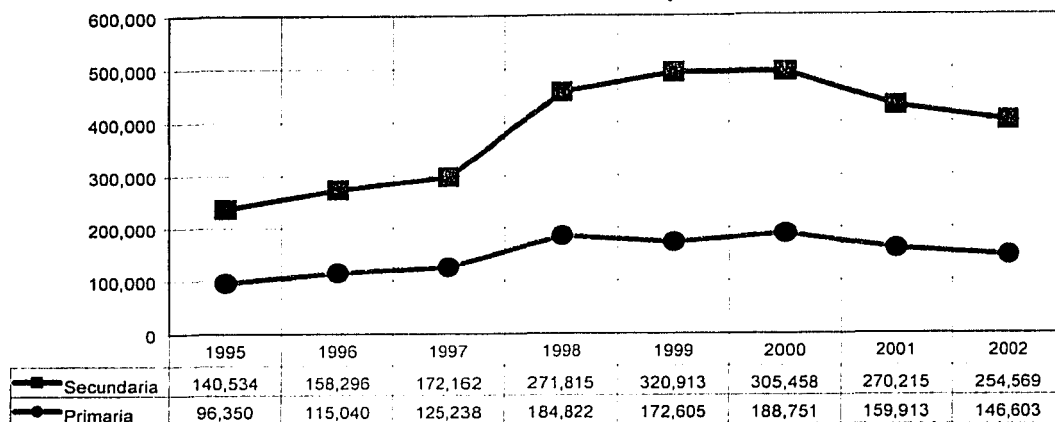
Otro aspecto, sería el que un mayor número de grupos sociales e instituciones se involucraran en estas tareas, que entrañan una importancia económica y social de gran trascendencia.

Sin embargo, a través de los programas y proyectos dirigidos a la población adulta, le fue posible al INEA atender de 1995 a 2002 a un total de 1,189,322 adultos en educación primaria y 1,893,962 adultos en educación secundaria.



Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación INEA, 2003.

Certificados Emitidos por el INEA (1995-2002)



Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación INEA, 2003.

4.2.10.2 Logros del INEA.

Sin embargo, los resultados de la gestión del INEA los podemos analizar a través de los siguientes puntos:

- Se han logrado disminuir los índices de la población en rezago educativo, con relación a la población de 15 años o más, a continuación se detallan los diferentes niveles:

El índice de analfabetismo en el año 2002 se calculaba en un 10%, es decir en 6 millones de personas, el índice de población sin primaria está constituido por alrededor de 11.5 millones y en el caso de población sin secundaria la cifra es de 15 millones, dando como resultado final 32.5 millones de mexicanos sin concluir su educación básica, lo anterior son las cifras que estima el INEA.

Debe mencionarse que el rango de edades es fundamental, ya que aquellos que se encuentran entre los 15-29 años son fácilmente atendibles, no así los de mayor edad, ya que prefieren darle prioridad a otras ocupaciones como son las labores remuneradas, o sufren de alguna discapacidad severa, o están situados en comunidades muy pequeñas y de difícil acceso, lo cual incrementa el grado de dificultad para darles atención.

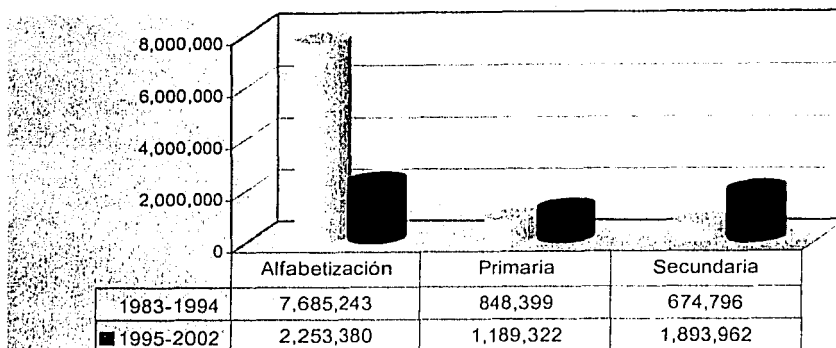
Además algunos de ellos presentan deficiencias de aprendizaje, lo que en muchas ocasiones los hace desistir de continuar con el proceso.

- Podemos observar además, que si bien es cierto que se ha controlado el crecimiento del índice de analfabetismo y el rezago sin primaria, también se observa un aumento notable de las personas sin secundaria. Lo anterior, sin embargo, se piensa que es manejable, ya que la mayoría de esa población sin secundaria son jóvenes canalizables al sistema del INEA, que por su flexibilidad, les permite desarrollar otras tareas al unísono de su instrucción, prueba de lo anterior, es la creciente entrega de certificados en los diferentes niveles de educación básica, que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

año con año se han otorgado en el INEA, (1995-2002) comparado con períodos anteriores, es sustancialmente mayor.

**Comparativa de certificados emitidos por el INEA
(1983-1994 vs 1995-2002)**



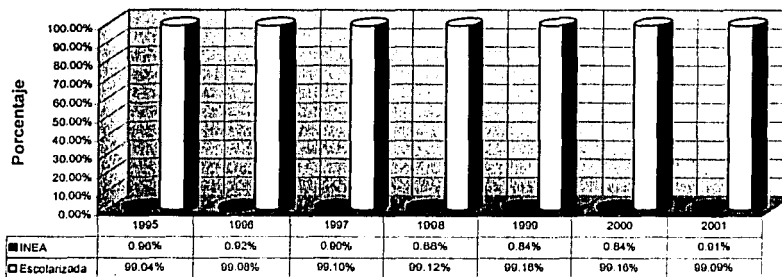
Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación del INEA 2003

4.2.10.3 Costo del Servicio en el INEA.

Otro logro significativo, lo representan los costos de certificación del INEA, con relación al sistema escolarizado, ya que el INEA no cuenta con instalaciones propias donde albergar a sus educandos y realiza su labor con el apoyo de la sociedad y con las figuras voluntarias que hacen las funciones de asesores.

Por parte de la SEP, actualmente esta recibiendo el 0.8% del presupuesto total destinado para la educación, y los resultados que esta presentando son realmente interesantes, pero no por ello deja de notarse el poco interés que realmente han tenido los gobiernos anteriores y sigue teniendo el gobierno actual en la educación para adultos, no asignan ni el 1% del presupuesto educativo para atender a 32.5 millones de mexicanos que obviamente son los más marginados económica y socialmente hablando.

Distribución del Presupuesto de la SEP



Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación del INEA, 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. Proceso de descentralización del INEA.

Introducción

La descentralización es una política fundamental del Gobierno de la República y particularmente del Sector Educativo, establecida para la modernización de la función pública y se orienta a fortalecer mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La descentralización del INEA consiste en transferir a los gobiernos estatales, a través de los IEEAs, los recursos y facultades para la toma de decisiones de educación para adultos, acorde a la normatividad central.

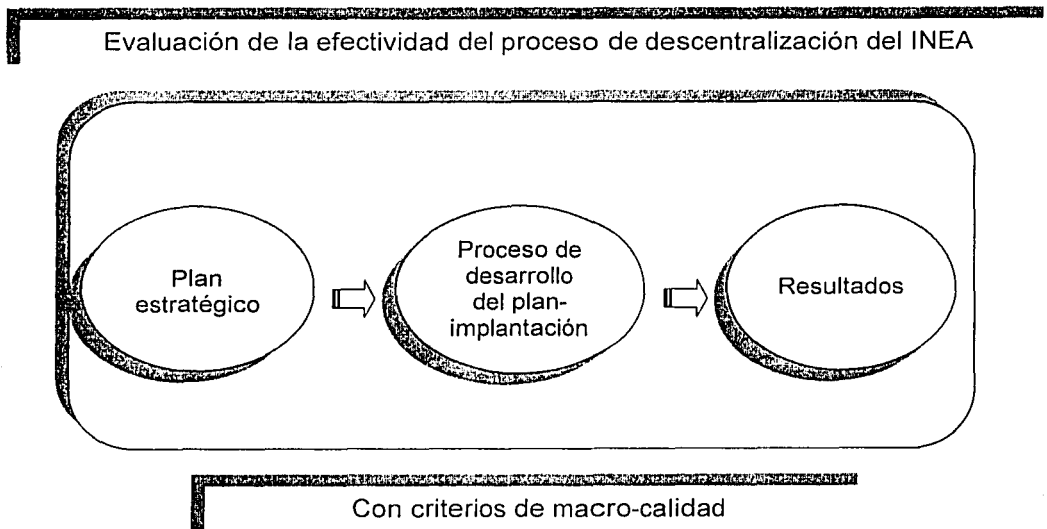
Por lo anterior, se percibe a la descentralización como una estrategia para ampliar los servicios e incrementar la calidad de la educación para adultos y buscar la corresponsabilidad entre la Federación, los estados y la sociedad civil para impulsar la educación y disminuir el rezago educativo.

El índice de rezago educativo actualmente asciende a 32.5 millones de mexicanos, no se puede permitir que ésta situación siga creciendo, porque dificulta el desarrollo social, laboral y económico de las personas, limita la productividad económica del país y la participación democrática de los ciudadanos, es también germen de conflictos sociales.

Durante las negociaciones del INEA con los gobernadores, éstos han hecho conciencia del grave problema de rezago educativo, que tienen en sus estados, por lo que algunos han destinado más recursos para la educación de los adultos.

A continuación, se presenta una breve semblanza de lo que ha sido hasta ahora, enero del 2003 el proceso de descentralización del INEA, en el cual se analizan las diferentes etapas con las que ha contado, así como las diferentes situaciones que ha tenido que enfrentar; se describe brevemente el plan estratégico definido para la descentralización del INEA, posteriormente se hará un análisis crítico de los resultados logrados.

El siguiente esquema es la orientación, seguida en la evaluación de la efectividad del proceso de descentralización del IEAA:



La idea es evaluar la efectividad de forma integral, analizando y cuestionando desde la planeación hasta los resultados obtenidos.

4.3.1 Plan estratégico para la descentralización del INEA.

Fundamentos:¹⁷⁹

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, establece "que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo".¹⁸⁰

Estableciendo como estrategia "la celebración de Convenios de Coordinación, entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo".¹⁸¹

Entre las líneas de acción del programa de federalismo del PND 1995-2000, se establece dentro de la Educación Pública como meta de descentralización, entre otras, el "transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, y educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo".¹⁸²

¹⁷⁹ Modelo para la Federalización del INEA. Subdirección de descentralización. México, D.F., abril 1997.

¹⁸⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de agosto de 1997.

¹⁸¹ Ibid, p. 11

¹⁸² Ibid, p. 12

Por lo que se señala, que en "1997 se iniciará el proceso de descentralización de los servicios que presta el INEA. Al final del año la transferencia de recursos y funciones deberá haberse completado en las entidades federativas cuyas condiciones sean favorables a este proceso. En el resto de los estados dicha transferencia se llevará a cabo durante 1998".¹⁸³

Sin embargo, cómo se describe más adelante no fue posible concluir la descentralización del INEA dentro de ese periodo de tiempo señalado, por lo que el programa de federalismo al ser retomado en El Programa Nacional de Educación 2001-2006, señala dentro de sus objetivos estratégicos "impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación para adultos" y se confirma la responsabilidad del Gobierno Federal de atender la formación de este importante segmento de la población.

Asimismo, dentro del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (p. 154) se establece que "se promoverá la consolidación del federalismo en la educación básica, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades educativas estatales y su participación en la toma de decisiones nacionales, así como el ejercicio de la función normativa de la SEP en el contexto de la atención a la diversidad regional de la nación.

La perspectiva de proporcionar educación básica a toda la población es fundamental, sin embargo, se tiene conciencia de que el proceso de descentralización del INEA producirá resultados a largo plazo.

Para que la descentralización administrativa del INEA sea exitosa, se requiere contar: con una buena dosis de voluntad política por parte de los gobiernos de los estados y del apoyo de la sociedad civil, inteligencia y creatividad para diseñar estrategias y políticas de operación descentralizadas por parte del INEA, recursos económicos por parte de la Federación y los gobiernos estatales y audacia para implantar los planes que impulsen y apoyen a la educación para adultos, por parte del personal.

En este sentido, fue necesario contar con tres elementos:

- a) El compromiso de los gobiernos estatales, como receptores y posteriormente promotores del servicio educativo para adultos.
- b) La participación de la sociedad civil, a través de actividades y acciones que complementan las que realizan los funcionarios y fundamentalmente al hacer aportaciones en beneficio de la labor de llevar educación básica a los adultos de la región, así también la sociedad civil está en la posición de exigir una mayor calidad en los servicios que proporcione el nuevo organismo receptor de los servicios educativos.
- c) Los recursos técnicos, humanos y estrategias adecuadas a fin de lograr los mejores resultados.

La etapa previa a la descentralización del INEA consistió en llevar a cabo un diagnóstico organizacional del Instituto así como de todos los sistemas aplicados a nivel nacional, para responder a la pregunta: ¿Qué se va a descentralizar y cómo?

¹⁸³ Ibid, p. 25

Con ese propósito se llevaron a cabo entrevistas con las diferentes instancias, principalmente con el personal directivo de las mismas; el propósito: identificar la problemática existente no sólo en el área central sino también en las delegaciones estatales y coordinaciones de zona del INEA.

El diagnóstico identificó la problemática siguiente:

A nivel de oficinas centrales:

- a) Indefinición de funciones
- b) Carencia de manuales de organización y de procedimientos.
- c) Marco normativo rígido, obsoleto y en ocasiones contradictorio.
- d) Falta de integración y manejo manual de la información.

A nivel de delegaciones

- a) Indefinición de todos los perfiles de puestos; y en ocasiones el personal no cumple con los perfiles que si están definidos.
- b) En general el personal no cuenta con capacitación
- c) Las políticas de operación son rígidas y obsoletas
- d) La carga administrativa desvía la atención de lo sustantivo que es la prestación de servicios educativo.

A nivel de coordinaciones de zona:

- a) Se utiliza información desactualizada y no se recibe asesoría para la identificación y ubicación de la población objetivo.
- b) Un alto índice de simulación en el cumplimiento de las metas, para no perder recursos presupuestales
- c) El sistema de información es deficiente, se maneja en forma manual
- d) Incapacidad de aplicar medidas correctivas por falta de retroalimentación y evaluación sistemática
- e) Indefinición de funciones y ámbitos de competencia.
- f) No participan en le proceso de planeación y programación.
- g) Se dedica más tiempo al trabajo administrativo que al sustantivo.
- h) Desertación y rotación de personal.
- i) Ineficiencia y baja productividad en la prestación del servicio por tener personal sin el perfil adecuado y poco capacitado.
- j) Escasez de material de apoyo.

Promotores y asesores solidarios:

- a) La identificación de posibles usuarios se realiza en forma empírica y eventual.
- b) Inexistencia de autoevaluación por falta de tiempo y conocimiento de cómo hacerla.
- c) Carecen de técnicas para el manejo de adultos.
- d) Los contenidos didácticos son obsoletos y no corresponden a su entorno.
- e) No se promueve la acreditación de los usuarios para mantener integrados los círculos de estudio.
- f) Los agentes solidarios no cumplen con el perfil requerido.
- g) La alta deserción de asesores y promotores perjudican la atención del servicio perjudican la atención del servicio y desmotivan a los usuarios.
- h) Las gratificaciones son insuficientes e inoportunas.

- i) La calidad de la enseñanza se afecta por falta de materiales, de infraestructura física y de equipo.

Comunicación:

- a) Se carece de retroalimentación para señalar apreciaciones o sugerencias
- b) Desfasamiento en los envíos de información.
- c) Cruzamiento de canales de información.

La situación global en 1996 del INEA presentó diversos aspectos necesarios que corregir antes de la transferencia.

Por otra parte, se solicitó información a todas las entidades federativas a fin de conocer la situación de la educación básica en los estados, con el propósito de conocer la participación de los gobiernos estatales en materia de educación básica para adultos y cómo se complementan esos servicios con lo que proporciona el INEA

Para el proceso de descentralización del INEA, se consideran los aspectos económicos, políticos, sociales de cada entidad así como las atribuciones y competencias de cada nivel de gobierno. Lo anterior con la finalidad de establecer cuáles entidades federativas integrarían la primer etapa de transferencia del servicio educativo.

De ese diagnóstico previo se desprende el siguiente análisis externo e interno:

Oportunidades:

- Gran red de agentes solidarios
- Prestadores de servicio social
- Mayor involucramiento de los 3 niveles de gobiernos en la tarea educativa para adultos.

Amenazas:

- Intereses políticos y/o partidistas antepuestos a la educación para adultos.
- Rezago educativo creciente
- Desconocimiento de la situación de rezago educativo en las entidades federativas.
- Asignación del 0.8% del total del presupuesto federal asignado a la educación.

Fortalezas:

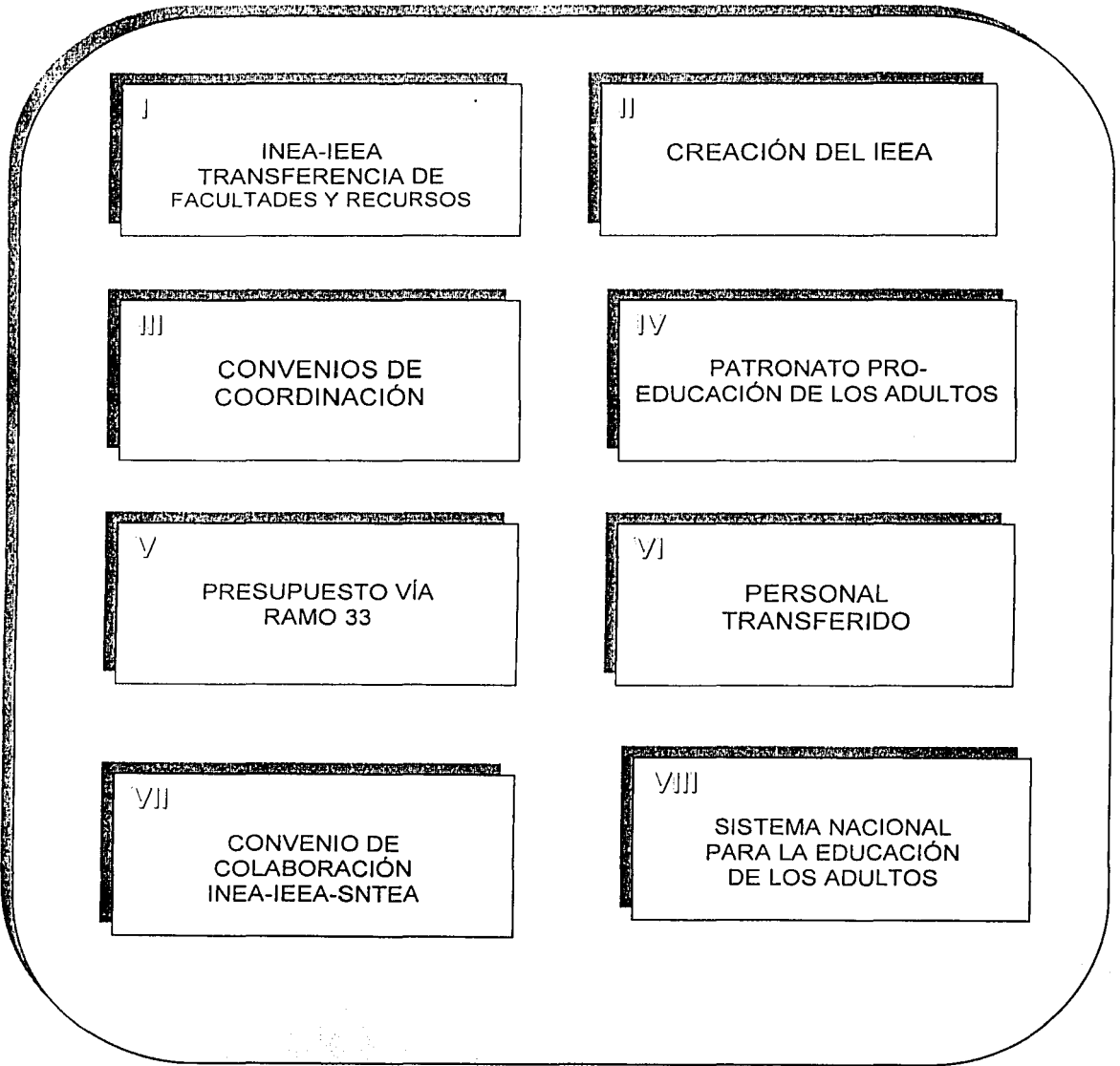
Actitud positiva del personal para el cambio

Debilidades:

- Personal sin el perfil requerido en diversas áreas.
- Manuales de organización y procedimientos desactualizados.
- Inobservancia de reglas de operación.
- Materiales y contenidos didácticos poco atractivos.
- Alto índice de rotación de asesores educativos.
- Mayor atención a funciones administrativas.
- La pirámide laboral se encuentra invertida: muchas áreas administrativas, consumen el escaso presupuesto asignado al INEA.
- No cuenta con infraestructura física propia.
- No se tiene personal docente

Pasos del proceso de descentralización del INEA.

Con todo lo anterior, y reconociendo que la descentralización del INEA, sólo es de tipo administrativo, al menos en su fase inicial, fue necesario plantear el proceso por etapas, que a continuación se describen:¹⁸⁴



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

¹⁸⁴ Modelo para la Federalización del INEA. Subdirección de Federalización. México, D.F., abril 1997.

1. El INEA transfiere facultades y recursos a los gobiernos estatales, a través de los organismos descentralizados creados para tal efecto. Los institutos estatales para la educación de los adultos (IEEAs).

El primer paso fue realizar un diagnóstico del Instituto, tanto a nivel central como en sus delegaciones, y llevar a cabo una evaluación de la situación administrativa para determinar la problemática existente en todas las áreas, ya que esto permitió establecer las bases para el modelo de descentralización del INEA; asimismo se llevó a cabo una investigación que permitió conocer la situación de los servicios de educación básica para adultos, a cargo de los gobiernos estatales.

Del resultado de ese trabajo se propusieron tres alternativas y cada una de ellas fue sometida a una minuciosa revisión, para determinar sus ventajas y desventajas, siendo la opción más viable la creación de un organismo descentralizado, dependiente de los gobiernos estatales con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, (IEEA).

La federalización del INEA se ha llevado a cabo, como un proceso en el que se transfieren las facultades operativas, así como los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos necesarios, para la toma de decisiones, a cada una de las entidades, a través de los Institutos Estatales de Educación para Adultos.

Es importante señalar, que para el proceso de descentralización se han contado con los instrumentos jurídicos necesarios que permiten el ordenamiento y la coherencia que un proceso de tal magnitud requiere.

Primero se desarrolló un esquema general de descentralización del INEA, el cual permitió establecer un marco de referencia para unificar criterios entre las diferentes instancias participantes, con el fin de lograr una orientación armónica de los esfuerzos que se han llevado a cabo.

Se integraron grupos de trabajo multidisciplinarios que realizaron visitas a las delegaciones que reunieran las siguientes características:

- Mejor administradas en su funcionamiento.
- Que no hubiese conflictos políticos o sociales.
- Que contaran con el apoyo del gobernador del estado.

De esta manera se prepararon las delegaciones para la entrega-recepción a los gobiernos estatales.

Las principales tareas que llevaron a cabo fueron: elaborar los diagnósticos y establecer los compromisos previos a la entrega-recepción, así como darle seguimiento a los mismos.

Es importante señalar que la descentralización no significa dispersión ni fragmentación de esta tarea educativa, sino la conformación del Sistema Nacional de Educación para Adultos, siendo el INEA el órgano responsable de la normatividad, coordinación y regulación, a efecto de mantener el orden y armonía en el conjunto, esto es, la unidad nacional y a los estados como responsables de operar los servicios educativos.

2. Los gobiernos de los estados crearán un Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA) como organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión quedando agrupado en el Sector Educativo Estatal.

La creación del instituto estatal es responsabilidad del estado, el método de creación es decisión del mismo, según su Constitución, por iniciativa de Ley, o por Decreto de creación, según las facultades del gobernador.

Este organismo absorbe los recursos, funciones y personal de la delegación del INEA.

3. El INEA ha firmado Convenios de Coordinación para su Descentralización con cada estado, para que se continúe ofreciendo el servicio educativo para adultos y la correspondiente acreditación y certificación, siga teniendo validez oficial a nivel nacional.

El Convenio de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos, es el documento jurídico que inicia el proceso de descentralización del INEA, y contiene los términos y obligaciones de los que suscriben, por la parte federal la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, por una parte y el gobierno de cada uno de los estados que vayan participando en la federalización, por la otra, con la participación de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores para la Educación de los Adultos.

Este documento establece las bases para la redefinición de responsabilidades, la transferencia de recursos, la determinación de compromisos y responsabilidades, y el replanteamiento de atribuciones y facultades con relación a los servicios de educación básica para adultos.

Para llevar a cabo el proyecto de este convenio se realizaron pláticas con cada uno de los estados para negociar las bases, compromisos y responsabilidades de cada una de las partes, para la descentralización, organización y operación de los servicios de educación para adultos.

Por otra parte se requirió de estos convenios, para que la acreditación y la certificación puedan seguir siendo válidas en el ámbito nacional, debido a que no se podía ubicar con la normatividad de algún estado por buena que esta sea y sustituya la normatividad federal.

4. Se formaliza la creación del Patronato Pro-Educación de los adultos y se establecen convenios y mecanismos para dar seguimiento y evaluar el ejercicio de los recursos que se le transfieren, básicamente la gratificación a los agentes solidarios.

Los Patronatos de Fomento Educativo aún cuando se encuentran legalmente constituidos, en la mayoría de los casos presentan irregularidades que limitan o debilitan su operación ocasionando fuertes problemas a las actuales delegaciones o IEEAS, principalmente al no existir mecanismos de control para que este patronato informe de los recursos que se le ministran para gratificar a los agentes solidarios

Es por ellos que se toma la decisión de la creación del Patronato Pro-Educación de los Adultos, que tiene la obligación de aplicar los recursos en la educación de los adultos; siendo su objetivo principal obtener más recursos para el Instituto Estatal, el propósito es que el patronato se convierta en un auténtico generador de recursos para apoyar y comprometerse realmente con la labor educativa que requieren los adultos de cada

entidad.

El segundo objetivo, es gratificar a los agentes solidarios, que son personas que cumplen con una función esencial en el desarrollo de la educación para adultos.

5. El presupuesto que otorga la Federación al IEEA, será vía Ramo 33, y se buscará que los gobiernos estatales aumenten paulatinamente su participación económica.

La SHCP envía desde el año 2000, los recursos presupuestales directamente a los estados, por el FAETA, vía Ramo 33, al menos los mismos recursos que recibía la delegación del INEA en el estado.

Con la descentralización del INEA, se busca que los gobiernos de los estados incorporen más recursos a la educación, para mejorar la calidad y cobertura.

Con lo anterior se vislumbra una situación de compromiso real, en el sentido de que cada uno de los estados poco a poco debe ir incrementando los recursos destinados a la educación, ya que si no es por una real convicción por parte de las autoridades estatales, la presión que ejercerá la propia sociedad impulsará de manera notable el desarrollo de los IEEA.

6. Los recursos humanos que se transfieran a los estados, mantendrán vigentes sus derechos laborales, individuales y colectivos.

Esté es uno de los puntos que ocasionó mucha incertidumbre entre el personal, de ahí que se hayan llevado a cabo reuniones informativas y de sensibilización con el personal sindicalizado y de confianza de las delegaciones, para involucrarlos en el proceso y como repercute en ellos, tomando en consideración además, el cambio de régimen laboral ordenado por la Suprema Corte de Justicia, al pasar del Apartado B al A del Artículo 123 Constitucional

7. El SNTEA seguirá siendo el único representante legal de los intereses colectivos de los trabajadores sindicalizados.

Se elaboro un convenio de colaboración entre el INEA, IEEA y el SNTEA, para que ellos sigan siendo los representantes legales de los trabajadores sindicalizados, por lo que se refrenda que los derechos laborales adquiridos con anterioridad a la descentralización del INEA, se mantienen intactos, de hecho en su momento fue firmado el Contrato Colectivo de Trabajo correspondiente.

8. Para preservar el carácter de Sistema Nacional de Educación para Adultos, el INEA mantendrá las facultades para diseñar y normar los planes, contenidos, métodos y materiales educativos, sin menoscabo de los correspondientes regionales que elabore cada estado.

Este punto es de vital importancia para asegurar un mínimo de calidad en la educación de los adultos, y de esta manera garantizar que lo que aprende una persona en Aguascalientes sea lo mismo que una persona de Zacatecas, y los programas tengan la misma validez oficial a nivel nacional.

4.3.2. Transformación del Régimen Jurídico Laboral del INEA como organismo descentralizado de la Administración Pública Central. Cambio del Apartado B al Apartado A del Art. 123 Constitucional.

El INEA fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objeto promover, organizar e impartir educación básica para adultos

Desde el momento de su creación, la relación laboral en el INEA se estableció entre su titular y sus trabajadores (a los cuales se les clasificó como de base y de confianza considerando el puesto y las funciones desempeñadas, y con base en el catalogo de puestos emitido por la SHCP), atento a las disposiciones contenidas en el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (tal y como se señala en el artículo 10 de su Decreto de Creación).

En cuanto a la organización colectiva de los trabajadores del INEA, conforme a lo dispuesto por los artículos 68 a 86 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se constituyó el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (SUTINEA) que afiliaba y representaba a los trabajadores de base de esta Institución. Dicho sindicato fue registrado en 1982 ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley en cita.

Conforme a lo establecido por el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Director General del INEA oyendo la opinión del Sindicato, fijó las Condiciones Generales de Trabajo (CGT), ordenamiento que contenía las normas laborales que regulaban las relaciones labores entre el INEA y sus trabajadores de base, siendo éstas de observancia obligatoria para estos sujetos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 87, y 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y 3º fracción I, 5º fracciones VII, VIII y X del Decreto de Creación del Instituto.

De esta forma, en un inicio el régimen legal en el INEA se reguló conforme a lo dispuesto por:

- El Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Su Decreto de creación
- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- La Ley del ISSSTE
- Sus Condiciones Generales de Trabajo
- El Reglamento de Escalafón del INEA
- El Reglamento de la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad
- Los nombramientos individuales de cada trabajador
- La Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles
- En forma supletoria la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los Principios Generales del Derecho, y la Equidad.

La transformación de su régimen legal fue motivada a partir de febrero de 1996, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la Jurisprudencia P/J1/96 (de observancia obligatoria para los sujetos a quienes se encontraba dirigida), en la que se declara inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciéndose que los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (como es el caso del INEA) deben regir sus relaciones de trabajo conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria: la Ley Federal del Trabajo

Atento a lo anterior los miembros del SUTINEA cancelan su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, registrándose en enero del 2000 ante la Dirección General de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de adaptar su organización a la nueva situación jurídico laboral del INEA, y regirse en el futuro conforme a las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo.

Considerando la nueva situación jurídica del tanto del INEA como de su organización sindical, el SUTINEA requiere del Instituto la suscripción de un Contrato Colectivo de Trabajo que contenga las normas que regulan las relaciones laborales entre el Instituto y los trabajadores sindicalizados, atento a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo.

Es así como el 3 de marzo del 2000, se suscribe el Contrato Colectivo de Trabajo entre el INEA y el SUTINEA, vigente al momento actual.

A partir de la celebración del Contrato Colectivo de Trabajo, el régimen legal en el INEA sufre una transformación, de forma tal que a partir del 3 de marzo del 2000 las relaciones laborales en el INEA se rigen conforme a lo dispuesto por:

- El Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Su Decreto de creación
- La Ley Federal del Trabajo
- La Ley del ISSSTE
- El Contrato Colectivo de Trabajo
- La jurisprudencia laboral
- El Reglamento de Ingreso y Promoción del INEA
- El Manual de Capacitación, Adiestramiento y Profesionalización de los Trabajadores del INEA
- El Reglamento de la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad
- Los Contratos Individuales de Trabajo
- Los acuerdos celebrados por ambas partes
- La Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles
- En forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los Tratados Internacionales, y la equidad.

En cuanto a las relaciones laborales al interior del Instituto, la transformación de su régimen jurídico laboral provocó cambios en la relación laboral que el titular del Instituto sostenía con sus trabajadores. La Ley Federal del Trabajo ofrece una mayor estabilidad en el empleo a los trabajadores de planta y sindicalizados de la empresa o

establecimiento en que sea aplicable, y en mi opinión una mayor posibilidad de defensa de los derechos laborales de los trabajadores (individuales y colectivos), los cuales son irrenunciables.

La elaboración de una relación de las semejanzas y diferencias, o bien de las ventajas y desventajas que involucra la aplicación de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional al interior de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, como es el caso del INEA, probablemente requeriría la presentación de un estudio referido sólo a esa materia; motivo por el cual comentaremos sólo algunas de las más relevantes.

En primer término podemos invocar la aplicabilidad del derecho a la estabilidad en el empleo, quizás una de las mayores conquistas de la clase obrera en nuestro país. El nuevo régimen laboral en el INEA otorga a sus trabajadores de confianza una mayor estabilidad en el empleo, siendo éste uno de los límites al derecho del patrón de dar por terminada la relación de trabajo, la cual sólo podrá darse en forma plenamente justificada y por causas imputables al trabajador. Sólo podrán invocarse como causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el empleador, las mencionadas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Con relación a lo anterior cabe mencionar que como otra de las ventajas que ofrece la aplicabilidad de la Ley Federal del Trabajo, no contemplada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra el pago de la llamada "prima de antigüedad" contemplada por el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, para aquellos casos de separación del trabajador del Instituto, independientemente de la justificación o injustificación del despido.

En cuanto al inicio de la relación laboral, el nuevo régimen jurídico en el INEA establece el derecho a la celebración de un "contrato individual de trabajo", entre las partes, en el cual el empleador y el empleado establezcan de común acuerdo las condiciones laborales en las cuales se habrán de prestar un trabajo personal subordinado. El anterior régimen laboral que imperaba en el INEA no consideraba el derecho de los trabajadores a participar en el establecimiento de las condiciones laborales en las cuales debía prestar sus servicios al empleador.

Con relación al ingreso de los trabajadores al Instituto, la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, abrió la posibilidad de establecer en el Contrato Colectivo de Trabajo vigente en el INEA, la llamada "cláusula de exclusión" prevista por el artículo 395 de la Ley Laboral, condicionando así la permanencia de los trabajadores de planta del Instituto, a su afiliación al Sindicato titular del Contrato Colectivo de Trabajo. En cuanto a la jornada de trabajo, la Ley Federal del Trabajo prevé la posibilidad de que la jornada de trabajo pueda prorrogarse por circunstancias extraordinarias, normando en forma especial el pago de las llamadas "horas de trabajo extraordinarias".

El derecho a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores también ha sufrido modificaciones con el cambio de apartado en el régimen laboral que impera en el Instituto, presentándose como un derecho de los trabajadores y una obligación de los patrones. Al respecto la Ley Laboral posibilita a los trabajadores para participar a través de su sindicato, en la elaboración de los planes y programas de capacitación y

adiestramiento los cuales deberán ser aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El anterior régimen laboral que regía en el INEA no otorgaba la posibilidad de que los trabajadores pudiesen participar directamente en la elaboración de dichos planes y programas de capacitación y adiestramiento. Surge de esta forma en el INEA, derivado de las disposiciones previstas en el Contrato Colectivo de Trabajo, la Comisión Nacional Mixta de Capacitación, Adiestramiento y Profesionalización, integradas por igual número de representantes del patrón y de los trabajadores de planta; dicha comisión se instala a fin de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Manual de Capacitación, Adiestramiento y Profesionalización de los Trabajadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (suscrito entre el INEA y su Sindicato, en diciembre del 2000).

El derecho de promoción escalafonaria en el INEA también ha sufrido cambios como consecuencia de la aplicabilidad de las disposiciones contenidas en la Ley Laboral. Al respecto el Artículo 154 de la Ley en cita, posibilita el establecimiento de la llamada "cláusula de admisión" en el Contrato Colectivo de Trabajo vigente en la empresa o establecimiento. De esta forma se limitó en el Instituto el ingreso de los trabajadores de planta en el Instituto a su previa afiliación al Sindicato titular del Contrato Colectivo de Trabajo. Derivado de la aplicación de las nuevas disposiciones, surge en el Instituto la Comisión Nacional Mixta de Ingreso y Promoción, integrada por igual número de representantes del Instituto y del Sindicato, la cual se encarga de la aplicación del derecho de promoción escalafonaria en el Instituto, con base en las disposiciones plasmadas en el Reglamento de Ingreso y Promoción del INEA (que sustituyó al Reglamento de Escalafón, en diciembre del 2000), previsto en el Contrato Colectivo de Trabajo vigente en ese Instituto.

En cuanto a las relaciones colectivas de trabajo en el INEA; una de las consecuencias de mayor trascendencia derivadas de la vigencia en el Instituto de la Ley Federal del Trabajo, es el reconocimiento de la "libertad de coalición de trabajadores y patrones", que consagra el derecho de los trabajadores y patrones de constituir sus sindicatos sin necesidad de autorización previa; garantizándose también el "principio de libertad de afiliación sindical", referido a que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Sin embargo esta libertad se encuentra limitada en el INEA por la referida "cláusula de exclusión" que expresamente permite el artículo 395 de la Ley Laboral, por la cual el ejercicio de esta libertad de afiliación sindical puede implicar la pérdida de su trabajo en ese Instituto.

El principio de libertad de afiliación sindical referido con anterioridad, obligó al SUTINEA a modificar su registro y sus estatutos presentados ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cambiando su nomenclatura por la de Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para Adultos (SNTEA). La Ley Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado exigía la existencia de un sindicato único por cada organismo público, la Ley Federal del Trabajo, lo prohíbe.

La libertad de afiliación sindical también consagró para los trabajadores de confianza de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, la posibilidad y el derecho de formar sus propios sindicatos para la defensa de sus intereses comunes frente al patrón, y sin necesidad de autorización previa.

El Derecho de Huelga se encuentra también previsto por la Ley Federal del trabajo como un derecho de los trabajadores y vía de presión ante sus patrones para la consecución o subsistencia de sus derechos laborales. En el INEA el cambio de régimen jurídico consagró y motivó la exigencia de una revisión salarial anual, y de una revisión contractual cada dos años, pactada en su Contrato Colectivo de Trabajo en las fechas que en el mismo se indican. Ese derecho colectivo, es ejercitado a través de la presentación de un pliego petitorio con emplazamiento a huelga, en la forma y términos en que es redactado por el Sindicato titular del Contrato Colectivo de Trabajo vigente en esa Institución.

Uno de los principales problemas del cambio del Apartado B al Apartado A del Artículo 123 Constitucional, es que toda la normatividad presupuestal que emite la SHCP, está hecha para el Apartado B, y los compromisos laborales que ahora tienen las dependencias descentralizadas en el Apartado A, no pueden ser cumplidos, al no ser presupuestados, y ante las demandas laborales vía Apartado A, el trabajador sindicalizado tiene mayores probabilidades de obtener un laudo favorable a sus demandas.

Asimismo, a partir de marzo de 2001, el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (SUTINEA), modifica su denominación por Sindicato Nacional de Trabajadores para la Educación de los Adultos (SNTEA), como consecuencia del proceso de descentralización llevado a cabo por el INEA, en virtud de que cambia para poder agrupar a las secciones sindicales de cada entidad federativa.

Conclusión.

Es necesario instrumentar una normatividad presupuestaria, acorde a los lineamientos y requerimientos que implica el cambio de régimen laboral, en los organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, particularmente en aquellas que han o están siendo descentralizado, ya que este nuevo régimen laboral "afecta" a los gobiernos estatales, ya que a su vez, no están preparados para atender las demandas y derechos de los trabajadores que regulan sus relaciones laborales por el Apartado A, del Artículo 123 Constitucional.

CAPÍTULO 5 **INVESTIGACIÓN DE CAMPO.**

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Introducción.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el objetivo con relación al federalismo educativo es muy claro: impulsar el federalismo a través de la descentralización de competencias y atribuciones a los ámbitos locales de gobierno, junto con los recursos que son necesarios para que estos puedan asumir sus nuevas responsabilidades; para que la descentralización se lleve a cabo con éxito, es necesario un gran compromiso de todas las instancias, niveles y esferas del país que participan en la educación.

Asimismo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006,¹⁸⁵ establece al federalismo como norma básica de acción gubernamental que guiará los proyectos, programas y las acciones de la Administración Pública Federal, ya que señala: "Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades". (p. 45)

Sobre el tema de la educación, el PND señala "La transformación del sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto, ha de cuidar también que nadie deje de aprender por falta de recursos; garantizar que todo centro educativo funcione y que en todo centro educativo se aprenda. El gobierno está comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas..." (p.49)

Al hacer un recuento de las experiencias descentralizadoras, se obtiene que todo proceso de descentralización de competencias y atribuciones acarrea beneficios y costos.

En algunos casos se ha señalado anticipadamente que dentro de un marco de instituciones débiles, administraciones locales mal preparadas y con capacidades técnicas limitadas, los beneficios esperados en eficiencia derivados de la descentralización pueden no materializarse e incluso, pueden producir efectos contraproducentes.

- La descentralización en México se ha entendido más como un proceso en contra del centralismo burocrático, que a favor del fortalecimiento regional.
- A grandes rasgos se puede señalar que en las tareas asignadas a los gobiernos locales, ha habido avances en cuanto a cobertura, nivel de calidad, lo cual ha simplificado muchos de los procesos anteriormente asignados al gobierno central.

¹⁸⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2001.

- Sin duda, uno de los asuntos más importantes en la agenda de la descentralización es el financiamiento de los gobiernos estatales, ya que ellos tienen que hacer aportaciones tanto en especie como en efectivo para que la función de educación para adultos pueda continuar llevándose a cabo.
- Por otra parte los recursos provenientes de la Federación, que se transfirieron a los estados vía ramo 33, aún cuando siguen siendo la parte más importante, ya no son los únicos y los gobiernos estatales se han comprometido a destinar mayores recursos para la educación de los adultos.
- El funcionamiento institucional del Estado sigue estando fuertemente marcado por su propensión presidencialista, el cual conduce a la concentración del poder político. Si bien es cierto, que tales concentraciones de poder facilitan la puesta en marcha de iniciativas de modernización que requieren de liderazgos fuertes, inhiben la participación y el compromiso de los demás actores sociales, a los cuales se tiende a subordinar o a excluir, cuando se trata de los sectores más marginales a estos procesos.

Los efectos por la descentralización del INEA sobre el servicio de educación básica para adultos empieza a sentirse en el mediano plazo. Sin embargo, es muy importante conocer la efectividad de este proceso en los 20 estados donde se ha concluido el mismo, a un año de distancia.

Cabe hacer mención que debido a las facilidades otorgadas por el INEA, pudo realizarse el levantamiento de información entre el público usuario, funcionarios estatales y funcionarios del área central.

5.1. Metodología de la Investigación.

Tomando en consideración que al mes de agosto del 2001, a poco más de un año de haber sido descentralizado el INEA, en 20 de los 31 estados de la República, los funcionarios ahora estatales y los usuarios del servicio educativo ya podrían tener un parámetro de las ventajas y desventajas de la descentralización del INEA, se consideró conveniente evaluar los resultados del proceso.

Por una parte los "nuevos" funcionarios estatales que dirigen a los IEEAs, ya sea que fueron ratificados o de nuevo ingreso, a más de un año de su operación, ya saben lo que es y como funciona el Sistema de Educación para Adultos Descentralizado.

Para los usuarios realmente no es importante quien maneja el sistema educativo, lo que le importa es si funciona o no.

Se realizó una encuesta descriptiva, cuyas etapas se mencionan a continuación:

5.1.1. Definición de la población bajo estudio.

Fueron considerados como elementos de la población, los adultos que recibían el servicio en el mes de agosto de 2001 y que tuvieran una permanencia de por lo menos seis meses anteriores al levantamiento de la encuesta.

- Se definió como usuario a aquellas personas que participan dentro de alguno de los niveles que ofrece el instituto estatal: alfabetización, primaria, secundaria y/o capacitación no formal para el trabajo.
- Se definió como funcionario del instituto estatal: al Director General del IEEA, así como a sus colaboradores más cercanos, entre los cuales se encuentran: el

Director de Administración, el Director de Acreditación, el Director de Sistemas, y el Director de Operación.

Las encuestas fueron realizadas en los mismos 20 estados donde ya opera el IEEA y se distribuyeron considerando las diferentes coordinaciones de zona, con que cuenta cada uno de ellos, a fin de establecer una muestra representativa de la población objetivo.

- Se consideró conveniente, realizar entrevistas a los funcionarios del área central que tuvieron actividad preponderante en el desarrollo del proceso de descentralización, con el objeto de tener la visión de ambas partes y con ello establecer un marco comparativo de lo que se tenía proyectado en el plan de trabajo y lo que se obtuvo en la interacción de los diferentes actores.

De acuerdo con los objetivos de la investigación se consideraron como variables de estudio a la efectividad del servicio educativo, dado el proceso de descentralización del INEA, lo cual se mide a través de:

- La opinión de los funcionarios estatales y del área central sobre el proceso de descentralización en el INEA.
- La opinión de los funcionarios estatales y federales con respecto a la efectividad del proceso.
- La opinión de los usuarios sobre el servicio educativo que reciben.

La variable evaluada, es la efectividad por lo que es conveniente señalar que los criterios para evaluar la efectividad fueron definidos en el capítulo 2, y son: la calidad del servicio, la cobertura, oportunidad, la acreditación y certificación así como la pertinencia del mismo.

5.1.2. Diseño de los instrumentos de recolección de datos.

Con objeto de recopilar la información sobre las variables se diseñaron dos cuestionarios que contienen preguntas sobre hechos, actitudes y opiniones, los cuales se presentan en el anexo I:

- Un cuestionario para encuestar a los funcionarios de los institutos estatales a fin de captar las opiniones del Director General de cada uno de los 20 institutos ya formalizados, así como de 4 de sus colaboradores más cercanos.
- Un cuestionario para encuestar a los usuarios del servicio de educación para adultos y conocer su opinión acerca del servicio que reciben.
- Diseño de guía para entrevista a funcionarios del área central. Las entrevistas fueron aplicadas a los elementos de la muestra que hubieran sido participantes activos del proceso de descentralización del INEA.

5.1.3 Confiabilidad de los instrumentos utilizados.

Previo a la aplicación de la encuesta se desarrolló una prueba piloto de los instrumentos de recolección de información, con una muestra aleatoria de 150 usuarios y 15 funcionarios de los IEEAs de los estados de Aguascalientes, Colima y Puebla; con el objeto de probar la confiabilidad de los cuestionarios diseñados.

En el caso de las entrevistas, la prueba piloto se realizó a una muestra aleatoria de 5 funcionarios del área central.

Se trabajó por parejas de entrevistadores, la primer persona aplicó el cuestionario mientras la otra persona observaba las actitudes del encuestado, posteriormente el observador entrevistó a los encuestados, para comparar las respuestas, que dio en los cuestionarios.

En el caso de las entrevistas se procedió de la misma forma. Estas pruebas se realizaron en una semana.

Los resultados de estas mediciones fueron comparados para determinar su similitud.

Mediante la prueba piloto, se logró establecer que los instrumentos eran buenos para recolectar la información, eran accesibles en su lenguaje tanto a los entrevistados como a los entrevistadores; se hicieron correcciones menores en algunas preguntas.

Con lo anterior se pudo establecer el cuestionario definitivo de usuarios, funcionarios de los institutos estatales y funcionarios del INEA.

Los instrumentos fueron reestructurados con los resultados de la prueba piloto y los definitivos son los que aparecen en los anexos.

El lapso para la recolección de información fue de mes y medio, también se realizó una labor de supervisión para garantizar la confiabilidad de la información.

Para el procesamiento estadístico de los datos obtenidos en la encuesta se utilizó el paquete estadístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), versión 7.5 para computadora personal. No fue posible aplicar métodos de manejo estadístico de datos, debido a que como se mencionó anteriormente, se está trabajando con el constructo efectividad, el cual fue elaborado con las variables, que en su caso serían independientes, por lo que se correlacionarían las mismas variables, no siendo significativos los resultados.

5.2. Levantamiento de la información para la encuesta dirigida a usuarios del servicio de educación para adultos.

5.2.1. Selección y tamaño de la muestra.

La muestra de los usuarios se tomó de los mismos 20 estados que ya contaban con un Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA), las características de cada instituto estatal son muy diferentes en función directa del estado al que pertenecían; el estado se divide en zonas, con el propósito de atender mejor la demanda y precisamente de acuerdo a la demanda del servicio, se definen la cantidad y ubicación de cada coordinación de zona, por lo que en un estado pequeño como Baja California Sur, existen sólo cuatro coordinaciones de zona, mientras que en Veracruz existen 13. En la misma proporción se pueden considerar las variaciones en la cantidad de usuarios atendidos, por lo que en total, en los 20 estados se atendieron de enero a noviembre de 2001, a 610,214 usuarios en 222 coordinaciones de zona, por lo que la fórmula utilizada fue la siguiente:

$$n = \frac{\sigma^2 N p q}{e^2 (N-1) + \sigma^2 p q}$$

$$n = \frac{3.8416 \times 610,214 \times .50 \times .50}{(.05)^2 \times (610,214-1) + 3.8416 \times .50 \times .50}$$

$$n = \frac{586,049.5}{1,526.49} = 383.9 = 384 \text{ Encuestas}$$

Donde :

N = Tamaño de la muestra = 384 encuestas

n = Población total = 610,214 personas

σ = Desviación estándar = 1.64

p = Posibilidad de éxito = 50%

q = Posibilidad de fracaso = 50%

e = Error estimado = .05, por lo que el grado de confiabilidad es del 95%.

El total de las encuestas sería entonces de 384; sin embargo, y tomando en cuenta que las encuestas serían aplicadas a los usuarios, objetivo y razón de ser del Sistema Nacional de Educación para Adultos, se consideró conveniente ampliar dicha muestra hasta 1000 encuestados, al final del proceso fue posible obtener 901, de los 20 estados, con 50 encuestas en promedio por cada estado y de 5 coordinaciones de zona en promedio por estado, con el propósito de que fueran representativas de todo el estado.

Debe tomarse en cuenta la dificultad de obtener los cuestionarios en 20 estados de la República y al menos en 5 localidades diferentes del mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los estados donde se aplicaron las encuestas fueron:

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. Aguascalientes | 11. Puebla |
| 2. Baja California Sur | 12. Quintana Roo |
| 3. Campeche | 13. San Luis Potosí |
| 4. Coahuila | 14. Sinaloa |
| 5. Colima | 15. Sonora |
| 6. Chihuahua | 16. Tabasco |
| 7. Durango | 17. Tamaulipas |
| 8. Hidalgo | 18. Veracruz |
| 9. Morelos | 19. Yucatán |
| 10. Nayarit | 20. Zacatecas |

5.3. Levantamiento de la información para la encuesta dirigida a funcionarios de los IEEAs.

5.3.1. Selección y tamaño de la muestra:

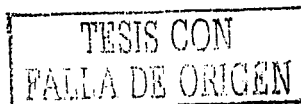
De los 20 estados de la República que habían sido descentralizados al mes de agosto del 2001 y con más de un año de haber recibido los recursos presupuestales vía ramo 33, se decidió encuestarlos a todos y tomando en cuenta que los funcionarios responsables de los IEEAs son entre 5 y 6, se encuestan a 5 por estado, lo que dio un total de 100, pero fueron eliminadas en lo general un 10% por diferentes situaciones, quedando 90 encuestas.

No se consideró necesario aplicar ninguna fórmula estadística, ya que realmente se levantó un censo, por lo que estadísticamente es representativa la muestra, tomando en cuenta que los once estados restantes y el Distrito Federal, al mes de agosto del 2001 no se habían descentralizado.

5.4. Levantamiento de la información para la entrevista dirigida a funcionarios del INEA central.

5.4.1. Selección y tamaño de la muestra:

De los funcionarios del INEA central, se decidió entrevistar a aquellos que han tenido la dirección del proceso de descentralización, así como los funcionarios que han tenido participación activa.



5.5. Presentación de los resultados de la encuesta a usuarios.

Con el objeto de recopilar información que permita establecer el grado de satisfacción del público usuario, con relación al servicio educativo que le proporciona el Instituto Estatal de Educación para los Adultos (IEEA), el cuestionario contiene preguntas sobre datos generales, hechos, actitudes y opiniones sobre la calidad, cobertura, oportunidad y en particular sobre el hecho de conocer si el público usuario ha notado diferencias en el servicio que antes le proporcionaba el INEA y ahora el IEEA. La información obtenida se presenta a continuación:

P1 Edad.

El rango de edad se centra entre los 15 a 20 años con el 37%.

P2 Sexo.

El 58% de los encuestados fueron mujeres y el 42% hombres.

P3 Tiempo de ingreso al INEA.

El 47% de los encuestados ingreso hace más de siete meses, pero menos de un año.

P4 Nivel académico que cursa.

- 68% se encuentra cursando la secundaria.
- 28% cursa la primaria.

P5 Ocupación principal.

- 30% de los entrevistados trabajan como empleados.
- 20% desempeña trabajos familiares no remunerados.
- 12% son obreros.
- 9% trabaja por su cuenta.

P6 Ingresos mensuales.

- 37% no percibe ingresos.
- 34% percibe hasta un salario mínimo.
- 23% se encuentra entre 1 y 5 salarios mínimos.
- Sólo el 1% gana más de 15 salarios mínimos.

P7 Razón por la que estudia en el IEEA.

- 46% señala que por superación personal.
- 26% indica que para conseguir un mejor empleo.

P8 Razones más importantes para concluir sus estudios en el IEEA.

- 26% de los encuestados estudian para obtener un mejor empleo.
- 23% señala que desea seguir estudiando.
- 23% quiere tener más conocimientos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

P9 a P18 Estas preguntas reflejan la opinión del público usuario sobre el servicio educativo que proporciona el IEEA.

- 88% de los encuestados señala que la calidad se ha incrementado.
- 90% considera que las facilidades de aprendizaje han mejorado.
- 85% considera que el desempeño de los asesores educativos en el proceso enseñanza-aprendizaje ha mejorado.
- 85% indica que el servicio es más oportuno.
- 68% señala que los tramites de acreditación y certificación son más ágiles.
- Sólo el 7% considera que los tramites son más lentos.
- 79% opina que los materiales didácticos tienen un mejor contenido.
- Únicamente el 2% considera que el contenido de los materiales ha empeorado.
- 38% considera que el índice de rotación de los asesores educativos se ha incrementado.
- 27% señala que ha disminuido el índice de rotación de los asesores educativos.
- 79% opina que los asesores educativos están ahora mejor preparados.
- 65% indica que las condiciones de los círculos de estudio han mejorado.
- 70% opina que la distribución del material didáctico ha mejorado.

P19 a P25 Estas preguntas reflejan la opinión de los encuestados sobre su grado de satisfacción por el servicio educativo proporcionado por el IEEA.

La encuesta aplicada a los usuarios, dio información sobre el grado de satisfacción con relación al servicio proporcionado.

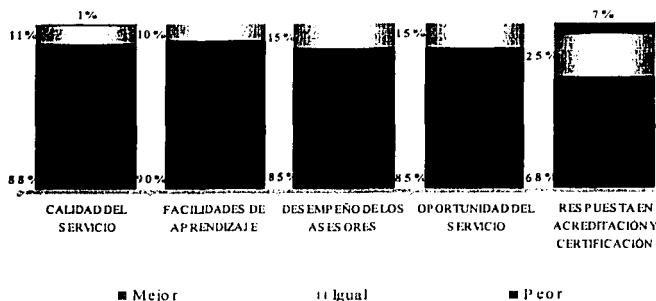
- 94% de los encuestados dice sentirse satisfecho con los conocimientos adquiridos en el IEEA y sólo el 2% manifestó lo contrario.
- 88% considera que los conocimientos adquiridos le son útiles en su trabajo; sólo un 3 indicó lo contrario.
- 91% dice sentirse motivado para continuar estudiando.
- 87% considera que a partir de que comenzó a estudiar tiene una mejor convivencia social; el 3% señala lo contrario.
- 79% opina que su desempeño en el trabajo ha mejorado y sólo un 3% considera lo contrario.
- 64% dice que la educación que recibe en el IEEA le ha permitido mejorar sus ingresos; el 9% esta en desacuerdo.
- 80% de los encuestados considera que la educación que recibe es acorde a las necesidades de la región; sólo el 4% indica que los servicios educativos que proporciona el IEEA no se ajustan a las necesidades regionales.

Por otra parte se cuestionó a los **usuarios** de los servicios educativos que proporcionan los IEEAs y esta es la información que se obtuvo:

Gráfica No. 1

Opinión del usuario sobre el servicio educativo

USUARIOS



- **La calidad de los servicios educativos son ahora:**

88% piensa que el servicio ha mejorado.

11% consideró que no ha habido cambio.

- **Las facilidades de aprendizaje que me da el IEEA son:**

90% señaló que el IEEA le da mayores facilidades de aprendizaje.

- **La calidad y el desempeño del asesor educativo en el proceso enseñanza aprendizaje es:**

85% opinó que se avanzó en este aspecto que es importante, ya que hay que recordar que los asesores educativos son personal voluntario que colabora de manera entusiasta en esta noble labor y que la gratificación que reciben por su colaboración es realmente simbólica.

- **La oportunidad del servicio educativo es ahora:**

85% consideró que el servicio es prestado de forma más oportuna.

Entre otros aspectos, también señalaron que el material didáctico tiene un mejor contenido y distribución, el nivel de preparación de los asesores es mejor y que las condiciones físicas de los círculos de estudio son mejores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

P26 Sabía usted que el servicio educativo que recibe esta descentralizado.

- El 60% de los encuestados desconocía esta situación; el 40% dijo tener conocimiento al respecto. Consecuencia de ello es que en la percepción del usuario, quien lo sigue atendiendo es: "la INEA".
- El 79% considera que el cambio ha sido bueno y sólo el 2% señala lo contrario.
- De los usuarios que si tenían conocimiento de la descentralización y que consideran que el cambio ha sido bueno, el 29% señala que el servicio ha mejorado, el 15% se siente motivado para superarse.

De acuerdo con los resultados obtenidos, es conveniente establecer la siguiente consideración: la mayor parte de los usuarios de los servicios de educación para adultos, son personas que por diferentes causas no fueron atendidas, educativamente hablando, desde su infancia, por lo tanto en todos ello se muestra un sentimiento de agradecimiento y agrado en general con el servicio que proporciona el INEA y el instituto estatal que ahora los atiende, por lo que sus comentarios con respecto al servicio que reciben por lo general son favorables.

5.6. Presentación de resultados de las encuestas a funcionarios de los institutos estatales.

El cuestionario para los funcionarios estatales, contiene preguntas sobre hechos, actitudes y opiniones acerca de los criterios que fueron definidos para evaluar la efectividad del proceso de descentralización del INEA: a) con relación a la prestación del servicio educativo para adultos, considerando calidad, cobertura, pertinencia; b) con relación al proceso mismo ya que se deseaba conocer la opinión de los funcionarios estatales sobre los factores que facilitan u obstaculizan la descentralización.

A continuación se presentan los resultados por cada uno de los conceptos señalados.

5.6.1 En este primer bloque, se presenta la información obtenida como respuesta a preguntas o afirmaciones cerradas.

Calidad.

- El 73% opinó que la calidad del servicio educativo es mejor a través del IEEA.
- Para el 75%, la calidad del servicio se ha incrementado y el 15% manifestó su desacuerdo.
- El 85% señaló que se ha impulsado la capacitación y profesionalización de los asesores educativos.

Cobertura.

- Para 77% de la muestra, la cobertura se ha ampliado y el 20% opinó que se ha mantenido sin cambios.
- El 83% opinó que con la creación del IEEA se han ampliado los servicios educativos para adultos y el 15% manifestó su desacuerdo.
- El 68% afirmó que se aumentó el número de personas atendidas y 20% rechazó que se haya dado tal incremento. Un 12% se mostró indeciso.
- El 77% expresó que se ha retenido a un mayor número de adultos y el 12% rechazó tal afirmación.
- El 67% opinó que han aumentado los índices de terminación, 18% no definió su opinión y el 15% rechazó que haya tal incremento.
- El 75% que señaló un aumento en los círculos de estudio dentro de su estado y el 15% opinó lo contrario.
- El 83% opinó que el aumento en el número de certificados emitidos tiene relación, con las nuevas políticas de operación de pago por productividad.
- El 74% opinó que la oportunidad con que se atiende al público usuario en el IEEA ha mejorado; el 26% piensa que continúa siendo igual.

Pertinencia.

- El 86% señaló que el IEEA, facilita un servicio educativo más adecuado a las necesidades de cada región.

Percepción del rezago educativo.

- El 86% piensa que los gobernadores estatales tienen una mejor percepción del problema educativo para adultos.

Voluntad del gobierno estatal.

- El 79% consideró que la voluntad del gobierno estatal, para resolver el problema educativo ha mejorado y el 18% señaló que no ha habido cambios.
- El 77% opinó que con la participación del gobierno estatal, la educación para adultos es más eficiente y el 16% está en desacuerdo.

El gobierno estatal como receptor de los servicios educativos para adultos:

- El 50% consideró que la decisión de la descentralización del INEA fue unilateral y el 17% opinó lo contrario.
- 70% consideró que el gobierno estatal, cuenta con la capacidad para afrontar sus nuevas funciones y responsabilidades con relación a la operación del servicio educativo para adultos y el 10% opinó lo contrario.

Servicio del IEEA.

Debe considerarse que con la instrumentación de la nueva política de operación, se determinó el pago por productividad a los asesores educativos, lo cual aparentemente ha repercutido positivamente en cuanto al incremento de en los resultados.

- El 88% opinó que las nuevas políticas de operación de pago por productividad, han impactado en el incremento en los resultados y el 11% expresó lo contrario.
- El 83% opinó que el aumento en el número de certificados emitidos, tiene relación con las nuevas políticas de operación de pago por productividad.
- El 93% señaló que la automatización en los procesos de la acreditación, otorgan mayor confianza a los resultados obtenidos.
- El 84% consideró que el IEEA resulta una mejor opción que una dirección dependiente de la SEP del Estado.

Recursos presupuestarios.

- El 59% manifestó que los recursos federales están llegando oportunamente; y el 18% señaló que los recursos llegan con retraso.
- El 70% opinó que los recursos que reciben vía ramo 33 son insuficientes, sin embargo para el 13% son suficientes.

La aceptación del gobierno estatal como receptor de los servicios educativos para adultos.

La respuesta a esta pregunta refleja la opinión de los funcionarios estatales, acerca de la disposición del gobierno estatal con relación al apoyo mostrado en la aceptación del proceso de descentralización del INEA.

- El 88% de los encuestados señalaron que los gobiernos estatales recibieron con beneplácito la operación del servicio educativo, sólo un 12% señaló algún tipo de renuencia por parte del gobierno estatal al recibir la operación de los servicios que proporcionaba el INEA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, señalaron que la voluntad política de los gobiernos estatales fue un factor decisivo en la aceptación de la operación de los servicios educativos para adultos.

Por otra parte, los funcionarios estatales señalaron que la principal causa de la renuencia por parte del gobierno estatal, se debe a la apatía de las autoridades locales con relación a la educación para adultos.

Toma de decisiones.

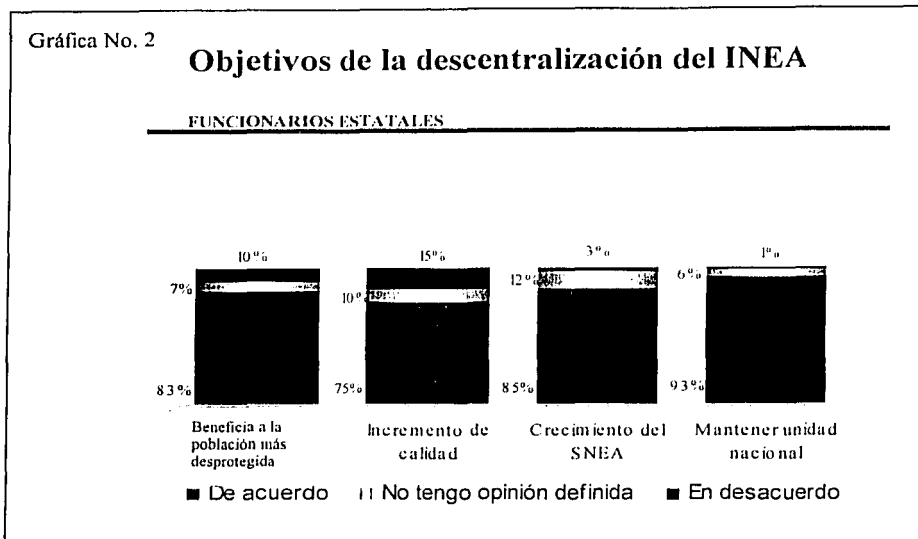
Con relación al nivel en la toma de decisiones que ejerce el gobierno estatal con relación al servicio educativo para adultos, se obtuvo la información siguiente:

- 78% piensa que las decisiones de tipo estratégico sobre la educación para adultos, son ejercidas por el gobierno estatal y 11% considera que las decisiones de tipo estratégico no son tomadas por el gobierno estatal.
- 40% piensa que el gobierno sólo ejerce decisiones a nivel operativo y 40% consideró que es falso que el gobierno estatal este limitado a las decisiones de carácter operativo.
- El 75% opinó que el gobierno estatal se ha convertido en promotor de la educación para adultos y que ha favorecido una participación más activa de las organizaciones civiles; el 11% no estuvo de acuerdo con lo anterior y un 14% se mostró indeciso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Objetivos de la descentralización:

- A los funcionarios estatales se les preguntó sobre el cumplimiento de los objetivos de la descentralización del INEA y éstas fueron sus respuestas:



- 83 % consideró que la descentralización del INEA beneficia a la población más desprotegida del país.
- 75% señaló que la calidad del servicio se ha incrementado.
- 85% opinó que como consecuencia de la descentralización del INEA, el Sistema Nacional para la Educación de los Adultos (SNEA) va a crecer.
- 93% señaló que la unidad nacional es prioridad de la descentralización.
- 97% manifestó que con la descentralización del INEA, la situación de la educación para adultos dentro de sus estados será cada vez mejor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.6.2. La información que se presenta a continuación, corresponde a las respuestas de los encuestados a preguntas abiertas:

Con relación a la pregunta, de cuáles serían las consecuencias de que las políticas educativas sean definidas por el gobierno estatal, los funcionarios de los IEEAs opinaron lo siguiente:

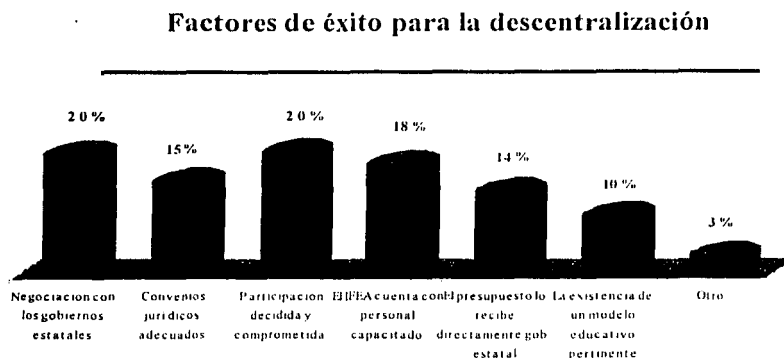
	Frecuencia	Porcentaje
Se mantiene la unidad nacional	33.0	9.0
Es una manifestación democrática	59.0	16.2
Se fortalece el federalismo	52.0	14.2
El estado tendría un mayor desarrollo	60.0	16.4
Se ejerce la autonomía del estado	73.0	20.0
Se caería en un caos educativo	35.0	9.6
Las diferencias en el desarrollo social	45.0	12.3
Mayor beneficio a las clases bajas	7.0	1.9
Otro	1.0	0.3
Total de Respuestas	365	100.0

Se observa que aproximadamente el 80% de las respuestas consideran que si la definición de las políticas educativas fuera tarea del gobierno estatal, tendría un efecto positivo. Es conveniente señalar que en general, los encuestados no dieron una sola respuesta a la pregunta:

Factores de éxito para la descentralización:

En opinión de los funcionarios de los IEEA's, los factores de éxito se reflejan en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 3



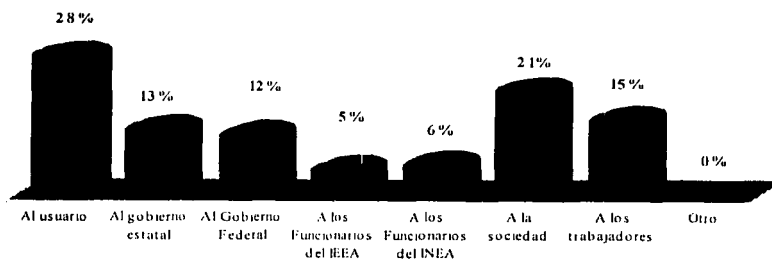
Destacan la negociación realizada con los gobiernos estatales (20%), así como la participación comprometida y decidida de los mismos (20%). Otro punto importante, para los funcionarios estatales fue que el IEEA cuenta con personal capacitado (18%).

Total de Encuestas 90

267

Gráfica No. 4

A su juicio, ¿a quién ha beneficiado el proceso de descentralización del INEA? En orden de importancia



El 28% considera que es el público usuario de los servicios educativos, el 21% piensa que a la sociedad y el 15% opina que los trabajadores.

Total de Encuestas 90

281

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Algunos funcionarios señalaron 2 ó más respuestas, por lo que el porcentaje es con base al número de respuestas, por opción.

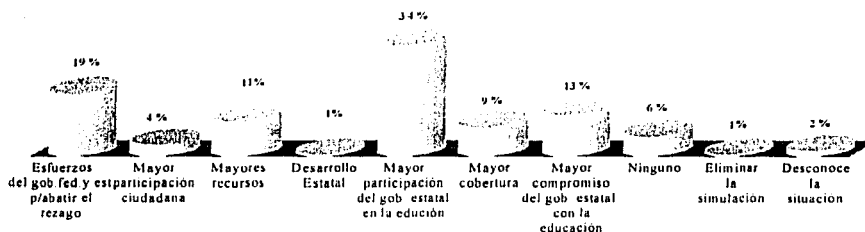
Se observa que aún cuando la mayoría de respuestas señalaron a los usuarios como principales beneficiarios de la medida de descentralizar el servicio, también señalaron que el Gobierno Federal resultó beneficiado al transferir la operación del servicio educativo, ya que incluye no sólo recursos físicos y materiales sino también al personal de la antigua delegación del INEA, lo cuál, consideran ha representado mayores problemas al gobierno estatal, ya que en su opinión, los recursos financieros no son suficientes además se tienen la expectativa de que estos no van a crecer, sino que será el gobierno estatal quién cada vez deba hacer mayores aportaciones para mantener la operación del servicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los funcionarios estatales consideran que los beneficios de haber descentralizado el INEA son los siguientes:

Gráfica No.5

¿Cuáles son los beneficios de haber descentralizado el INEA?:



Destaca una mayor participación del gobierno del estado en la tarea como promotor de la educación para adultos con un 34%, así como la corresponsabilidad para abatir el rezago educativo 19%. El 13% señala que el compromiso del gobierno del estado con la educación.

Total de Respuestas 108

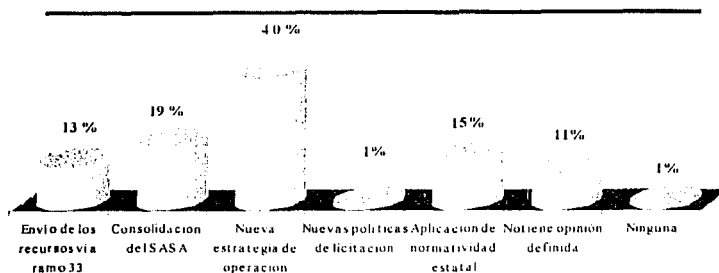
282

TESIS CON
FALLA DE CENSA

Los funcionarios estatales, señalaron entre los cambios más importantes de los procesos técnicos y administrativos, los siguientes:

Gráfica No. 6

¿Cambios más importantes en los procesos técnicos y administrativos?



La nueva estrategia de operación, fue considerada como el cambio más importante en el funcionamiento del IEAA (40%); asimismo la consolidación del SASA (19%) y la aplicación de la normatividad estatal (15%). Otro aspecto importante que cambio fue el otorgamiento de los recursos federales vía ramo 33 (13%).

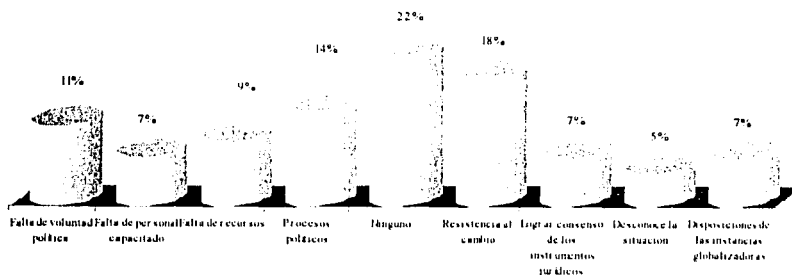
Total de Respuestas 93

280

Por otra parte los funcionarios estatales señalaron los siguientes obstáculos:

Gráfica No. 7

Obstáculos enfrentados por el proceso de descentralización en los estados:



El 22.% señala que no hubo ningún obstáculo, sin embargo para otro sector la resistencia al cambio (18%), así como la falta de voluntad política (14%) fueron los principales obstáculos entre otros, que enfrentó el proceso de descentralización.

Total de Respuestas 87

266

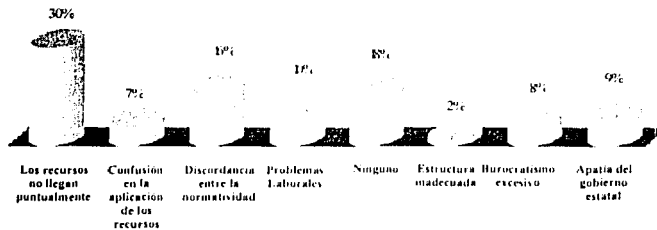
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, los funcionarios estatales opinaron que a raíz de la descentralización del INEA, se enfrentan con diversos problemas.

Gráfica No. 8

Problemas por la descentralización:

FUNCIONARIOS ESTATALES



El 30% señaló que el retraso de los recursos es el principal problema al que se enfrentan los IEEAs, para el 18% no hay problema alguno y 16% manifestó que existe discordancia entre la normatividad estatal y federal.

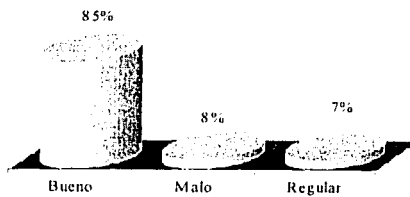
Total de Respuestas 92

En opinión de los funcionarios estatales la calificación del proceso es satisfactoria, aun con los problemas que se han generado.

Gráfica No. 9

¿Cómo calificaría el proceso que llevó a cabo el INEA para su descentralización?

FUNCIONARIOS ESTATALES



El 85% considera que fue bueno, aun cuando hubo quienes opinaron que fue regular (7%) e inclusive malo (8%).

Total de Encuestas 90

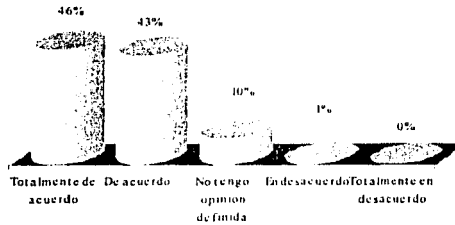
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, es conveniente señalar que aún cuando en la mayoría de los casos se ratificaron a los funcionarios estatales en sus puestos
Sobre este punto los funcionarios estatales, dieron su punto de vista al respecto y se obtuvo la información siguiente:

Gráfica No.10

La designación de los funcionarios estatales se ha realizado de acuerdo a sus capacidades y habilidades:

FUNCIONARIOS ESTATALES



Como puede observarse el 89% consideró que la designación de los actuales funcionarios estatales se ha llevado acorde a sus capacidades y habilidades.

Total de Encuestas 90

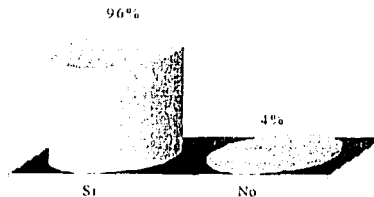
Los resultados de la pregunta anterior, en realidad eran previsible, ya que se les pidió una autoevaluación, la gran mayoría obtuvo buena nota sin embargo, en opinión de los funcionarios del área central, la designación de algunos funcionarios estatales obedeció a intereses políticos o partidistas y son personas que no tienen conocimientos en materia de educación para adultos, lo que podría representar un riesgo para la labor del IEEA.

Los funcionarios estatales consideran que reúnen las cualidades para desempeñar sus funciones, según la información obtenida:

Gráfica no. 11

¿Tienen los funcionarios estatales la preparación y capacitación adecuadas a sus funciones?

FUNCIONARIOS ESTATALES



El 96% considero contar los elementos suficientes para desempeñar sus funciones cabalmente.

Total de Encuestas 90

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

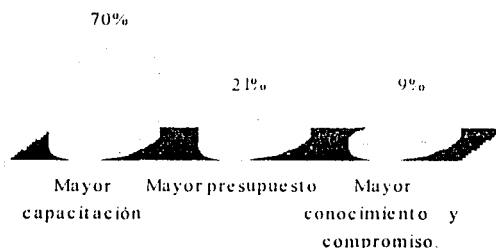
Sólo un 4% considera que no reúne las características necesarias para realizar sus funciones dentro del IEEA:

En un segundo planteamiento a cerca de sus capacidades, los funcionarios estatales, señalaron lo siguiente:

Gráfica No. 12

¿Qué les falta a los funcionarios estatales?

FUNCIONARIOS ESTATALES



El 70% de ellos reconoció necesitar capacitación y el 21% señaló que necesita mayor presupuesto para desempeñar sus funciones.

Total de Encuestas 90

Una mayor capacitación fue señalada por la gran mayoría como la principal carencia entre los funcionarios estatales. Es conveniente señalar que algunos de ellos han expresado esta inquietud ante las autoridades centrales y se les ha proporcionado la asesoría requerida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.7 Presentación de los resultados de las entrevistas a los funcionarios del INEA central.

La información que se presenta a continuación, se obtuvo a través de entrevistas a los funcionarios del INEA central que han sido los responsables de conducir el proceso de descentralización del INEA.

¿Por qué descentralizar al INEA?

La respuesta obtenida, fue que el proceso de descentralización del INEA obedece a una necesidad imperativa de lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia en la operación del servicio educativo para adultos, así como una efectiva participación de la sociedad en la solución del rezago educativo. No obstante, señalaron que el proceso ha visto obstaculizadas sus acciones, debido a la presencia de factores negativos que han prevalecido a pesar de la demanda de cambios que la misma sociedad exige.

5.7.1 Antecedentes.

Atendiendo las instrucciones emitidas por el Decreto Presidencial para la descentralización del INEA del 24 de agosto de 1996, se inició el mismo con el diseño de un esquema general de funcionamiento descentralizado del INEA, que pudiera convertirse en el Sistema Nacional de Educación para Adultos.

Se elaboraron diversas propuestas de estrategias que pudieran lograr el objetivo ya señalado y después de varios análisis aplicados a las mismas, se diseñó un plan estratégico rector de todo el proceso a desarrollarse.

Un punto muy importante del plan estratégico, fue considerar la fragilidad del sistema de educación para adultos, ya que hay que tomar en cuenta que no existen escuelas ni maestros y sin embargo, se debe lograr la impartición del servicio educativo con adecuados niveles de calidad.

Las autoridades federales entendieron estas circunstancias especiales del INEA, por lo que se definió que el proceso de descentralización del INEA a los gobiernos estatales, se hiciera de forma paulatina, transparente y ordenada, de tal forma que se garantizara la continuidad del servicio, sin embargo, como se detalla más adelante, el proceso de descentralización del INEA, ha enfrentado muchos obstáculos con las instancias globalizadoras, sobretodo con la SHCP, quienes supuestamente deberían apoyar el proceso.

Esto ha significado que el INEA debe negociar uno a uno los Convenios de Coordinación para su descentralización, lo que sí bien facilita la transferencia de los servicios, también hace el proceso más lento y en ocasiones casi imposible.

Los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que los objetivos de la descentralización del INEA son:

- a) Mejorar el servicio.
- b) Lograr que el gobernador de cada estado sea el líder promotor de la educación para adultos en su estado.
- c) Obtener recursos económicos adicionales a los federales, a través de aportaciones de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad en general.
- d) Ampliar la cobertura del servicio educativo para adultos.

Para lograr tales objetivos, el plan estratégico consideró indispensable entregar las delegaciones del INEA con procesos educativos y administrativos documentados, actualizados y sobretodo con manejo del ejercicio presupuestal transparente, lo que ha implicado una revisión y rediseño de estos procesos de forma constante, para adecuarlos a las disposiciones que han emitido la SHCP y la SECODAM en función de la transferencia de recursos vía ramo 33 y otras relacionadas con su ámbito de competencia y sobre todo, con las auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control lo cual permitió ir corrigiendo errores, para que en el momento de firmar el Acta de Entrega-Recepción se entreguen inventarios actualizados al 100%, plantillas de personal sin errores, ejercicio presupuestal auditado y en general con todos los requisitos que define la SECODAM.

5.7.2 Factores clave en el proceso de descentralización del INEA.

Los entrevistados señalaron que debido a las particularidades de cada entidad, se puede afirmar que se han llevado a cabo 32 procesos diferentes.

Por lo anterior, es conveniente analizar los problemas que ha enfrentado el proceso de descentralización del INEA, así como los procedimientos seguidos para afrontarlos.

La información obtenida fue agrupada por tema con el fin de facilitar su análisis.

5.7.2.1 Convenio de Coordinación.

El Convenio de Coordinación es el instrumento jurídico que inicia legalmente el proceso de descentralización y que es debidamente concensado con las dependencias globalizadoras (SEP, SHCP, SECODAM) y el SNTEA, lo que repercute en que las negociaciones con los gobiernos estatales resulten más difíciles, por el escaso margen de maniobra que tiene el INEA durante la negociación, por otro lado es conveniente señalar que el documento original ha sufrido constantes modificaciones por diversas causas, entre las cuales se pueden citar: las modificaciones al Convenio de Desarrollo Social, al Presupuesto de Egresos Federal, o por así considerarlo conveniente funcionarios de las dependencias globalizadoras o de los gobiernos estatales.

El Convenio de Coordinación implica básicamente que la entidad federativa cumpla con lo siguiente:

- Promover una iniciativa de Ley o expedir un Decreto a fin de constituir el Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA), descentralizado.
- Impulsar la coordinación y concertación de acciones que se requieran en el proceso de descentralización de los servicios.
- Intercambiar información y documentación requerida en el proceso de descentralización.
- Cubrir con cargo a su propio presupuesto diferencias salariales, que resulten en caso de conceder a sus trabajadores aumentos de sueldo superiores a los otorgados por la Federación y que se hagan extensivos al personal transferido al organismo público descentralizado.
- Definir con la participación del Órgano Estatal de Control los indicadores de gestión relativos al otorgamiento y ejercicio de los recursos del ramo 33.

Ahora bien, durante el proceso de descentralización del INEA en los dos últimos años se ha enfrentado a éxitos y fracasos en los estados, ya que el proceso se ha tenido que adecuar a los tiempos, formas e incluso a los caprichos de autoridades federales y

estatales; de tal forma que lo que esta bien para 10 estados, no lo está para uno lo que implica renegociar por largos meses, con el correspondiente retraso en el proceso.

La firma del Convenio de Coordinación, ha variado significativamente, ya que si bien el INEA ha negociado con todos y cada uno de los participantes, en muchas ocasiones la firma se logro sin problemas, pero con algunos otros ha significado un camino largo, por otro lado, el mismo Convenio de Coordinación ha sufrido cambios, ya que, la SHCP ha considerado conveniente modificarlo varias veces, por lo que sumadas a las que la SECODAM ha solicitado, el documento ha sido modificado alrededor de 14 veces desde que inició el proceso, en 1998.

Lo anterior ha significado renegociar nuevamente con los gobiernos estatales, quienes a su vez han solicitado diversas modificaciones, algunas aceptadas y otras no, en virtud de la falta de flexibilidad en lo dispuesto por las dependencias globalizadoras. Algunas otras solicitudes de cambios de los gobiernos estatales, están fuera de lugar ya que no comparten la idea básica de la descentralización y quieren sólo recibir el presupuesto pero no al personal de la actual delegación del INEA, o no aceptan la normatividad educativa y laboral federal, como han sido los casos de Guanajuato y Nuevo León.

Para finales del año 2000, 30 estados ya habían firmado el Convenio de Coordinación, sin embargo, sólo en 20 se llevó a cabo la entrega-recepción, debido a lo siguiente: En los estados de Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala, la SHCP no aceptó firmar el convenio, argumentando la "conclusión del sexenio", por lo que ya no fue posible continuar con el proceso.

Para solucionar este problema, fue necesario negociar las nuevas modificaciones al Convenio de Coordinación "Modelo 2001" y solicitar nuevamente la firma de los gobernadores correspondientes, al respecto cabe hacer notar que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP envió la propuesta 2001, a la SHP en febrero de 2001, y en marzo a la SECODAM y después de muchas otras consultas, hasta octubre de 2001 la SHCP autorizó el Convenio versión 2001, diez meses perdidos.

5.7.2.2 Envío de recursos vía ramo 33.

La SHCP publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2000, la fecha en que enviaría los recursos correspondientes a cada instituto estatal, directamente a la Secretaría de Finanzas de cada Gobierno Estatal independientemente que el proceso de descentralización se hubiese o no terminado, en total desacato al Convenio de Coordinación y contraviniendo con ello lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal,¹⁸⁶ con el siguiente calendario:

¹⁸⁶ En el artículo 42 de la citada Ley, se indica que "...con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios."

1° DE ABRIL	1° DE JULIO	1° DE OCTUBRE
Aguascalientes	Baja California	Chiapas
Baja California Sur	Durango	
Campeche	Guerrero	
Coahuila	Hidalgo	
Colima	Jalisco	
Chihuahua	México	
Guanajuato	Michoacán	
Morelos	Nayarit	
Puebla	Nuevo León	
Quintana Roo	Oaxaca	
San Luis Potosí	Querétaro	
Tabasco	Sinaloa	
	Sonora	
	Tamaulipas	
	Tlaxcala	
	Veracruz	
	Yucatán	
	Zacatecas	
12	18	1

Una vez que la SHCP transfirió los recursos presupuestales a todos los estados, vía ramo 33, el INEA intentó que se reintegraran los recursos al ramo 11,¹⁸⁷ de los estados que aún seguían teniendo una delegación del INEA, ya fuese porque no habían firmado todavía el Convenio de Coordinación, o porque no se había realizado el acta de Entrega-Recepción, en la mayoría de los casos debido a que el IEEA estaba en proceso de creación.

De no haber establecido esta negociación, no hubiese sido posible mantener la operación de 18 delegaciones. Se tuvo éxito con casi todos los estados, menos en Nuevo León quien decidió devolver los recursos recibidos de la Federación vía ramo 33, por lo que el INEA se vio en la obligación de solventar los gastos con sus propios recursos.

En Guanajuato no se ha cumplido con el clausulado del Convenio de Coordinación firmado en 1998 y se recuperó el presupuesto que recibía el gobierno del estado desde el 1° de abril del 2000 hasta finales del mismo año, por lo que el INEA tuvo que cubrir los gastos operativos de la delegación, más de ocho meses.

5.7.2.3 Participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el proceso de descentralización del INEA.

En opinión de los entrevistados, la actuación de la SHCP ha sido un factor determinante en el desarrollo del proceso de descentralización del INEA.

A continuación se presenta un resumen cronológico de su participación en el proceso de descentralización del INEA:

¹⁸⁷ Gasto de la Secretaría de Educación Pública.

1999

El 15 de enero, el INEA y la SEP envían a SHCP y a SECODAM la propuesta de Convenio de Coordinación, modelo 1999, el cual fue modificado en varias ocasiones por las dependencias globalizadoras, por lo que fue firmado con una primera versión 1999 por el estado de Puebla el 22 de marzo.

Con otras versiones 1999 por los estados de:

Estado	Fecha de la firma del Convenio de Coordinación
Aguascalientes	3 de agosto
Durango	20 de septiembre
Sonora	21 de septiembre
Tamaulipas	27 de septiembre
Sinaloa	4 de octubre
Jalisco	8 de octubre
Zacatecas	18 de noviembre
Veracruz	23 de noviembre
Hidalgo	9 de diciembre
Nayarit	17 de diciembre

Hay que resaltar el hecho, de que todavía el 2 de diciembre de 1999 se hacen algunas modificaciones al Convenio, a petición de la SHCP.
En total se firmaron 11 convenios.

2000

- El envío de los recursos por ramo 33, provocó entre otras cosas:
 - Una situación irregular, ya que las delegaciones del INEA no tenían recursos para operar.
 - Las entidades federativas que no habían concluido con la descentralización, recibieron recursos que no podían ejercer.
 - El INEA tuvo que acudir a los gobiernos de los estados, en busca de su apoyo, para que a su vez transfirieran los recursos a las delegaciones estatales del INEA.
 - A pesar del apoyo obtenido por los gobiernos de los estados, la situación propiciada por la SHCP viola todas las normas administrativas y presupuestales.
- El INEA continuó avanzando con la descentralización, logrando que todos los estados firmaran el Convenio de Coordinación, con excepción de Nuevo León y el Distrito Federal.
- A finales de 2000 eran 20 estados a los que si era procedente enviarles los recursos por ramo 33, la SHCP se los envió a los 31 estados, creando con ello diversos problemas que subsisten hasta la fecha, como el de control y fiscalización de recursos.

- Además la SHCP no aceptó firmar los convenios de los estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala; argumentando "conclusión de sexenio".

2001

- LA SHCP no reconoce los Convenios firmados, por haber cambiado los titulares de SEP, SHCP y SECODAM.
- Esta decisión provocó que el INEA tuviera que renegociar los Convenios que quedaron sin efecto.
- En febrero de 2001, SEP-INEA envían a SHCP y SECODAM la propuesta de Convenio de Coordinación modelo 2001, la cual sufre diversas modificaciones y retrasos por lo que su aceptación la da la SHCP hasta mediados de octubre de 2001, quedando muy poco tiempo al INEA para su negociación.
- El Convenio 2001 fue presentado nuevamente a los gobiernos estatales durante noviembre y parte de diciembre, obteniendo un acuerdo verbal entre SEP-SHCP-INEA en que se respetaría este Convenio hasta que estuviera concluido el del 2002.

2002

- De los siete estados pendientes, los gobernadores de Chiapas y Oaxaca aceptan firmar el nuevo Convenio, enviándolo en febrero y mayo del 2002, respectivamente.
- A la fecha la SHCP no reconoce dichos convenios, a pesar de que aún no han autorizado el correspondiente al 2002.
- En el caso de Chiapas, el Convenio ha sido firmado por la SEP y por la SECODAM, faltando únicamente la SHCP.
- Oaxaca está en proceso de firma de SEP-SHCP y SECODAM.
- A los otros cinco estados, no se les ha insistido en la firma, hasta no tener el Convenio 2002 autorizado por la SHCP.

Incluso, los funcionarios del INEA entrevistados señalaron, con una mezcla de disgusto e incredulidad que la incapacidad de algunos funcionarios de la SHCP se hace patente cuando ellos mismos contraponen disposiciones que han sido emitidas desde esa Secretaría contando con el apoyo de la SECODAM, que ha permitido que se viole la normatividad vigente, como fue el caso del envío de recursos vía ramo 33, sin que estuviesen firmados los convenios correspondientes.

En este punto, cabe hacer las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los intereses de no brindar el apoyo para concluir la descentralización del INEA?, ¿Por qué en organismos como CONALEP se brindó todo el apoyo en el aspecto normativo?

Algunos críticos señalan que una de las diferencias esta en el tipo de usuario que atienden unos y otros: el INEA brinda a la población más marginada y desprotegida, que en su mayoría no puede acceder a otro tipo de institución; el CONALEP atiende en su mayoría a jóvenes generalmente de bajos recursos, cuya principal prioridad es incorporarse al mercado laboral de forma inmediata, por lo que se adecuan a los requerimientos que el sector empresarial demanda y que evidentemente paga por el servicio.

5.7.2.4 Cambios en las relaciones laborales.

Un cambio trascendente que ha tenido el INEA, paralelo al proceso de descentralización, es el cambio jurídico – laboral que han sufrido los trabajadores sindicalizados del INEA, al ser reconocidos como integrantes del Apartado A, en lugar del B, de la Ley Federal de Trabajo, con la firma del Contrato Colectivo de Trabajo entre el INEA y el SNTEA; situación que definió la Suprema Corte de Justicia y todos los organismos descentralizados deben acatar la nueva normatividad.

5.7.3 Estados con renuencia al proceso de descentralización del INEA.

Por otra parte, los funcionarios entrevistados, señalaron que en algunos estados se han presentado situaciones específicas que han detenido el proceso por diferentes razones, dónde se han antepuesto intereses partidistas y/o políticos a descentralización del INEA.

5.7.3.1 Jalisco.

Este estado desde agosto de 2000 tenía todo lo necesario para firmar el acta de entrega-recepción, primero no aceptaba el Contrato Colectivo de Trabajo, posteriormente lo acepto y la firma se lleva a cabo en Agosto de 2001, ¡Un año después!

5.7.3.2 Querétaro.

Este estado firmó el Convenio de Coordinación en 1998, y hasta la fecha el Gobernador no ha creado el instituto estatal, las razones se desconocen.

5.7.3.3 Guanajuato.

Firmó el convenio en 1998, posteriormente no aceptó cumplir con la normatividad de los contenidos y métodos educativos del INEA, por lo que continúa la controversia jurídica, en forma increíble y ridícula la SHCP le envía su presupuesto por ramo 33, sólo el capítulo 1000 y por ramo 11 los demás capítulos.

5.7.3.3.1 El Instituto de Educación Permanente (IEP).¹⁸⁸

En Guanajuato el rezago educativo es enorme: un millón 700 mil personas no saben leer ni escribir, o no han concluido la primaria o la secundaria, es decir, 68% de los 2.7 millones de habitantes mayores de 15 años. Ese fue el diagnóstico que presentó al Congreso Local en 1997, el entonces Gobernador Vicente Fox.

Grave problema que sin embargo, en el 2000, según los planes del gobernador, se convertiría en cosa del pasado, si los diputados respaldaban asignar recursos para la que constituía una "formula mágica" contra la ignorancia: El Instituto de Educación Permanente (IEP).

De acuerdo con los escenarios más optimistas de sus informes, en el año 2000, un millón 170 mil estudiantes potenciales ya estarían estudiando, en el 2005 el rezago educativo sería historia y en el 2010 Guanajuato tendría 10 años de escolaridad y se pondría al mismo nivel que los países más desarrollados.

¹⁸⁸ Basado en información del artículo "Mediante becas, Fox subsidio instituciones privadas, acusan". Herrera Beltrán, Claudia. La Jornada, martes 30 de mayo de 2000. México.

Hasta ese punto, el proyecto era atractivo para cualquiera; no obstante las protestas comenzaron cuando Fox expuso que para financiar dicho proyecto era necesario un impuesto del 2% sobre la nómina, con lo que el empresariado sería el principal financiador del IEP.

La propuesta generó de inmediato polémica y enfrentó al gobernador con los diputados de la oposición, empresarios y expertos educativos a tal grado que se organizaron foros y consultas que concluyeron en un contundente rechazo de la iniciativa.

No obstante, en un principio los partidos de oposición en el Congreso Local que eran mayoría no respaldaron el nuevo gravamen, pero creyeron en las buenas intenciones del gobernador y le pidieron el proyecto para evaluarlo.

El resultado fue que como pocas veces, perredistas, prístas y petistas coincidieron en que la propuesta era pésima y que se había improvisado.

La respuesta de Fox no se hizo esperar, recorrió el estado diciendo que al Congreso Local no le interesaba la educación para adultos, por lo que cada fracción parlamentaria decidió pedir a expertos nacionales una evaluación exhaustiva del proyecto.

La fracción panista encargó la evaluación del proyecto del IEP al investigador Pablo Latapí, quien consideró que los autores tenían una serie de omisiones importantes, entre otras, que en el país opera el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con la misma misión que se daba al IEP. Por lo que al advertir incongruencias y confusiones en el modelo educativo propuesto, Latapí aconsejó aprovechar la metodología del INEA, corregirla y adaptarla a Guanajuato.

En conclusión, los expertos nacionales auguraron el fracaso del IEP, por considerarlo inviable y con metas desorbitadas, como la de atender en tres años a un millón 170 mil adultos en rezago educativo.

Aun así el Instituto de Educación Permanente (IEP), fue creado por decreto en octubre de 1998, y se le asignó la finalidad de planear y coordinar sistemas educativos que establecieran y coadyuvaran a la educación integral permanente de la población adulta.

Asimismo, el decreto de creación del Instituto de Educación Permanente (IEP) no se ajustaba a los términos del Convenio de Federalización firmado un mes después, el 9 de noviembre de 1998, fundamentalmente en lo que se refiere al reconocimiento del INEA como órgano normativo y rector de la educación para los adultos a nivel nacional; la creación del IEP la justificaron básicamente con dos argumentos: ofrecía una visión más amplia e integral de la educación a lo largo de la vida (con base en las recomendaciones del informe Delors) y la necesidad de dar mayor pertinencia estatal a los contenidos de la primaria y secundaria para adultos que los que ofrece el INEA.

El IEP creó su propio modelo educativo con contenidos y programas distintos a los del INEA, sin embargo tenía que recurrir al INEA para poder certificar a los educandos.

Es conveniente señalar que a más de un bienio de su operación, los diputados coincidieron en que el IEP era un fracaso porque reportaba "160 mil acciones

educativas" (que incluía lo mismo a una persona inscrita un día antes, a otra que recibió una plática o alguien que ya estudia regularmente), cifra que dicen es inferior frente al millón 170 mil alumnos que prometió instruir.¹⁸⁹

Por otra parte, existe controversia legal en cuanto a los compromisos contraídos en el Convenio de Coordinación para la descentralización del INEA.

En consecuencia, no se ha podido concluir la entrega-recepción, sin embargo se continúan las pláticas con las autoridades educativas estatales.

Asimismo, esta situación donde existían dos institutos con facultades similares, generó entre expertos en educación, las siguientes interrogantes:¹⁹⁰ ¿Cuántos adultos atendidos por el IEP se han incorporado a un proceso educativo de más largo alcance? ¿Representan sólo una cifra estadística derivada de un contacto esporádico? ¿En qué medida el desarrollo de un programa curricular propio de la entidad para la educación básica de los adultos reúne los requisitos de calidad, consistencia, integración y continuidad? ¿Hasta que punto ha permitido la acreditación de ese nivel educativo conforme a los estándares nacionales que plantea el INEA? ¿Hasta que punto la emisión de certificados meramente locales no provocará un mercado de diplomas devaluados de entrada?

Durante el 2001, el IEP ejerció recursos presupuestales de alrededor de 200 millones de pesos, con los cuales se logró la certificación de 212 personas, evidentemente este Instituto no ha sido eficiente y no ha cumplido con las altas expectativas que de él tenía su fundador.

Finalmente en noviembre de 2001, debido a los pobres resultados, el gobierno estatal tomó la decisión de fusionar el IEP con otras dos instituciones y dar paso al Servicio Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo (SEEVyT)

El 1° de enero de 2002 se realizó la entrega - recepción de lo que fue el IEP al SEEVyT, por lo que ahora el INEA reiniciará las negociaciones con el estado de Guanajuato a fin de reiniciar el proceso.

5.7.3.4 Nuevo León.

Este estado no aceptó el proceso de descentralización, tampoco acepta el Contrato Colectivo de Trabajo, ni que el personal transferido pase del apartado B al A de la Ley Federal de Trabajo, ha sido muy significativo el hecho de que el Secretario de Educación del Estado, se sigue oponiendo a la descentralización, pese a ya ser Secretario de Educación Pública, una persona del mismo partido político y del mismo estado.

Un aspecto que llama la atención es que los estados analizados tienen una administración panista.

5.7.3.5 Distrito Federal.

No ha iniciado el proceso de descentralización.

¹⁸⁹ La Jornada 30 de mayo de 2000.

¹⁹⁰ Tomado de Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado No. 38 "La transformación de la educación en Guanajuato". México, Agosto 25 de 2000.

5.7.4 Logros de la descentralización del INEA.

Los funcionarios del INEA central señalan que la descentralización ha beneficiado la operación de los servicios educativos para adultos, ya que el 76% de las entidades han recibido diferentes apoyos de sus gobiernos estatales, los cuales consisten en recursos económicos, de infraestructura y de apoyo para participación de los municipios.

También han promovido a la educación para adultos lo que se traduce en apoyo al IEEA con lo que se logra uno de los objetivos planteados para la descentralización del INEA. Algunos estados como Coahuila han conseguido involucrar a los sectores sociales en la tarea de educar a los adultos, gastan más recursos y consiguen aportaciones económicas y apoyo de organizaciones sociales y de empresarios, además consideran de gran importancia que los gobiernos estatales decidan destinar más fondos a la educación para adultos porque dar recursos a este programa no es un gasto, sino una inversión. Dar a los adultos la oportunidad de estudiar, además, les permite mejorar su situación individual, su productividad en el trabajo, mejorar la eficiencia de las empresas y mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado.

Sin embargo, reconocen que aún se está lejos de lograr los objetivos señalados, más aún señalan que siguen prevaleciendo vicios tan arraigados como la simulación y la apatía por parte algunos gobiernos y autoridades educativas de los estados que ven al IEEA, como una plataforma para sus aspiraciones políticas, que algún funcionario entrevistado señaló: "existen algunos directores de los institutos estatales más preocupados en hacer "grilla", que en atender el funcionamiento del instituto estatal."

5.7.5 Comentarios de los funcionarios del INEA central.

A manera de conclusión, los entrevistados señalaron lo siguiente:

- Existe inconformidad por parte de algunos gobiernos estatales ya que estos consideran al actual proceso como una "descentralización muy centralizada", no sólo por el predominio de las atribuciones federales en la legislación, sino por los controles administrativos y financieros que las instancias globalizadoras aplican a nivel normativo, particularmente la SHCP. En ese sentido en el INEA se planteó la descentralización como un proceso que implica autonomía de gestión, de ninguna manera independencia y en algunos casos se presentó esa creencia por parte de algunas autoridades estatales, que vieron la oportunidad de desligarse de "los antiguos jefes" y tomar decisiones no sólo a nivel operativo sino también a nivel estratégico, no obstante, desde el principio del proceso se realizaron reuniones con las autoridades estatales para informarles todo el proceso, lo que le correspondería a cada parte, por lo que no se justifica esa actitud de confusión de términos.
- Los procesos exitosos han dependido principalmente de la voluntad de los participantes, tanto federales como estatales y en el caso contrario, la prepotencia, intolerancia y falta de sensibilidad socio-política de autoridades centrales, como la SHCP y algunos funcionarios públicos estatales, evitan que se cumpla en tiempo y forma. La relación entre los funcionarios del INEA e IEEA se da ahora en un plano de igualdad y en algunos casos la actitud de los funcionarios estatales es de soberbia e incluso prepotencia con respecto a los funcionarios centrales que antes eran "los jefes".

- Sin embargo, también se han presentado situaciones en que los institutos estatales prefieren mantener una subordinación con el área central en una actitud que rechaza sus nuevas responsabilidades y desean seguir bajo la tutela de "papá gobierno federal".
- Esta situación encuentra eco en algunas áreas del INEA central, quienes tratan a los nuevos institutos estatales como si continuaran siendo delegaciones del INEA y el proceso de descentralización, sólo hubiese sido "una moda" que no tiene por que afectar las formas de trabajo.
- Algunos IEEAs están siendo más creativos y propositivos para resolver los problemas locales y de igual forma otros institutos estatales no saben que hacer y empieza a existir descuido de la función educativa.
- En el manejo administrativo de los recursos debe aplicarse la normatividad estatal.
- La autonomía de gestión les permite a los IEEAs, mayor libertad de acción sobre las direcciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública del Estado.
- Existen mayores recursos económicos dedicados a la educación para adultos, mayor supervisión del servicio educativo, un área normativa dedicada a la calidad en el servicio, mayor oportunidad en la prestación del servicio educativo, que se tenga un servicio pertinente acorde a la región del país donde se encuentre el usuario.
- En algunos casos la designación de los actuales directores de los IEEAs, ha obedecido a intereses de tipo político y son personas que no cuentan con el perfil adecuado para estar al frente del Instituto por lo que podrían darse graves retrocesos en la tarea llevada a cabo por el INEA.

CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La descentralización educativa, como todos los demás servicios públicos que pueden ser o se han descentralizado, no implica la separación o independencia del área estatal con respecto a la dependencia o institución federal de la que se descentralice, ya que en todos los casos, la normatividad y la evaluación del servicio público seguirá estando a cargo del área central.
- Parte fundamental del sistema descentralizado de educación, será el conservar la unidad nacional, ya que todo mexicano tiene derecho a realizar sus estudios en una entidad federativa y continuarlos en cualquier otra, con las mismas características, calidad y gratuidad.
- El desarrollo del proceso de descentralización del INEA, ha tenido grandes éxitos en muchos estados, así como fuertes fracasos en algunos otros, muestra de que el aspecto político sigue siendo un factor preponderante para el logro de la descentralización.
También muestra que los procesos exitosos han dependido principalmente de la voluntad de los participantes, tanto federales como estatales y que en el caso contrario, la prepotencia, intolerancia y falta de sensibilidad socio-política de autoridades centrales, como la SHCP y algunos funcionarios públicos estatales, evitan que se cumpla en tiempo y forma con una de las políticas públicas de mayor importancia y por ende trascendencia que requiere llevar a cabo el país: la descentralización, única forma de acabar con el exasperante centralismo que históricamente ha sufrido México y del cual todos se quejan, pero como se ha podido comprobar en esta investigación, los intereses personales o de grupo, lo obstaculizan, como en los casos de los estados de Nuevo León y Guanajuato.
- Después de analizar los resultados de la descentralización de la Secretaría de Educación Pública en 1992 y de los que ha logrado el INEA en 20 entidades federativas hasta enero del 2002, es claro que la explicación de las causas de la efectividad de su proceso de descentralización, no deben buscarse sólo en el nivel de las instituciones, la efectividad no únicamente es un problema técnico, sino también político, económico y social; por lo que su evaluación requiere un marco de referencia más amplio; para la evaluación de la **efectividad organizacional** de la descentralización del INEA a los institutos estatales (IEEAs), se consideró necesario utilizar la perspectiva político-económica propuesta por Walter Nord, basada en la teoría crítica de la organización y en la economía del bienestar, el análisis de la descentralización del INEA se utiliza como campo de experimentación de la reflexión teórica de este enfoque organizacional.
Esta investigación propone y aplica una metodología, que al hacerle las adaptaciones necesarias, le permitiría a cualquier institución llevar a cabo su proceso de descentralización y evaluación de los resultados obtenidos, de manera exitosa.
- El punto de partida de este análisis, fue la reflexión de que los procesos descentralizadores constituyen un instrumento de carácter estratégico, de gran importancia para la efectividad de los servicios públicos, en este caso de la

educación básica para adultos, sobre todo por el impacto social, económico, político, cultural y educativo que tienen en la gente y en la sociedad en el corto, mediano y largo plazo.

Es por ello que se definieron criterios de macrocalidad, es decir, considerando no sólo los elementos internos del INEA como organización (productividad, eficiencia, etc), sino también se incorporaron los factores económicos, políticos y sociales, que cuestionaron en que grado la efectividad del proceso de descentralización del INEA, beneficia a la sociedad.

- La búsqueda de las causas de la efectividad de las empresas del sector público, no sólo se encuentra a nivel de las organizaciones en sí mismas, varios autores han usado variables como productividad para establecer un indicador de la eficiencia organizacional; sin embargo, a diferencia de la efectividad que es un constructo, la productividad es un concepto cuyo significado total puede ser medido a través de los resultados o logros de la organización; es decir, la productividad representa tan sólo una parte del significado de la efectividad, por lo que ésta última, no debe entenderse como un problema técnico, sino también político, económico y social y fundamentalmente de poder; en este sentido, de acuerdo con Weber, en el modelo burocrático, la estructura pura de dominación del cuadro administrativo, es una característica inherente a esta forma de organización, por lo que para llevar a cabo su evaluación requiere un marco de referencia más amplio.

Hablar de eficiencia en los modelos tradicionales, es referirse a la capacidad de una organización "de hacer más con menos" asociándolo al logro de metas, en algunos casos, se asume que eficiencia y eficacia constituyen la efectividad.

La efectividad organizacional es una abstracción mental diseñada para dar significado a ideas, en esta investigación se utilizó el término efectividad para determinar los criterios que permitan evaluar la descentralización del INEA, desde dos perspectivas:

a) Indicadores de microcalidad:

En función de los resultados obtenidos por cada IEEA, con relación a calidad, cobertura, oportunidad, acreditación y certificación, posteriores a la descentralización del INEA, en los estados analizados.

b) Factores de macrocalidad:

El grado de efectividad con que se ha desarrollado el proceso mismo, analizando las negociaciones realizadas con cada uno de los estados y demás participantes, así como la intervención y el compromiso de cada una de las instancias involucradas en el proceso, al repartirse el poder, considerando en forma integral los aspectos políticos, económicos y sociales.

- A lo largo de la investigación se constató que con la descentralización del INEA, la Federación transfirió a los estados (donde se ha concluido el proceso), competencias para la toma de decisiones de carácter operativo así como responsabilidades en el manejo de los recursos financieros, materiales y humanos. Con la descentralización del INEA, también se han transferido capacidades

decisorias, de dirección y operación del servicio a través de los institutos estatales, para que apoyados de una participación estatal, municipal y sobretodo social, se obtengan recursos adicionales a los otorgados por la Federación, y al mismo tiempo se supervise el uso eficiente de los mismos en la prestación del servicio, aumentando con ello, la calidad, oportunidad y cobertura en beneficio de los sectores más desprotegidos.

- La calidad del servicio ha registrado un incremento, a decir de los funcionarios estatales, ya que el 73% opina que los IEEAs han proporcionado mayor capacitación al personal educativo y el gobierno estatal ha facilitado más espacios para que funcionen como puntos de encuentro, es decir espacios educativos. En ese sentido, el 88% de los usuarios considera que la calidad del servicio ha mejorado. (Ver Gráfica No. 1, p. 131)
- Se encontró que el 77% de los funcionarios estatales encuestados, considera que la descentralización del INEA ha impactado positivamente en la cobertura del servicio educativo. Por otra parte 65% de los usuarios, considera que son mejores las condiciones de los círculos de estudio.
- En cuanto a certificación, el INEA había sido acusado de expedir certificados, sin importar demasiado el grado de conocimientos adquirido por la gente, de no brindar las herramientas para pensar, correlacionar e investigar, estas deficiencias, a decir del 93% de los funcionarios estatales y del área central, está siendo eliminada, ya que la revisión de los exámenes, se realiza ahora a través de un sistema computarizado, denominado SASA, por lo que los resultados de los adultos son más confiables y es posible ejercer supervisión con lo que se espera que su aprendizaje también este mejorando. Asimismo el 83% de los funcionarios de los IEEAs señalaron que el índice de certificación ha aumentado como consecuencia de la descentralización.
- Con relación a la oportunidad con que se presta el servicio, el 74% de los funcionarios estatales opinan que ha mejorado, por su parte 85% de los usuarios coinciden con esa opinión.
- Al analizar los resultados de los indicadores de microcalidad obtenidos en la investigación de campo, se puede considerar que la descentralización del INEA ha sido positiva, entre las evidencias encontradas, resalta que el 94% de los usuarios manifestó sentirse satisfecho con los conocimientos adquiridos en el IEEA y el 79% consideró que el desempeño en su trabajo ha mejorado como consecuencia de los conocimientos adquiridos.

Lo anterior es de gran relevancia, ya que si se consideran los elevados costos que se pagan por las deficiencias educativas, la mala educación y los bajos niveles de escolaridad de los mexicanos, que indudablemente repercuten directamente en la calidad del trabajo, cobra singular importancia que la evaluación educativa se encuentre automatizada y sea posible ejercer una mayor y mejor supervisión de los resultados, lo que permite dar mayor confiabilidad al proceso educativo del INEA, lo que repercutirá en mejorar el nivel educativo de los mexicanos y por lo tanto en la posibilidad de mejorar su vida familiar, social y laboral.

- Los estudios sobre las organizaciones mexicanas, se han basado en una visión microsocia, que han limitado la aportación de nuevos elementos para la comprensión y cambio efectivo de las organizaciones nacionales.

La perspectiva político-económica de efectividad organizacional en la evaluación del proceso de descentralización del INEA, permite ver más allá de los resultados que obtienen los IEEAs como organización, ya que se incorporan aspectos políticos, económicos e incluso sociales que hasta ahora continúan siendo poco considerados en las investigaciones sociales; la contribución del presente estudio se fundamenta en la idea de explicar las relaciones de dominación y poder en las organizaciones del sector público, con la firme intención de que con la puesta en evidencia de éstas se favorezca su transformación. La descentralización del INEA, ha dejado al descubierto la lucha por el poder que se da entre autoridades federales, estatales e incluso municipales, ya que cada uno de ellos trata de influir lo más posible en el manejo y toma de decisiones del nuevo instituto (IEEA), desde la designación del director, hasta la definición del uso de los recursos económicos, por ejemplo el gobierno de un estado, puede considerar que su prioridad es la alfabetización, mientras que los funcionarios educativos federales, del INEA, tienen como prioridad bajar el rezago educativo, esto es con la certificación de adultos que concluyen su secundaria.

Esta lucha es muy importante ya que los recursos no alcanzan para ambos objetivos.

Por lo que fue posible observar, la Federación "gana" por enviar los recursos etiquetados; sin embargo, algunos de los funcionarios estatales mienten en sus informes al INEA y dedican sus esfuerzos a lo que les exige el gobernador de su estado, en conclusión ambos pierden al no ponerse de acuerdo. Lo más preocupante es que al no existir acuerdo en el uso de los recursos, los únicos afectados son los usuarios.

Conclusiones por hipótesis.

- Se encontraron evidencias que rechazan la primera hipótesis, ya que la descentralización del INEA si se puede considerar efectiva, dado que ha mejorado la calidad, cobertura y oportunidad del servicio educativo, como ya fue expuesto en las conclusiones sobre los indicadores de microcalidad presentados anteriormente.

Algunas evidencias se presentan a continuación:

Usuarios:

- 88% opina que el servicio ha mejorado.
- 94% dice sentirse satisfecho con los conocimientos adquiridos en el IEEA.
- 88% considera que los conocimientos adquiridos le son útiles en su trabajo.
- 91% dice sentirse motivado para continuar estudiando.
- 87% considera que a partir de que comenzó a estudiar tiene una mejor convivencia social.
- 79% opina que su desempeño en el trabajo ha mejorado.
- 64% dice que la educación que recibe en el IEEA, le ha permitido mejorar sus ingresos; el 9% esta en desacuerdo.
- 80% de los encuestados considera que la educación que recibe es acorde a las necesidades de la región.

Funcionarios de los IEEAs:

Calidad.

- 73% opina que la calidad del servicio educativo es mejor a través del IEEA.
- 75% dice que la calidad del servicio ha incrementado; sin embargo el 15% manifestó su desacuerdo.
- 85% señala que se ha impulsado la capacitación y profesionalización de los asesores educativos.

Cobertura.

- 77% opina que la cobertura se ha ampliado, sin embargo, el 20% dice que se ha mantenido sin cambios.
- 83% opina que con la creación del IEEA se han ampliado los servicios educativos para adultos; sin embargo, un 15% manifestó su desacuerdo.
- 68% afirma que se aumentó el número de personas atendidas, sin embargo, el 20% rechaza que se haya dado tal incremento.
- 77% dice que se ha retenido a un mayor número de adultos.
- 67% opina que han aumentado los índices de conclusión de nivel (primaria y secundaria).
- 75% señala un aumento en los círculos de estudio dentro de su estado.
- 83% opina que el aumento en el número de certificados emitidos, tiene relación con las nuevas políticas de operación de pago por productividad.
- 74% opina que la oportunidad con que se atiende al público usuario en el IEEA ha mejorado, el 26% piensa que continúa siendo igual.

Pertinencia.

- 86% opina que el IEEA ofrece un servicio educativo más adecuado a las necesidades de cada región.

Percepción del rezago educativo.

- 86% opina que con la descentralización, los gobiernos estatales tienen una mejor percepción del problema educativo para adultos.

Voluntad del gobierno estatal.

- 79% considera que la voluntad del gobierno estatal, para resolver el problema educativo ha mejorado.
- 77% opina que con la participación del gobierno estatal, la educación para adultos es más eficiente.

➤ La descentralización también se considera efectiva, desde el punto de vista económico y de atención del problema, ya que ha provocado que los gobiernos estatales se ocupen del rezago educativo en su entidad, de hecho antes de este proceso algunos gobernadores desconocían la magnitud del problema. Al ser ahora corresponsables los tres órdenes de gobierno de resolver el rezago educativo, según la opinión del 52% de los funcionarios estatales de los IEEAs, ha sido posible que se conjunten más recursos económicos para la atención de los adultos y más fácilmente se puede convocar a la sociedad civil a colaborar, a través del Patronato Pro-educación de los Adultos formado para tal fin.

- Es conveniente señalar que se consultaron los registros estadísticos del INEA correspondientes a los rubros de atención y certificación de los niveles de primaria y secundaria, así como el número de personas alfabetizadas de los años 1999, 2000, 2001 y 2002 (para este último años se tiene una proyección estimada), con la finalidad de tener un panorama de los resultados cuantitativos que se obtuvieron antes, durante y después del proceso de descentralización, en los 20 estados analizados, la información obtenida se presenta en el siguiente cuadro:

RUBRO	1999	2000	2001	2002*
ATENCIÓN	695,340	727,605	776,085	598,912
CERTIFICACIÓN	447,869	395,782	347,686	317,397

FUENTE: Dirección de Planeación y Evaluación del INEA. 2002.

*Datos preliminares.

Las cifras que presenta la Dirección de Planeación y Evaluación del INEA, reflejan en general, una disminución de los logros obtenidos de 2000 con respecto al 2001 y 2002 en los rubros de atención y certificación. Una explicación a esta situación aparentemente contradictoria, fue la puesta en marcha del nuevo modelo educativo del INEA denominado: Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), el cual contempla un programa de educación básica y los proyectos de alfabetización en español, alfabetización indígena, primaria para adultos, primaria para jóvenes de 10-14 años y secundaria para adultos, a través de diferentes módulos. Paralelo a la operación del MEVyT, continúa operando el modelo tradicional, denominado ahora de "transición". Ante esta situación, no fue posible medir el impacto cuantitativo provocado exclusivamente por la descentralización del INEA, con base en los criterios previamente determinados.

- Se encontraron elementos que confirman la segunda hipótesis, ya que en opinión del 50% de los funcionarios estatales, el Gobierno Federal decidió en forma unilateral que transferir, en este caso la operación del servicio de educación básica para adultos; coincidiendo en ello el 80% de los funcionarios del área central, así mismo aceptan que las decisiones estratégicas sobre política educativa no fueron consideradas dentro del proceso de descentralización, ya que argumentan que ello pondría en riesgo la unidad nacional, característica fundamental de la educación básica; por lo que se puede afirmar que la descentralización del INEA no se ha llevado a cabo en forma integral, sólo es una descentralización administrativa, en donde de hecho la Federación limita la autonomía del gobierno estatal.
- La descentralización educativa que se realiza en el INEA, transfiere de la Federación a los gobiernos de los estados la operación del servicio, algunas competencias para la toma de decisiones y el manejo de los recursos financieros, materiales y humanos, principalmente. De ahí que la descentralización educativa pretende transferir ciertas capacidades decisorias de dirección y gestión educativa, a las instituciones educativas estatales, para que apoyados también en la participación social, se haga un uso eficiente de los recursos asignados para la prestación de servicios educativos con la calidad que la sociedad mexicana demanda, pero como señalaron los

funcionarios del INEA central, las decisiones de tipo estratégico que tienen que ver con la política educativa, no fueron en ningún momento tema de descentralización.

La descentralización ha sido denominada también con el término desafortunado de "nuevo federalismo" y ahora "verdadero federalismo", los cuáles han dado lugar a un verdadero juego de palabras y confusiones semánticas, técnicamente hablando sólo es descentralización.

Para algunos críticos, el actual proceso de descentralización educativa, es un proceso muy centralizado o sólo una descentralización administrativa imperfecta, porque las decisiones más importantes, como la determinación e intervención en la política educativa y la asignación de los recursos financieros, todavía se toman exclusivamente desde el centro, limitando la autonomía relativa de los estados y por tanto de los IEEAs.

- ✓ En opinión de los funcionarios estatales y del área central, la descentralización del INEA implica la corresponsabilidad en la toma de decisiones y en la participación de los tres órdenes de gobierno, con la sociedad, por lo que la educación pública ha mejorado y cuenta con mayores recursos económicos, aunque en algunos estados se negaría, los menos, por la falta de apoyo económico de sus gobiernos estatales. Si bien es cierto que actualmente los recursos provenientes de la Federación vía ramo 33, siguen siendo los más importantes y tales recursos se envían etiquetados, también es cierto que se establecieron compromisos con los gobiernos estatales, para que ellos incrementen su participación económica.

El 75% de los encuestados, opina que el gobierno estatal se ha convertido en promotor de la educación para adultos y que esto ha favorecido una participación más activa de las organizaciones civiles.

Se busca que los gobernadores se conviertan en los principales promotores de la educación para adultos, que asuman el compromiso con sus gobernados, que el apoyo a la educación sea una realidad y no una promesa de campaña que generalmente es incumplida, no sólo por el Gobierno Federal, sino también por los gobiernos locales.

Lo anterior resulta de gran trascendencia, cuando se observa la enorme asimetría de la infraestructura presupuestaria entre cada uno de los estados, e incluso en los municipios de cada uno de ellos; la pregunta que cabe hacer es: ¿Cómo incrementar los recursos financieros destinados a la educación para adultos?, es evidente que la Federación además de corresponsabilizar a los estados y municipios con la tarea educativa, también esta buscando repartir el costo de esta tarea, sin embargo la situación financiera de algunos estados podría representar un gran riesgo, interrumpir la operación del servicio educativo para adultos, desviando parte de los recursos recibidos, afectando con ello a los usuarios del servicio, práctica común de los secretarios de finanzas estatales.

Es muy importante mencionar que para la atención del rezago educativo, que en México es de 32.5 millones de personas, el Gobierno Federal sólo dedica aproximadamente el 0.8% del presupuesto destinado a la educación, lo cual es una irresponsabilidad histórica, asignar un presupuesto tan bajo a la atención de la

población más desprotegida del país, que además representa una parte muy importante de la población económicamente activa, con rango de edad de entre 15 y 45 años.

- En este trabajo se obtuvieron evidencias a favor de la tercera hipótesis, ya que los procesos descentralizadores se han caracterizado por estar orientados a la cesión de atribuciones básicamente operativas (aún cuando en la encuesta levantada, el 78% de los funcionarios estatales piensan que las decisiones de carácter estratégico son ejercidas por el gobierno estatal, en la realidad esto no sucede así, ya que el rumbo de la política educativa continúa sólo en manos de la Federación), y a la transferencia de recursos tanto humanos como materiales y financieros a los organismos estatales con autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo cual se busca una mayor eficiencia en la prestación del servicio, a través de una buena relación entre el INEA y los IEEAs. Para el 53% de los funcionarios estatales la estructura del IEEA es inadecuada, señalaron que no todas las áreas existentes corresponden a las funciones reales y que existe la necesidad de crear otras, por lo que es necesario orientar a las instituciones a su reestructuración orgánico-funcional, como respuesta al agotamiento de la estructura centralizada.

Los funcionarios del área central manifestaron que existen algunos funcionarios estatales que "confunden" autonomía con independencia y que preferirían no tener nexos con el área central y ejercer con plenitud todas las facultades de la política educativa en su entidad federativa, rompiendo con ello el pacto federal; otros por el contrario, aun no entienden lo que es la descentralización y quisieran seguir dependiendo completamente de las áreas centrales, evitando con ello muchos problemas, ambos extremos son equivocados.

- La descentralización también es considerada como una oportunidad para lograr la modernización de la gestión pública, ya no se puede eludir el carácter gerencial que se ha venido implantado en las administraciones públicas de los países desarrollados, en su perspectiva instrumental por buscar objetivos de desempeño con mayor eficiencia y calidad.

El modelo de gestión pública, producto de la descentralización, debe buscar ser más cercano al cliente-usuario, más sensible a la calidad del servicio y menos propenso al despido.

En el proceso de descentralización del INEA, es un problema la reducción de personal, que suele acompañar estos procesos, ya que se busca reducir el gasto público en el aparato burocrático; esta etapa aún no se realiza en el INEA, de hecho la Dirección de Administración hace lo posible por retrasar la transferencia de procesos administrativos, como la donación del activo fijo a los IEEAs, con lo que se "explica" que todavía haya personal realizando tareas operativas que en el área central ya no se justifican, la misma percepción se tiene de la SEP.

En las entrevistas realizadas con algunos funcionarios del área central (15% de los entrevistados), reconocieron que a partir de que los IEEAs funcionan como tal, existe exceso de personal en oficinas centrales, ya que las funciones operativas que realizaban antes de la descentralización, han disminuido considerablemente y existen muchos tiempos muertos, por lo que hay una

contradicción que impacta en costos operativos, el INEA no realizó los estudios de impacto administrativo y de personal que lógicamente trae consigo un proceso de descentralización.

En ese sentido, es importante señalar que la reestructuración del INEA como el de la SEP, es tarea pendiente, lo que implicará un recorte de personal sobretodo operativo y administrativo, asimismo se prevé que no será posible reubicarlos a todos, ya que se requiere otro perfil profesional, para las funciones normativas y de evaluación que conserva el INEA y la SEP.

- Se puede observar que la descentralización educativa llevada a cabo por el INEA y por la SEP, se centró en cambios técnico-instrumentales institucionales y organizativos, dejando pendientes los métodos y contenidos de la política educativa, se fijó como meta la desburocratización y reducción de estructuras, que dinamizan la gestión de los recursos humanos y una simplificación tecnológica y de procedimientos, los cuales son requisitos fundamentales del funcionamiento interno en una organización educativa eficaz, a la cual le sigue faltando la corresponsabilidad en el diseño y adecuación de la política educativa del país.
- Se obtuvieron evidencias a favor de la cuarta hipótesis, ya que dentro de los objetivos que planteó la descentralización del INEA se establece: combatir el rezago educativo que afecta a 32.5 millones de mexicanos, mediante el incremento de la calidad, oportunidad y cobertura del servicio.
El 83% de los funcionarios estatales señaló que la descentralización del INEA beneficia a la población más desprotegida del país. (Ver gráfica No. 2 p. 136).
El 97% de los encuestados opinó que la educación para adultos dentro de sus estados, será cada vez mejor.
- Con la concepción gerencial del ciudadano como usuario-cliente de los servicios prestados por la Administración Pública, éste tiene derecho a ser atendido con calidad y eficiencia por el aparato burocrático estatal, principalmente y dada su importancia, en lo relativo a su educación.
Por lo que la gestión pública debe ser entendida como un proceso dinámico de confrontación de proyectos, articulación de esfuerzos y conflicto entre agentes estatales, privados y sociales con una diversidad de actores (gobernantes, ciudadanos, usuarios, etc.), por lo que es necesario aceptar la complejidad, la incertidumbre, los objetivos múltiples y a veces contradictorios, como restricciones permanentes de cualquier esfuerzo planificador. En este sentido, se observa a una sociedad civil no sólo demandante de servicios, sino también participativa en las formas de solución y atención de los mismos, con capacidad de evaluación de los resultados, de proposición de correcciones y ajustes permanentes en la implantación de los programas educativos y de cualquier otro servicio público.

Entonces parecería que no sólo el público usuario de los servicios educativos para adultos, resulta beneficiado por la descentralización del INEA, sino que también se traduce en una nueva apertura para la participación democrática de la sociedad, en uno de los temas de mayor interés como lo es la educación.

- En materia de relaciones laborales, la descentralización provocó modificaciones por el cambio de patrón, ahora los trabajadores son estatales, aunque conservan todos sus derechos laborales, entre ellos, el ISSSTE; sin embargo, también se dio otro cambio trascendente, se modificó de régimen laboral del Apartado "B" al "A" del Artículo 123 Constitucional, ordenado por la Suprema Corte de Justicia; este aspecto resultó muy controvertido, ya que implicó la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo, negociado entre la representación sindical de los trabajadores (SNTEA) y el INEA, con la adhesión al contrato de los IEEAs, algunos estados, rechazaron abiertamente aceptar el Contrato Colectivo de Trabajo, ya que no estaban de acuerdo en recibir al personal de la delegación del INEA dentro del Apartado "A" y de que el Contrato Colectivo firmado en el año 2000, favoreció significativamente a los trabajadores sindicalizados, comparativamente hablando con respecto a las Condiciones Generales de Trabajo que se observaban antes.

Es necesario instrumentar una normatividad presupuestaria, acorde a los lineamientos y requerimientos que implica el cambio de régimen laboral, en los organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, particularmente en aquellas que se han o están descentralizando, ya que este nuevo régimen laboral "afecta" a los gobiernos estatales, que a su vez no están preparados para atender las demandas y derechos de los trabajadores que regulan sus relaciones laborales por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, baste mencionar el hecho de que sólo la SHCP puede autorizar un incremento salarial o en prestaciones, por lo que no puede haber negociación.

Cabe hacer mención, que a los trabajadores sindicalizados transferidos a los IEEAs se les respetaron sus derechos laborales, sin embargo, esta situación no fue del agrado de algunos funcionarios estatales, ya que el 12% considera que el personal sindicalizado es problemático.

Es claro que la imagen burocratizada del personal sindicalizado del INEA, crea prejuicios en el sentido de que se piensa que son ineficientes y faltos de iniciativa, lo cual no es completamente cierto en todos los casos.

En resumen, el cambio de régimen del Apartado "B" al "A" del Artículo 123 Constitucional, también fue considerado por algunos estados como una gran desventaja, ya que argumentan ha significado mayores costos para el gobierno estatal, dado un pasivo laboral elevado por la antigüedad del personal, una de las razones que argumentó el Gobierno de Nuevo León para no aceptar la descentralización del INEA.

Por lo anterior, toma mayor sentido la urgente necesidad de profesionalizar a los trabajadores, con el servicio civil de carrera, pues ello permitiría la introducción de nuevas reglas de funcionamiento, pero también una nueva actitud frente al público y frente a la organización (IEEA-INEA), incluida una nueva ética de trabajo en el servicio público que permita superar viejos vicios.

Lo que se busca es una gestión de calidad, receptiva y más cercana al cliente-usuario.

- Se obtuvieron evidencias a favor de la quinta hipótesis, ya que los funcionarios encargados del proceso de descentralización del INEA, señalan que durante el mismo se vivieron distintas situaciones y la complejidad de llevar a cabo todo el proceso, fue distinta en cada uno de los estados, debido a que la descentralización por sí misma implica el rompimiento de estructuras de poder a diferentes niveles.

Para los funcionarios entrevistados, el principal factor que ha favorecido la descentralización del INEA ha sido la **voluntad política** observada en algunos estados para llevar a cabo la transferencia y el proceso de descentralización fue realmente muy rápido; en otros, sobre todo aquellos con gobierno panista, se observó una marcada resistencia al proceso y en algunos de ellos como Nuevo León, Querétaro y Guanajuato su rechazo.

Otro factor importante en apoyo a la descentralización del INEA, es la **negociación** que se convierte en la única forma de lograr consensos y la aceptación de compromisos y responsabilidades necesarias para lograr la descentralización, seguida por los **instrumentos jurídicos** que la formalicen. La entrega oportuna de los recursos económicos se vuelve fundamental para consolidar el proceso descentralizador, como muestra está la controversia estado-Federación que los gobernadores de Oaxaca y Tlaxcala impulsaron en el 2002, al tratar de regresarle a la SEP, los servicios de educación básica (para niños), descentralizados en 1992. Es importante recordar que jurídicamente hablando, un convenio es un acuerdo de voluntades y con base en las cláusulas del mismo, las partes están en su derecho de concluirlo; sin embargo, también es cierto que no es válido actuar unilateralmente. Nuevamente los hechos muestran la importancia de la lucha por el poder, en dónde sólo la política puede solucionar las controversias.

Entre la problemática observada para concluir el proceso de descentralización del INEA, los funcionarios del área central señalaron entre otros los siguientes:

- Falta de conocimiento e interés de los funcionarios del gobierno del estado con relación al problema del rezago educativo.
- Desconfianza de las autoridades estatales en las autoridades federales, particularmente en lo relacionado con el presupuesto que se les transfiere y los gastos adicionales que debe absorber el gobierno del estado.
- Experiencias anteriores, desafortunadamente malas de procesos de descentralización de diferentes organismos, por ejemplo: el del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud, que les significaron costos adicionales y mal funcionamiento de algunas áreas.
- Nombramiento de directores del IEEA sin un perfil adecuado para el puesto y sin ningún conocimiento de la educación para adultos.
- Algunos estados antepusieron intereses políticos y partidistas que no tenían nada que ver con la educación para adultos, son los casos de Nuevo León, Guanajuato y Querétaro.

Por ejemplo, el caso del Instituto de Educación Permanente en Guanajuato, que finalmente en febrero de 2002, cerró sus puertas dado el fracaso que significó su breve pero costosa gestión. Baste citar que en el año 2000 el Gobierno de Guanajuato gastó \$84 millones en certificar a 285 personas, es decir cada persona costó a los contribuyentes de Guanajuato \$281,000.00¹⁹¹

Por su parte la delegación del INEA en el estado, logró un total de 19,920 personas certificadas cuyo costo operativo fue de \$820.00¹⁹²

- En resumen, para los funcionarios entrevistados, los obstáculos en el proceso de descentralización del INEA, han sido: la prepotencia, intolerancia y falta de sensibilidad socio- política de autoridades centrales, como la SHCP, así como la falta de apoyo de algunos funcionarios estatales y aún de algunos delegados del INEA quienes vieron amenazada su posición y por ello no apoyaron la descentralización del INEA.
- La actuación de la SHCP ha sido el principal obstáculo en el proceso de descentralización del INEA, ya que a un año de haber concluido la investigación de campo (agosto de 2001), tan sólo ha sido posible descentralizar un estado más (enero de 2003), por lo que hasta esta fecha se ha descentralizado el INEA en 21 entidades; entre otras causas debido que la SHCP no autorizó el modelo de convenio para el año 2002, por lo que las negociaciones con los estados restantes no pueden continuar. Ante esta situación queda de manifiesto la necesidad de descentralizar a la propia SHCP.
- Otro obstáculo importante, lo ha representado la SECODAM, que ha tenido la actuación de un espectador pasivo, al no ejercer su función fiscalizadora y de desarrollo administrativo, que obligue a la SHCP a revisar, modificar y autorizar el Convenio de Coordinación modelo 2003, el del 2002 que nunca autorizó y en su momento el del 2001 que autorizó hasta octubre de ese año y sobretodo que cumpla con la ley, ya que envió los recursos presupuestales a todos los estados, vía ramo 33, sin existir un Convenio de Coordinación para la Descentralización para cada uno de ellos, provocando confusión, al hacer que una entidad federal ejerza un presupuesto estatal, violando la normatividad federal y estatal aplicable.
- Este trabajo proporciona elementos que permiten confirmar la sexta hipótesis. La política social actual esta sustentada en los principios de una nueva gerencia pública y una nueva economía social; los tecnócratas neoliberales en el poder argumentan, que para lograr la competitividad se deben reducir las regulaciones estatales, dejando todo a una regulación automática de las fuerzas de mercado y a reducir al máximo el gasto social a través de la modificación de la política social.

El Gobierno Federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipales. La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipales, tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹¹ Elvia Rodríguez, "Cierran IEP por fracaso" Periódico A. M. México, 6 de febrero de 2002.

¹⁹² Depto. de Planeación y Evaluación de la Delegación Estatal en Guanajuato del INEA. 2000.

A lo largo de la presente investigación ha quedado establecido que avanzar en materia de descentralización, significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un autentico federalismo, mediante una profunda descentralización política, no sólo administrativa, como lo es hasta ahora el caso de estudio presentado; se requiere el impulso de relaciones gubernamentales y no como se ha visto en este caso, que las propias instancias que promueven la descentralización (SHCP, SECODAM), obstaculizan la conclusión del proceso, lo que muestra una lucha de poder, del manejo de intereses políticos y de la falta de visión integral del país.

Las organizaciones educativas tienen importantes efectos económicos, políticos y sociales, que deben ser considerados en sus evaluaciones de efectividad.

Las organizaciones educativas también influyen directa o indirectamente en la naturaleza del gobierno y en ocasiones actúan como si lo fueran, con respecto a la sociedad y a la vida de sus miembros.

La concentración de poder, afecta a las instituciones educativas en su desarrollo técnico y político, ya que la concentración de recursos en manos de grupos de presión, como los sindicatos, son un elemento de control.

Es importante lograr que las instituciones educativas sean dinámicas, abiertas a todos los que puedan aportar algo para su desarrollo, se necesitan organismos agresivos, adaptables, que desarrollen una gran capacidad para aprender y sobrevivir, en un medio ambiente complejo, poco predecible y muy turbulento.

Las organizaciones educativas, aún no responden lo suficientemente rápido y efectivamente a los cambios que ocurren a nuestro alrededor, por lo que necesitan aprender que el único tipo de equilibrio que puede obtenerse en un medio turbulento es, paradójicamente, ser cambiante y dinámico.

La evaluación identifica las tendencias y apoya a las organizaciones a elegir las acciones necesarias que favorezcan su cambio y por lo tanto es parte de su éxito.

Sugerencias para futuras investigaciones

- 1) Los efectos de la descentralización del INEA se darán en forma incremental en el tiempo, por lo que es necesario continuar con la evaluación organizacional realizada en el presente trabajo.
- 2) El sector público ha sido estigmatizado bajo el signo de la ineficiencia, sin embargo es conveniente señalar que el entorno político, económico y social en el país, junto con la administración, tecnología y estructura son determinantes en el logro de la efectividad de cualquier organización, por lo que deben desarrollarse investigaciones al respecto.
- 3) Los cambios que se están gestando en la actualidad afectan todo tipo de organizaciones, por lo que es recomendable estudiar el fenómeno burocrático del sector público desde la perspectiva de Max Weber, analizando la transición del estado burócrata al estado gerencial que se propone.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Álvarez Córdova, Leonardo Mariano. "Elementos para la Descentralización Administrativa de la Educación Pública Básica en México". Centro de estudios internacionales. COLMEX. México, 1991.
- ◆ Arnaut, Alberto. La Federalización de la Educación Básica. Diálogos con el Colegio de México (Cassette/323) México, 1997
- ◆ Arnaut, Alberto. "La Descentralización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" (1978-1988). Editado por el CIDE. México, 1992
- ◆ Arnaut, Alberto. "La Federalización Educativa en México". Editado por la SEP. Biblioteca para la Actualización del Maestro. México, 1998.
- ◆ Aziz Nassif, Alberto. "Municipio y Transición Política: Una pareja. en busca de la democracia municipal", libro coordinado por Mauricio Merino, Colegio de México. México, 1994, pp. 207-221.
- ◆ Bazdresch Parada, Miguel. "Gestión Municipal y Cambio Político", En busca de la democracia municipal, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 25-60.
- ◆ Beltrán, Ulises y Portilla Santiago. "El Proyecto Descentralizador del Gobierno Mexicano" En Descentralización y Democracia en México. Comp. Blanca Torres. COLMEX. México, 1996.
- ◆ Bobbio Norberto, et. al. Diccionario de Política Ed. Siglo XXI, 3°. Edición, México, 1985.
- ◆ Boissier, Sergio. "Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos". En economía de América Latina. CIDE, México 1990. No. 20 p. 153
- ◆ Borja Jordi. "Dimensiones teóricas, Problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". (citado por Boissier, Sergio en "Palimpsesto de las Regiones como Espacios socialmente Construidos" en: Economía de América Latina. No. 20, México, CIDE, 1990 p. 150 y ss.
- ◆ Cabrero, Enrique. II Conferencia Internacional sobre "Descentralización y Democracia", celebrada en Toluca México los días 27 al 30 de julio de 1993.
- ◆ Calderón, Gilberto. "La Administración Pública en México y su futuro". Revista Gestión y Estrategia. Ed. UAM-A. No.4. julio-diciembre de 1993.
- ◆ Calderón, Gilberto. "Las empresas públicas del sexenio de MMH". Reporte de investigación 1988.
- ◆ Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia". En Nexos No. 170, Febrero 1992, p. 56 y ss.
- ◆ Centrángolo, Oscar. "Desafíos de la Descentralización". Educación y salud en Argentina y Chile. Editado por la CEPAL. Santiago de Chile, 1996.
- ◆ Córdova, Arnaldo. "Federalismo y Democracia" en Cuadernos de NEXOS No. 70 México abril de 1994. pp. III-IV.
- ◆ Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, "Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración de la Administración Pública Federal". México.
- ◆ Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, "Desconcentración de la Administración Pública Federal", Documento Preliminar. México.
- ◆ Colegio de México "Historia General de México" 1ª reimpresión, México, 1986.

- ◆ Crozier, Michael. "Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio". Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- ◆ De los Reyes, Yolanda. "Descentralización de la Educación". Tomado en Blanca Torres (Compiladora) Descentralización y Democracia en México. CEI. El Colegio de México, 1986.
- ◆ Del Palacio, Alejandro. "Del Estado de Derecho al Derecho del Estado" Ed. Leega. México, 1988.
- ◆ Díaz-Polanco, Héctor y López R.G. "Fundamentos de las autonomías regionales". La Jornada, martes 24 de Febrero de 1994.
- ◆ Díaz-Polanco, Héctor. "Autonomía y Cuestión Territorial", en estudios sociológicos. El Colegio de México, Vol. X No. 28, Enero- Abril de 1992.
- ◆ Dillares Cisneros, María Estela. "Perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica". Revista Gestión y Estrategia. UAM-A, México. 1996.
- ◆ Dos Santos, Mario. R. "Pactos en la crisis: una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en Concertación Político-Social Democratización. CLACSO, Santiago 1987, p. 13.
- ◆ Dos Santos, Mario R. "Gobernabilidad en la transición a la democracia", en: Revista Mexicana de Sociología. Año LII Núm. 1 Enero-Marzo 1991, p. 273.
- ◆ Escalante Mancín, Eduardo. (Director General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la SHCP) "El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo". Revista Crónica Legislativa. No. 12 (1° de enero al 29 de febrero) México, 2000.
- ◆ Flifisch, Ángel, "Gobernabilidad y Consolidación Democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LI Núm. 3, julio Septiembre, México UNAM, p. 115.
- ◆ Flood, Robert L. and Michael Jackson, "Creative Problem Solving: Total Systems Intervention", John Wiley & Sons, London. 1991.
- ◆ Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México 1979.
- ◆ García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994, pp. 399-453.
- ◆ Garreton, M.A. "Del Autoritarismo a la democracia", en Revista Mexicana de Sociología Año LIII Núm. 1, Enero-Marzo de 1991 p. 263.
- ◆ Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en Revista de Administración, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Nos. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 157-207.
- ◆ Giddens, Antony: "Cambio social en el mundo moderno", en Sociología, parte V. Madrid, 1996
- ◆ Gorlitz Axel. "Diccionario de Ciencia Política". Ed. Alianza Editorial. España. 1980.
- ◆ Gregory, A, "Models in Evaluation: Four Approaches", Second Chapter, PhD Thesis. University of Hull. 1995.
- ◆ Gregory, A. J, and Michael Jackson, "Evaluating Organizations: A systems and Contingency Approach", Systems Practice, Vol.5. No. 1. 1991.
- ◆ Gregory, A. J, and Michael Jackson, "Evaluation Methodologies: A System for Use", J. OPL RES SOC. Vol 43, No.1, pp 19-28. 1992.

- ◆ Guadarrama Mendoza, Ricardo. "Descentralización y Conflicto. Análisis de dos casos de Política Pública". Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. México, 1997.
- ◆ Gutiérrez Vidal Manuel y Sarah Martínez Pellegrini. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, pp. 85-119. , 1994.
- ◆ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Editado por el Fondo de Cultura Económica. México 1961
- ◆ Jellinek George. "Teoría General del Estado". Ed. Compañía Editorial
- ◆ Kelsen, Hans. "Compendio de Teoría General del Estado". Ed. Blume, 3° Edición. España. 1979.
- ◆ Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en Revista Vuelta, Suplemento Extraordinario, México, Núm. 207, Febrero, 1994.
- ◆ Latapí Sarre, Pablo, et al "Observatorio Ciudadano de la Educación". Nos. 19, 38, 49, 52, 57, 66 México, D..F.
- ◆ López Portillo y Pacheco, José. "Génesis y Teoría General del Estado Moderno"; Editado por la Dirección General de Publicaciones IEPES PRI. México 1976.
- ◆ Madrid Hurtado, Miguel de la. "La participación de la empresa publica en el proceso de desarrollo económico y social del país. Plan Global de Desarrollo". En memoria: "La empresa Pública. México STPS. México, 1981.
- ◆ Marcou, Gerard. "Descentralización y Democratización del Estado", Ponencia ante la segunda Conferencia internacional; Toluca, México, 27-30, Julio 1993
- ◆ Martínez Mario, et. al., "Diccionario de Política y Administración Pública". Vol. A-F.
- ◆ Martínez Martínez, Pedro. "El Municipio: Descentralización y Democracia. Elementos para la (re)Construcción del Federalismo en México". Revista Gestión y Estrategia. No. 5; enero-junio; editada por la UAM-A, México, 1995.
- ◆ Martínez Martínez, Pedro. "El Fortalecimiento del Municipio como Institución receptora de la Descentralización". Revista Gestión y Estrategia No. 14; Jul-Dic. Editada por la UAM-A, México 1998.
- ◆ Mejía, José y Cabrero, Enrique. "Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México". CIDE, México 1992.
- ◆ Mora, José María Luis. "De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837", en Obras Sueltas, Editorial Porrúa, México, 1963.
- ◆ Morales Clemencia , "Stability Indicators, A tool for Organizational Planning and Control, Master of Philosophy Thesis, The University of Aston in Birmingham, April 1992.
- ◆ Morales Clemencia, "Stability Indicators: A tool for Organizational Planning and Control in Carbocol", Issues of the Critical Systems Thinking, 4o. Conference of the United Kindom Systems Society. University of Humberside and Hull, July 11-14 1995.
- ◆ Morgan, G, Images of Organization, Sage, Beverly Hills, CA., 1986.
- ◆ Nord, Walter R: "Apolitical-economic perspective on organizational effectiveness", en Cameron et al: Organizational effectiveness, a comparison of múltiple models. New York, Academic, Press, 1983.
- ◆ Obrajero Montes, Elsa. "Las artimañas patronales del CONALEP y la consolidación del sindicato". Revista "Trabajadores". No. 5 (Abrl-Mayo), Editada por la Universidad Obrera de México. México, 1998

- ◆ Olmeda, Mauro. "El Desarrollo de la Sociedad Mexicana". Tomo 1, La Fase Prehispánica, México, 1966.
- ◆ Orban, Edmond. "El Proceso de Descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectivas Teórica y Metodológica", en Revista Internacional Ciencias Administrativas, Vol. 57, Núm. 2, Junio, 1990, pp. 61-73.
- ◆ Ornelas, Carlos. "Descentralización de la Educación en México". Resumen Ejecutivo. Editado por la CEPAL. Proyecto: Estudios de Descentralización de Servicios Sociales, División de desarrollo Económico. México, 1996.
- ◆ Ortega Lomeli, Roberto. "*Federalismo y Municipio*". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- ◆ Pérez Partida, Héctor. "Los Estados y Municipios en el Federalismo Fiscal Mexicano". INAP México, 1988
- ◆ Pescador Osuna, José Ángel. "Federalización: Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria". Palabras en la inauguración de la segunda reunión de Delegados del Consejo Nacional de Fomento Educativo. México, 1994.
- ◆ Pescador Osuna, José Ángel. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral". El Cotidiano, No. 51, México, 1992
- ◆ Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Bases y Estructura. INAP-CONACYT México, 1984
- ◆ Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa, 21°. Edición. México, 1987.
- ◆ Quintero, José Luis. "Del Dicho al Hecho o Realidades de la Descentralización Educativa". Ed. Teresa Bracho, La Modernización Educativa en Perspectiva. México, 1990
- ◆ Retortillo Baquer, Sebastián Martín. "Descentralización Administrativa y Organización Política", en Revista de Administración Pública, Descentralización, Instituto Nacional de Administración Pública, Nos. 63-64 Julio-Diciembre, México, 1985
- ◆ Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano", Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- ◆ Reyes Heróles, Jesús. "Educar para construir una sociedad mejor", Secretaría de Educación Pública (SEP), Volumen I, México, 1985
- ◆ Rojas Soriano, Raúl. "Guía para realizar investigaciones sociales". Ed. Plaza y Valdés. 30 Edición. Julio, México, 1998, p. 27
- ◆ Romero Vargas. "La Cámara de Senadores de la República Mexicana", México 1967.
- ◆ Rondinelli Dennis A., "International Review of Administrative Sciences", USA, Vol. XLVII- 1981 No. 2.
- ◆ Secretaría de Gobernación. "El Municipio Mexicano". Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1985.
- ◆ Segal Aarón. "El Federalismo y el Futuro Mexicano". En Revista Comercio Exterior Vol. 26 No. 12, México, Diciembre de 1976.
- ◆ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "La Federalización de la Educación Básica". Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano. Documento de Trabajo para Discusión 2. México, 1994.
- ◆ Simón Domínguez Nadima: "Evaluación Organizacional". El caso de Altos Hornos de México, S.A. después de la privatización. México, Editorial Sicco, México, 1997

- ◆ Solana, Fernando. "Historia de la Educación Pública en México". Secretaría de Educación pública- Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- ◆ Solana, Fernando. "Tan lejos como llegue la educación". Fondo de Cultura Económica, México 1982.
- ◆ Soto, Carlos A. "Fundamentos de la autonomía municipal" en: Revista Interamericana de Planificación Vol.: XXV No. 97, Guatemala, Enero-Marzo 1992, p. 179.
- ◆ Teresa de Mier, Servando Fray. "Profecías del Doctor Mier sobre la Federación mexicana". 11 de diciembre de 1823., Imprenta Universitaria México, 1945,
- ◆ Tocqueville, Alexis. "El antiguo régimen y la revolución", Editorial Guadarrama, Madrid, 1969.
- ◆ Tocqueville, Alexis. "La democracia en América", Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- ◆ Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el caso de México". Revista Gestión y Estrategia. No. 7 Ene-Jun. 1997. Editada por la UAM-A México, 1997.
- ◆ Versión libre de "El Federalismo Mexicano". Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México, 1998.
- ◆ Warfield John N. "Societal Systems Planning, Policy and Complexity", 1989
- ◆ Wingat Barry. "El papel económico de las Instituciones Políticas". Universidad de Stanford, 1992.
- ◆ Weber, Max, "Economía y sociedad"., (2ª. Ed. En español, de la 4ª en alemán), Fondo de Cultura Económica, México 1964, pp.33-39.
- ◆ Winkler, Donald; Gershberg Alec. "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Abril de 2000.
- ◆ Zedillo, Ernesto. " Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional ", palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en Revista Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 36, Marzo-Abril, México, 1995, pp. 31-32.
- ◆ Zippelius, Reinhold. "Teoría General del Estado". Editado por el Instituto De Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales No. 82. México, 1985.
- ◆ Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", en Revista de Administración Pública, Descentralización, Instituto Nacional de Administración Publica, Nos. 63-64, Julio- Diciembre, México. 1985, pp. 17-27.

ANEXOS

RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS A USUARIOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

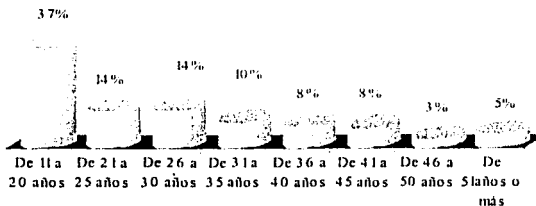
Principales características de los usuarios del IEEA.

EDAD	De 11 a 20 años 37% De 21 a 25 años 14% De 26 a 30 años 14%	} 65% En plenitud de su edad productiva.
SEXO	Femenino _____ 58% Masculino _____ 42%	
NIVEL ACADÉMICO QUE CURSA	Secundaria _____ 70% Primaria _____ 28% Alfabetización _____ 2%	
OCUPACIÓN PRINCIPAL	Empleado _____ 30% Trabajo familiar no remunerado _____ 20% Obrero _____ 12%	} 62%
INGRESO MENSUAL	Sin ingresos _____ 37% Hasta 1 salario mínimo _____ 34% Hasta 5 salarios mínimos _____ 24%	} 95%
RAZÓN POR LA QUE ESTUDIA EN EL IEEA	Superación personal _____ 52% Mejor trabajo _____ 30%	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 1**

Edad del usuario

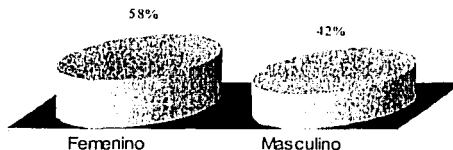


El 65% de los encuestados con menores de 30 años, lo cual indica que en su mayoría son personas en plena etapa productiva.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 2**

Sexo del usuario



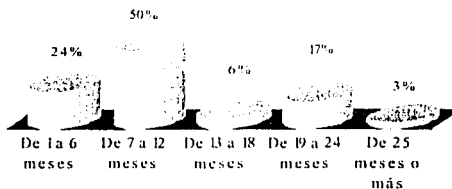
El 58% de los encuestados son del sexo femenino.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 3**

¿Hace cuantos meses ingreso al INEA?

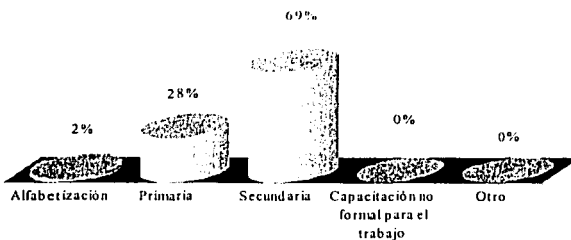


El 74% de los encuestados tienen menos de un año dentro del INEA

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 4**

Nivel Académico que cursa



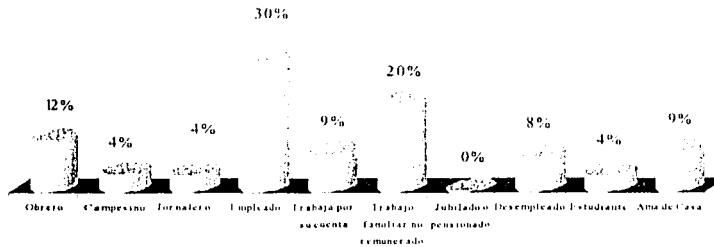
El 70% de los encuestados está estudiando la secundaria y el 28% estudia la primaria.

Total de Encuestas 901

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 5**

¿Cuál es su ocupación principal?

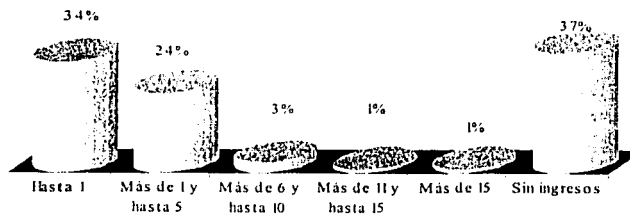


Destaca como ocupación principal empleado, con el 30% y el 20% tienen un trabajo familiar no remunerado.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 6**

Sus ingresos mensuales son del rango



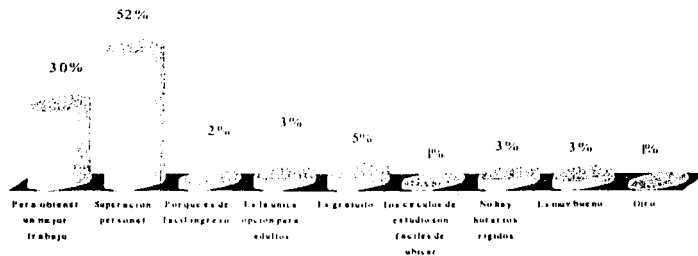
El 37% de los encuestados no perciben salario y el 34% perciben hasta un salario mínimo.

Total de Encuestas 901

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 7**

Razón principal por la que estudia en el IEEA

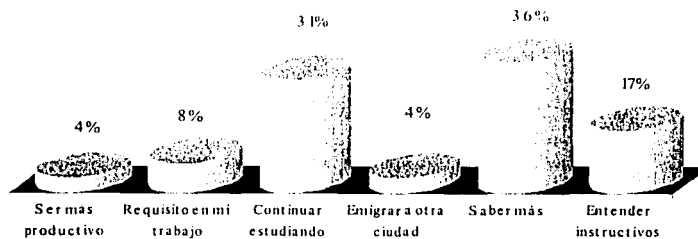


El 52% de los encuestados estudian por superación personal y el 30% para obtener un mejor trabajo.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 8**

Razones que considera más importantes para concluir su Educación Básica en el IIEA.



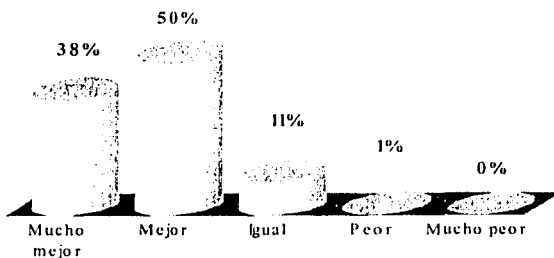
El 26% de los encuestados estudian para obtener un mejor empleo y el 23% piensa continuar estudiando.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 9**

La calidad de los servicios educativos son ahora:

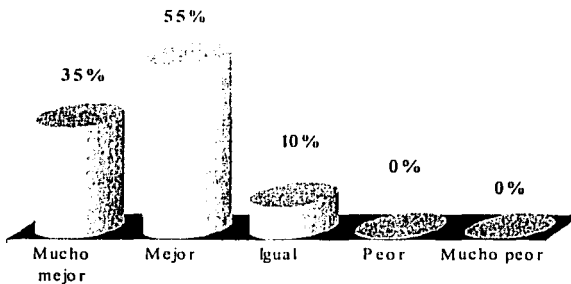


El 88% de la muestra considera que la calidad de los servicios ha mejorado.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 10**

Las facilidades de aprendizaje que me da el IEEA son:



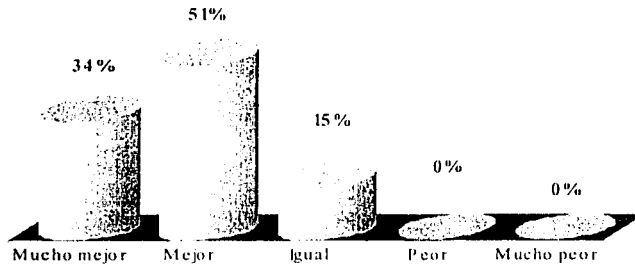
El 90% de los encuestados opina que las facilidades de aprendizaje son mejores; para el 10% no hay cambios.

Total de Encuestas 901

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 11**

La calidad y el desempeño del asesor educativo en el proceso Enseñanza-Aprendizaje es:

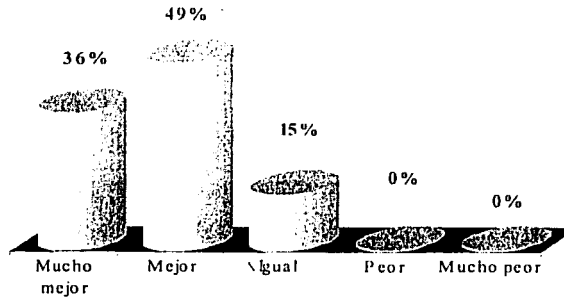


El 85% contestó que la calidad y el desempeño del asesor ha mejorado y el 15% considera que es igual.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 12**

La oportunidad del servicio educativo es:

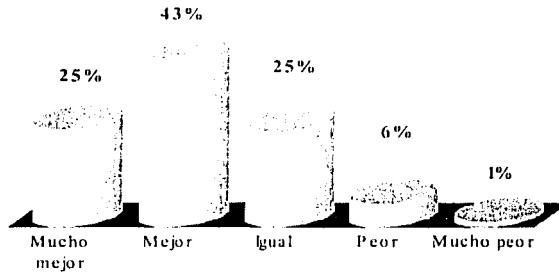


El 85% contestó que el servicio educativo es más oportuno; para el 15% es igual.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 13**

**Tiempo de respuesta para los trámites de
acreditación y certificación:**

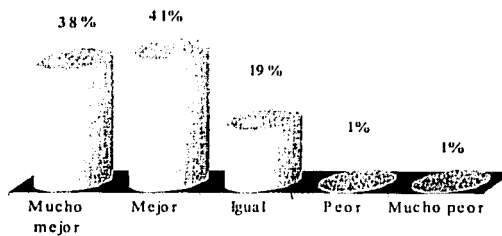


El 68% opinó que los tramites de acreditación y certificación son más ágiles y el 25% respondió que no ha habido cambios y sólo el 7% señaló que son más lentos.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 14**

El contenido de los materiales didácticos es:



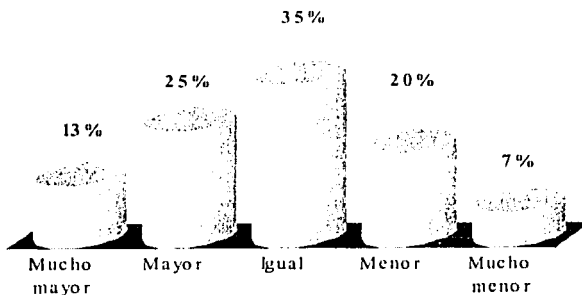
El 79% opina que los materiales didácticos tienen un mejor contenido; el 19% señaló que sigue siendo igual; para el 2% es peor.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 15**

El nivel de rotación o cambio de los asesores es:

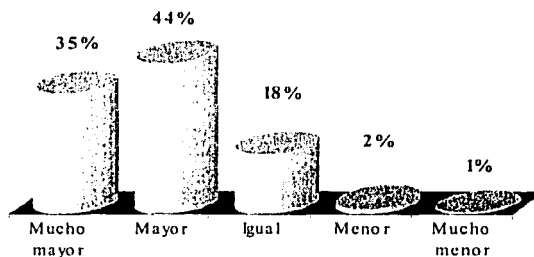


El 38% considera que el nivel de rotación de los asesores es mayor; el 35% dijo que es igual y el 27% considera que ha disminuido.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 16**

El nivel de preparación de los asesores es:



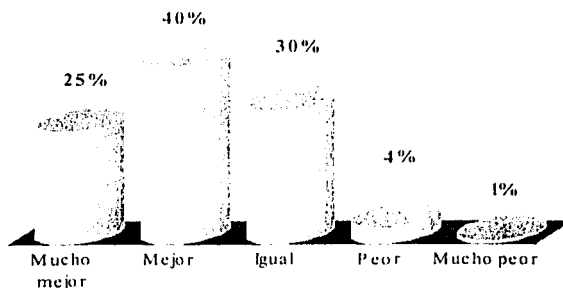
El 79% opina que los asesores están mejor preparados, el 21% considera que tienen el mismo nivel de preparación o menor.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 17**

Las condiciones físicas de los círculos de estudio son:

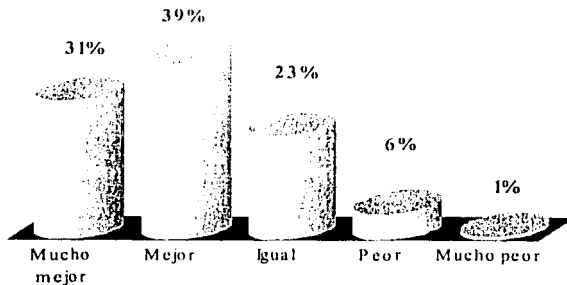


El 65% señaló que las condiciones físicas de los círculos de estudio son mejores y el 30% dijo que son iguales.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 18**

La distribución del material didáctico es:



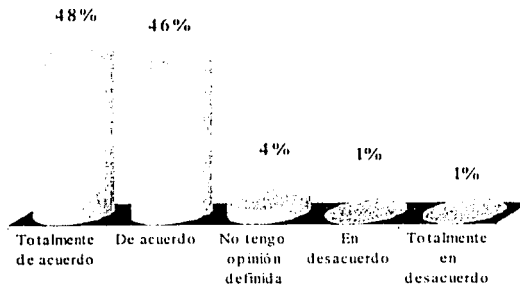
El 70% señaló que la distribución del material didáctico es mejor, para el 23% sigue siendo igual y el 7% opinó que ha empeorado.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 19**

Me siento satisfecho con los conocimientos que he adquirido en el IEAA:

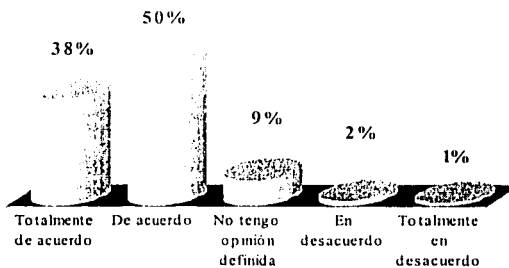


El 94% está de acuerdo con la afirmación y sólo el 2% la rechazó.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 20**

Los conocimientos que ahora recibo, son útiles en mi trabajo:



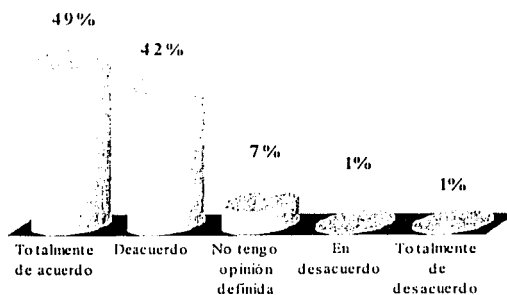
El 88% está de acuerdo con la afirmación y sólo un 3% manifestó desacuerdo.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 21**

Los conocimientos que recibo en el IEEA me motivan para continuar estudiando:

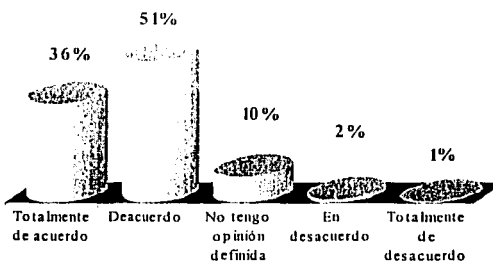


El 91% está de acuerdo con la afirmación y sólo un 2% manifestó rechazó.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 22**

A partir de que comencé a estudiar, tengo una mejor convivencia social:



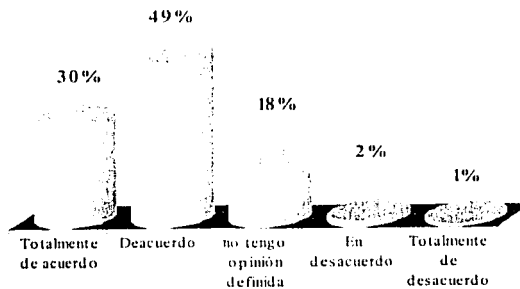
El 87% aceptó la afirmación, el 10% se mostró indeciso.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 23**

Mi desempeño en el trabajo es ahora mejor:

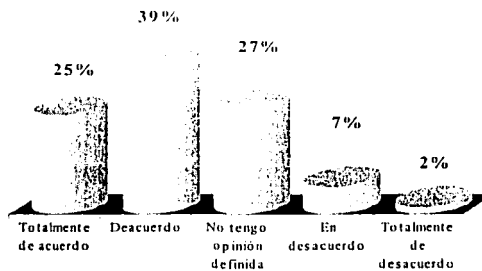


El 79% considera que el desempeño en su trabajo ha mejorado, sin embargo, el 18 % se mostró indeciso y el 3% rechazó la afirmación.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 24**

La educación que recibo en el IEEA me ha permitido mejorar mis ingresos:



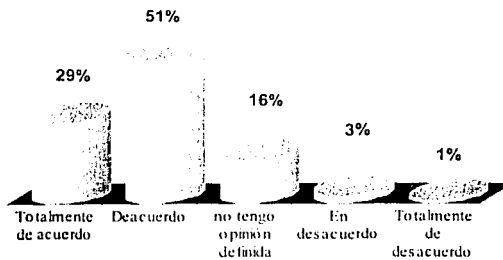
El 64% aceptó la afirmación, el 27% no tiene bien definida su opinión y el 9% está en desacuerdo.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 25**

La educación que recibo es acorde a las necesidades de la región:

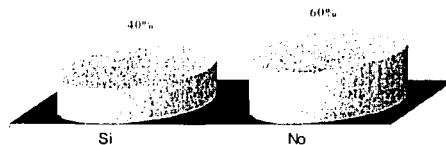


El 80% de los encuestados opinó que la educación que recibe es acorde a las necesidades de la región; el 16% no tuvo una opinión definida; para el 4% la educación no se ajusta a las necesidades regionales.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 26**

Sabía usted que el servicio educativo que recibe esta descentralizado.



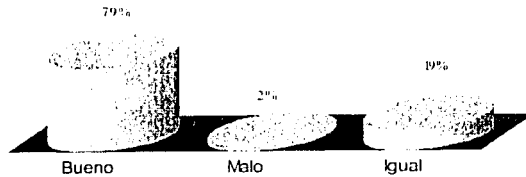
El 60% no sabía que el servicio está descentralizando y el 40% respondió que si está enterado.

Total de Encuestas 901

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 27**

Considera que el cambio ha sido:

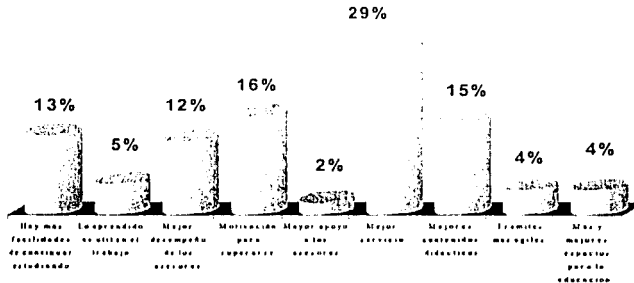


El 79% de los encuestados considera que el cambio ha sido bueno, para el 19% se mantiene igual y sólo un 2% señaló que el cambio ha sido malo.

Total de Encuestas 901

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que SI SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y considera que el cambio ha sido BUENO:



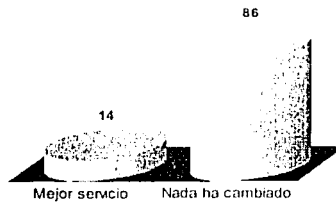
La opinión de que el servicio ha mejorado, así como que existe una motivación para superarse y el contenido de los materiales didácticos destacan como las tres medidas entre los usuarios que el cambio fue bueno.

Total de Respuestas 244

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que SI SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y considera que el cambio ha sido MALO:

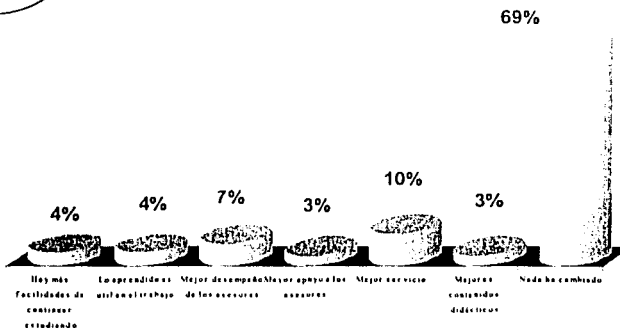


El sentir que nada ha cambiado (86%) impactó negativamente en el ánimo de las personas que saben que el servicio educativo que reciben está descentralizado.

Total de Respuestas 7

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que SI SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y qué considera que cambio ha mantenido el servicio IGUAL:



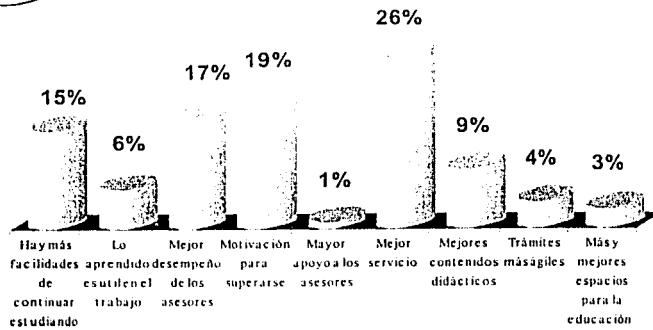
Aún cuando la mayoría (64%) de las personas que si saben que el servicio está descentralizado y que consideran que este cambio no ha variado de forma importante la prestación del mismo, señalan que los pocos cambios observados son positivos.

Total de Respuestas 29

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que NO SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y qué considera que el cambio ha sido BUENO:

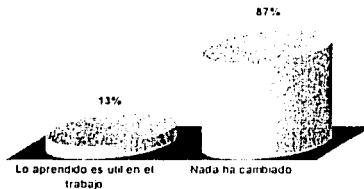


Destaca la opinión de que el servicio ha mejorado (26%), así como que existe la motivación para continuar superándose (19%).

Total de Respuestas 288

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que NO SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y qué considera que el cambio ha sido MALO:



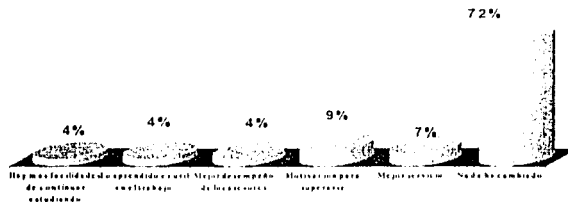
Para los usuarios que no sabían que el servicio lo proporciona el gobierno Estatal y consideran que el cambio ha sido malo, argumentan que nada ha cambiado: 87%

Total de Respuestas 8

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 28**

El usuario que NO SABÍA que el servicio educativo está descentralizado y qué considera que el cambio mantiene el servicio IGUAL:



Aún cuando en su mayoría opinaron que nada ha cambiado, algunos usuarios señalaron que ahora tienen motivos para superarse y que el servicio ha mejorado.

Total de respuestas 46

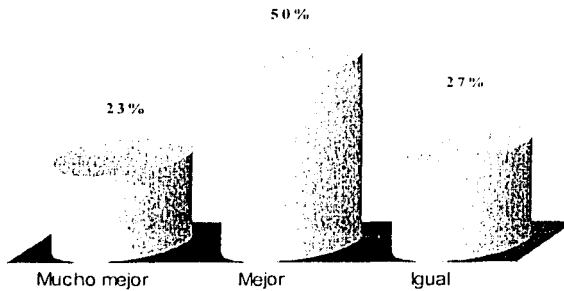
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS
A LOS FUNCIONARIOS DE LOS
INSTITUTOS ESTATALES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 1**

La calidad del servicio educativo para adultos que recibe el público usuario a través del IEEA es:

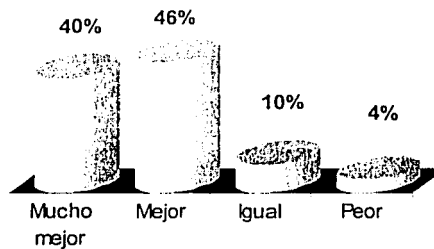


El 73% opinó que la calidad del servicio educativo es mejor a través del IEEA.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 2**

La percepción del gobierno estatal sobre el problema de la educación para adultos es ahora:



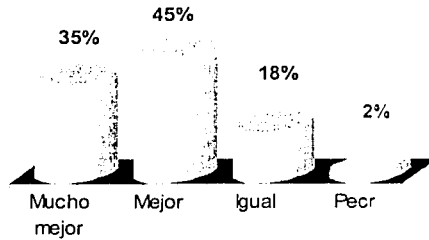
En opinión del 86% los gobiernos estatales tienen una mejor percepción del problema educativo para adultos.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 3**

La voluntad del gobierno estatal para resolver el problema de la educación para adultos es ahora:

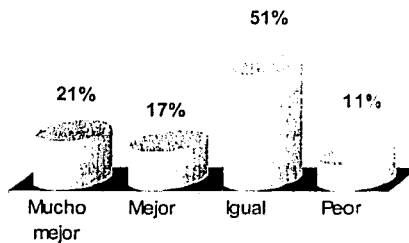


El 80% consideró que la voluntad del gobierno estatal para resolver el problema educativo es ahora mejor y un 18% manifestó que la situación no ha cambiado.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 4**

Las relaciones con el área central son :



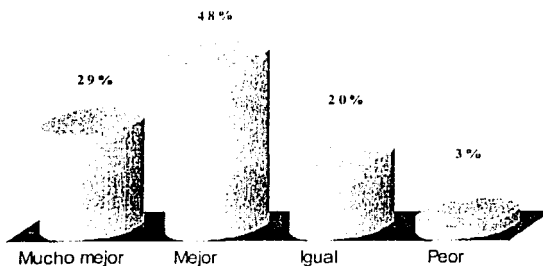
El 51% consideró que las relaciones con el INEA central se mantenido sin cambios importantes.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE COBEN

**PREGUNTA
No. 5**

La cobertura de los servicios educativos para adultos a través del IEEA es:

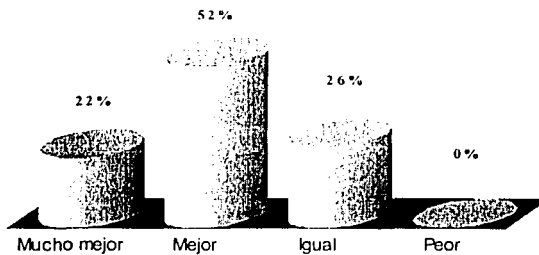


Para el 77% la cobertura se ha ampliado, sin embargo el 20% opinó que se ha mantenido sin cambios.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 6**

La oportunidad con que se atiende al público usuario en el IEEA es:



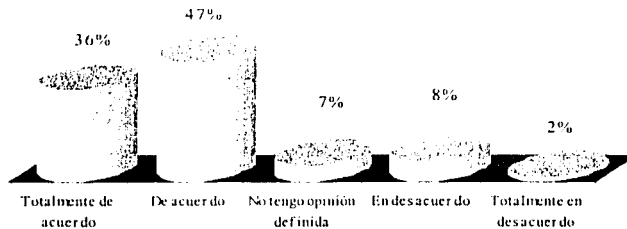
El 74% opinó que la oportunidad con que se atiende al público usuario en el IEEA ha mejorado y el 26% señaló que continúa siendo igual.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 7**

La descentralización del INEA es una medida que beneficia a la población más desprotegida:

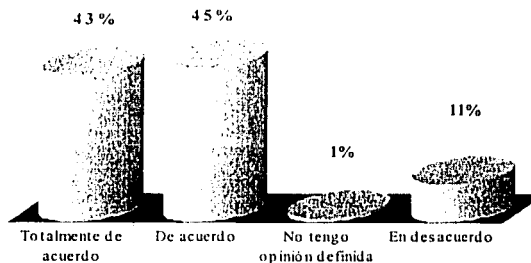


El 83% opina que la descentralización es una medida que beneficia a la clase más desprotegida, sin embargo un 10% rechazó la afirmación y el 7% se mantuvo al margen.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 8**

El sistema de pago por resultados a los asesores voluntarios evita la simulación y promueve la productividad:



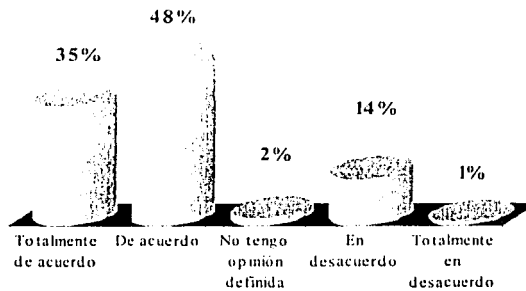
El 88% opinó que el sistema de pago por resultados resulta conveniente, no obstante, el 11% expresó su desacuerdo con la afirmación.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 9**

Con la creación del IEEA se han ampliado los servicios educativos para adultos:

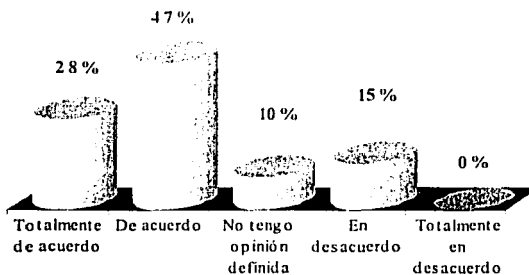


El 83% opinó que con la creación del IEEA se han ampliado los servicios educativos para adultos, sin embargo un 15% manifestó su desacuerdo.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 10**

Después de la descentralización del INEA se ha incrementado la calidad del servicio:



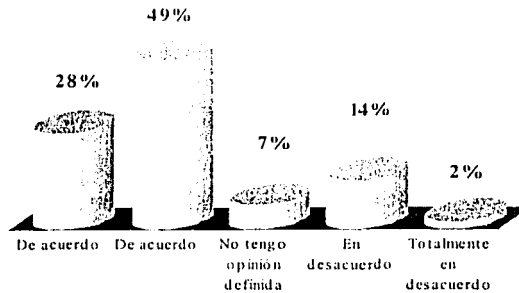
Para el 75%, la calidad del servicio se ha incrementado, sin embargo el 15% manifestó su desacuerdo y el 10% se mantuvo al margen.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 11**

Con la participación del gobierno estatal, la educación para adultos es más eficiente:

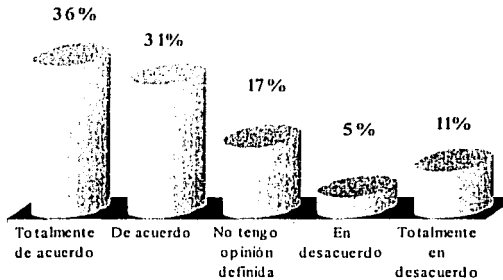


El 77% señaló que con la participación del gobierno estatal, la educación para adultos es más eficiente y el 16% está en desacuerdo.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 12**

El gobierno estatal está cumpliendo el compromiso de captar y destinar más recursos a la educación para adultos:



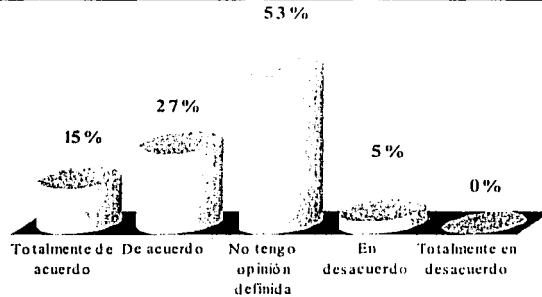
El 67% opinó que el gobierno estatal está destinando más recursos a la educación para adultos, sin embargo un 16% señala lo contrario y el 17% se mantuvo al margen.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No .13**

Los trabajadores sindicalizados han resultado beneficiados con los cambios del apartado "B" al apartado "A" de la LFT:

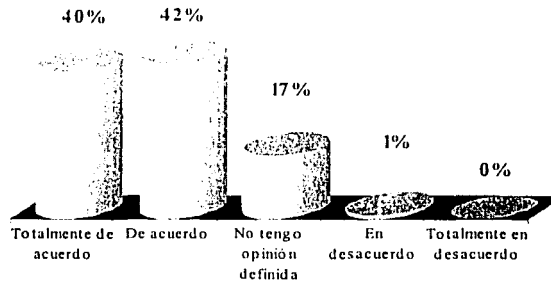


El 53% manifestó no tener una opinión definida, en relación a las condiciones laborales vigentes, producto del cambio de apartado B al A de la Ley Federal del Trabajo, pero el 42% opinó que se benefició al personal con el cambio de apartado y sólo el 5% manifestó lo contrario.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No .14**

El IEEA está cumpliendo los compromisos adquiridos con los trabajadores sindicalizados que le fueron transferidos:



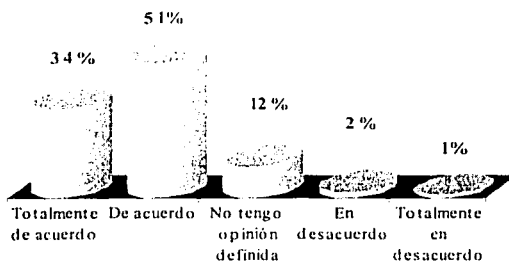
El 82% tuvieron opiniones favorables, con relación al cumplimiento de los compromisos laborales con el personal sindicalizado, sin embargo el 17% se mostró indeciso.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 15**

Con la descentralización del INEA, el Sistema Nacional para la Educación de los Adultos va a crecer:

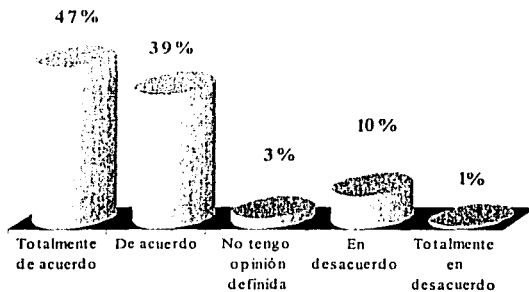


El 85% señaló que como consecuencia de la descentralización del INEA, el Sistema Nacional para la Educación de los Adultos va a crecer.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 16**

Con el IIEA se proporciona una educación a los adultos más acorde a las particularidades regionales:



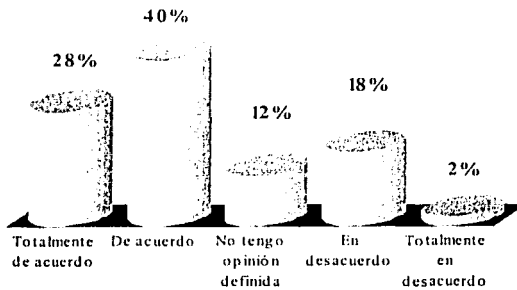
El 86% señaló que el IIEA facilitará un servicio educativo más adecuado a las necesidades de cada región.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No .17**

Se aumentó el número de personas atendidas:

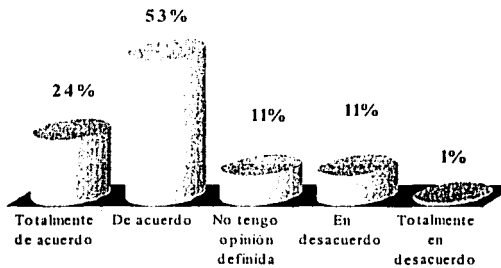


El 68% afirmó que se aumentó el número de personas atendidas, sin embargo el 20% rechazó la afirmación y el 12% se mostró indeciso

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No .18**

Se ha retenido a número mayor de adultos en los círculos de estudio:



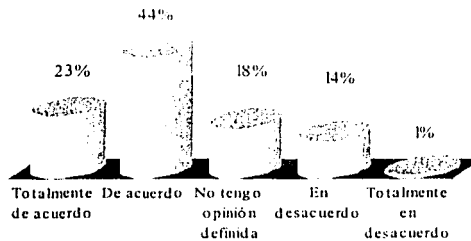
El 77% expresó que se ha retenido a un mayor número de adultos y el 12% rechazó la afirmación.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 19**

Los índices de terminación de estudios se han incrementado:

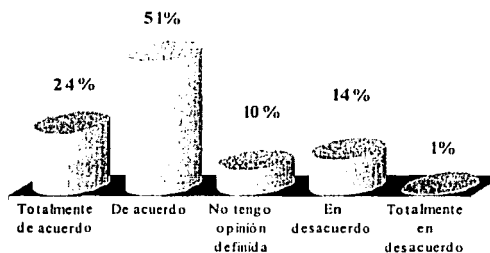


El 67% opinó que han aumentado los índices de terminación, un 18% no definió su opinión y el 15% rechazó que haya tal incremento.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 20**

Se han incrementado los círculos de estudios en el Estado:



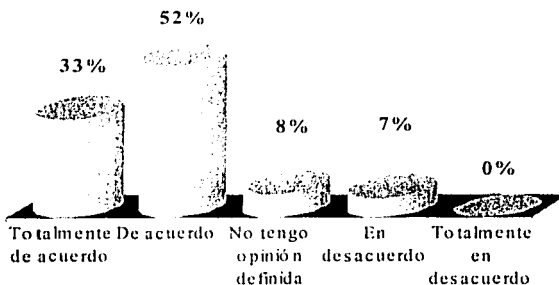
El 75% señaló un aumento en los círculos de estudio dentro de sus estados y el 15% no comparte esta opinión.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 21**

Se ha fomentado la capacitación y profesionalización de los asesores educativos:

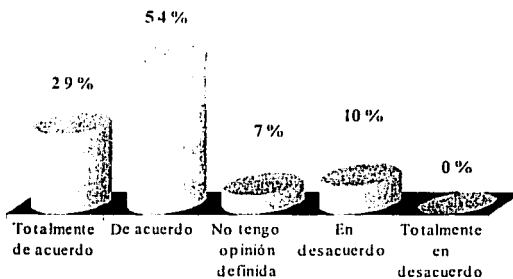


El 85% señaló que se ha impulsado la capacitación y profesionalización de los asesores educativos.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 22**

El pago por productividad aumenta el número de certificados:



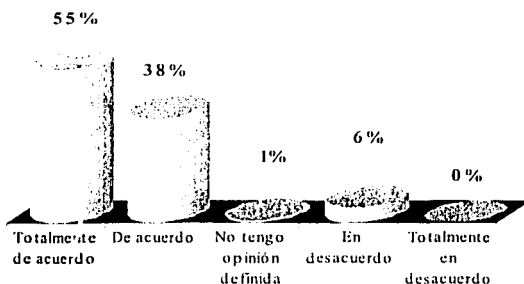
El 83% opinó que el aumento en el número de certificados emitidos tiene relación con las nuevas políticas de operación de pago por productividad.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No .23**

La automatización de la acreditación mejora la confiabilidad de los resultados:

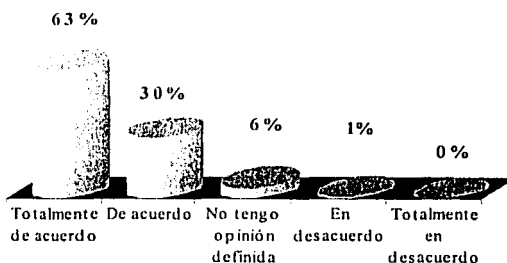


El 93% señaló que la automatización en los procesos de la acreditación otorgan mayor confianza a los resultados obtenidos.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No . 24**

Con la descentralización educativa se debe mantener la unidad nacional:



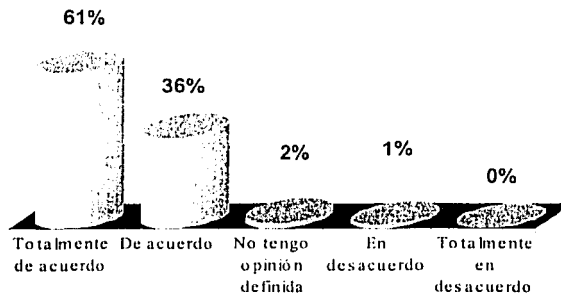
El 93% señaló que la unidad nacional es prioridad de la descentralización.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 25**

En el futuro la situación para adultos será cada vez mejor en el Estado:

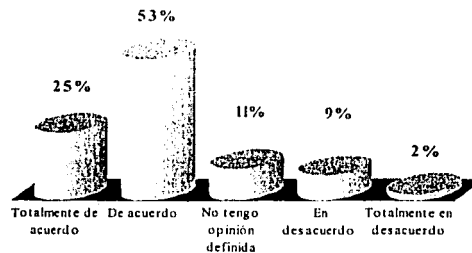


El 97% señaló que con la descentralización del INEA, la situación de la educación para adultos dentro de sus estados será cada vez mejor.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 26**

El gobierno estatal ejerce una toma de decisiones a nivel estratégico sobre la educación para adultos:



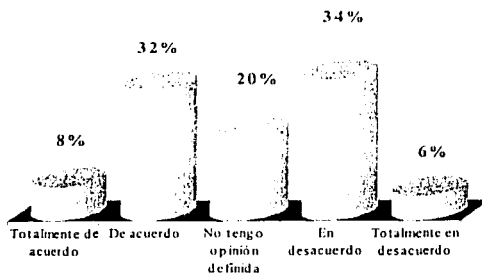
Para el 78%, el gobierno estatal es quien toma las decisiones a nivel estratégico sobre la educación para adultos, mientras que el 11% rechazó la afirmación y otro 11% se mostró indeciso al respecto.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

**PREGUNTA
No. 27**

El gobierno estatal ejerce una toma de decisiones sólo a nivel operativo sobre la educación para adultos:

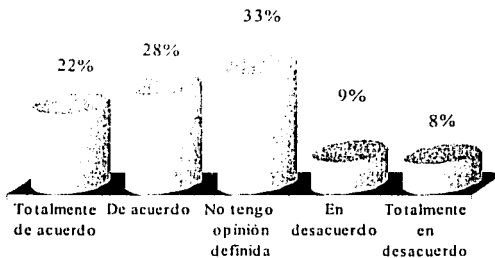


Un 40% manifestó su acuerdo con la afirmación, mientras que otro 40% se manifestó su desacuerdo y el 20% se mantuvo al margen.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 28**

El Gobierno Federal decidió que transferir a los gobiernos estatales



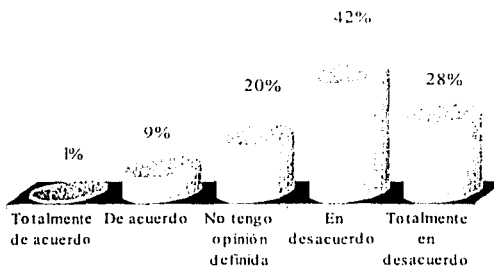
Para el 50% la decisión sobre la descentralización del INEA fue unilateral, sin embargo, el 33% se mostró indeciso ante la pregunta y el 17% rechazó la afirmación.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

**PREGUNTA
No. 29**

El gobierno estatal recibió los servicios educativos para adultos como una pesada carga, para la que no está capacitado.

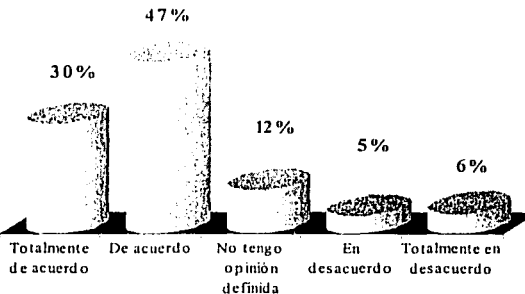


El 70% rechazó que el gobierno estatal no este capacitado para asumir la operación de los servicios educativos para adultos, el 20% sin opinión definida y el 10% consideró que el gobierno estatal no cuenta con la capacitación para asumir sus nuevas funciones.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 30**

Las instituciones que recibieron los gobiernos estatales se encontraban en completo orden administrativo y técnico:



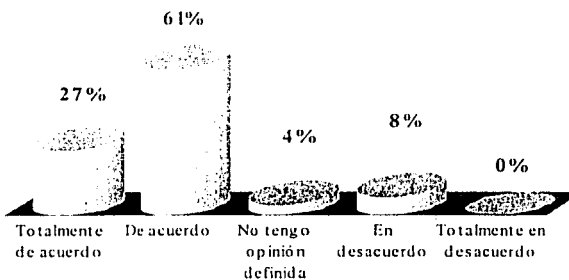
El 77% señaló que las instituciones transferidas se encontraban en orden, el 23% manifestó su desacuerdo

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 31**

Los sistemas y procesos descentralizados, están debidamente documentados:

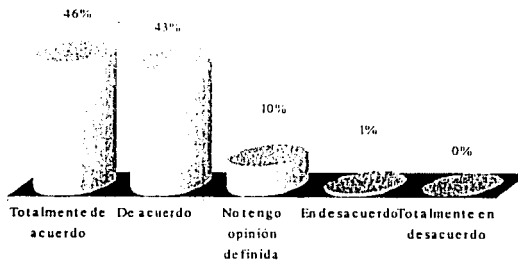


En opinión del 88% los sistemas y los procesos descentralizados cuentan con el soporte documentado.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 32**

La designación de los funcionarios estatales se ha realizado de acuerdo a sus capacidades y habilidades:



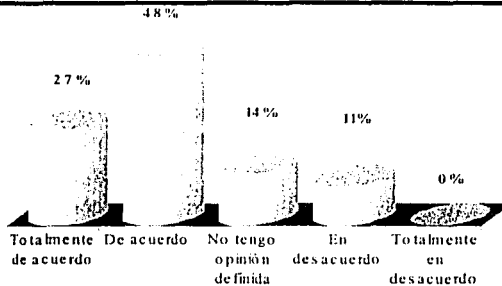
El 89% consideró que la designación de los actuales funcionarios estatales se ha llevado acorde a sus capacidades y habilidades.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 33**

El manejo del sistema educativo en manos del gobierno estatal ha propiciado que las organizaciones civiles participen de manera más activa en beneficio de la educación para adultos:

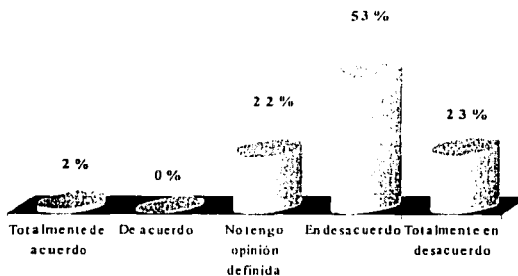


El 75% opinó que el gobierno estatal se ha convertido en promotor de la educación para adultos y que ha favorecido una participación más activa de las ONG. El 11% no estuvo de acuerdo con lo anterior y un 14% se mostró indeciso.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 34**

La descentralización no ha propiciado un adelgazamiento burocrático, sino por el contrario ha generado una duplicidad de funciones y funcionarios, en el IEEA y en el INEA:



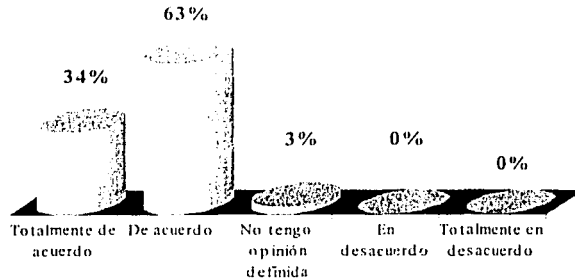
El 76% rechazó que exista una duplicidad de funciones y funcionarios derivado de la descentralización del INEA y el 22% manifestó indecisión.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 35**

El personal del IEEA comparte los mismos valores que el personal del INEA:

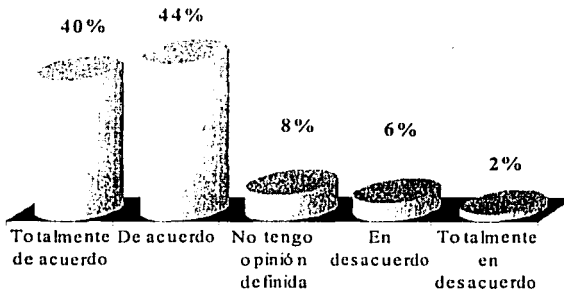


El 97% consideró que el personal de ambas organizaciones comparten los mismos valores y se identifican con los objetivos de las mismas.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 36**

La creación de un Instituto estatal tiene ventajas sobre la creación de un área dependiente directa de la Secretaria de Educación Pública del Estado:



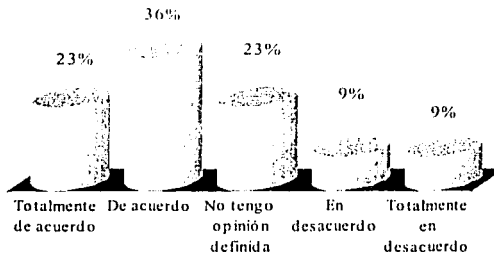
El 84% consideró que el IEEA resulta una mejor opción que una dirección dependiente de la SEP del Estado.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 37**

Los recursos provenientes de la SHCP, han llegado con oportunidad al gobierno estatal.

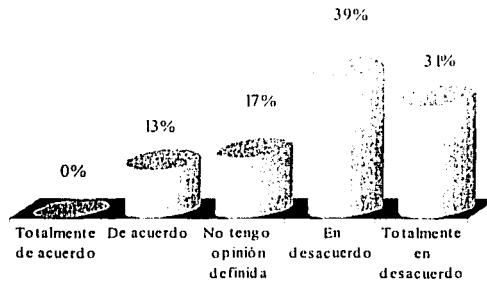


Aun cuando el 59% manifestó que los recursos federales están llegando oportunamente, el 23% se mostró indeciso y el 18% señaló retraso en los mismos.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 38**

Los recursos federales para atender la educación para adultos que recibe el gobierno estatal son suficientes:



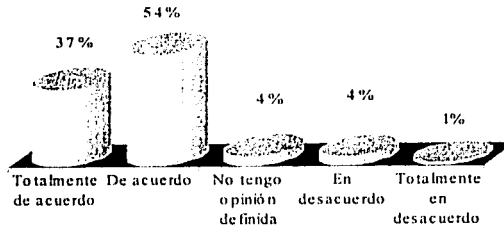
El 70% opinó que los recursos que reciben vía ramo 33 son insuficientes, sin embargo un 13% consideró que son suficientes y el 17% se mantuvo en una posición neutral.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No .39**

La descentralización debe garantizar la vigencia de una política educativa nacional:

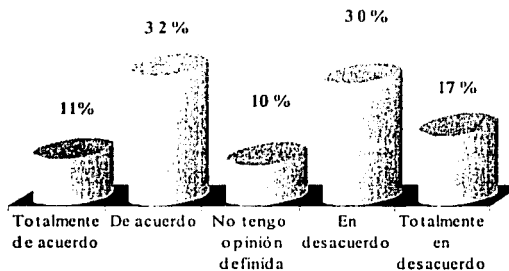


En opinión del 91% es prioritario mantener una política educativa a nivel nacional.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No .40**

Con la descentralización educativa cada Estado debe definir su propio modelo educativo:



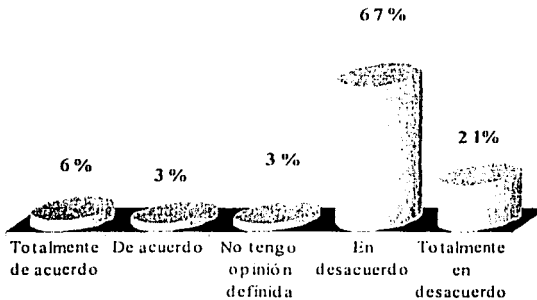
El 47% consideró que no es conveniente esta situación, no obstante el 43% opinó que es recomendable que cada Estado cuente con un modelo educativo propio.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PREGUNTA
No .41

La definición de la política educativa para adultos sólo debe ser responsabilidad del gobierno estatal:

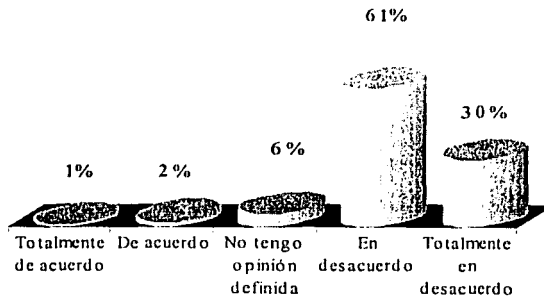


El 88% opinó que la política educativa no debe ser definida únicamente por los gobiernos estatales.

Total de Encuestas 90

PREGUNTA
No .42

La definición de la política educativa para adultos sólo debe ser responsabilidad del gobierno federal:



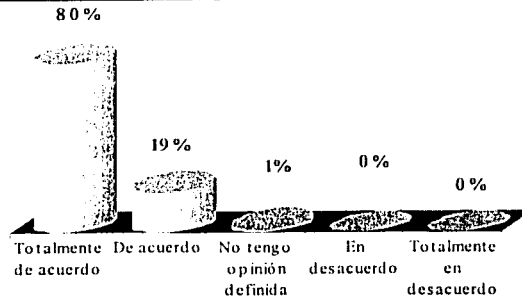
El 91% consideró que la definición de la política educativa no debe ser responsabilidad sólo del Gobierno Federal.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 43**

La definición de la política educativa debe ser responsabilidad conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, con contenidos educativos nacionales y regionales:

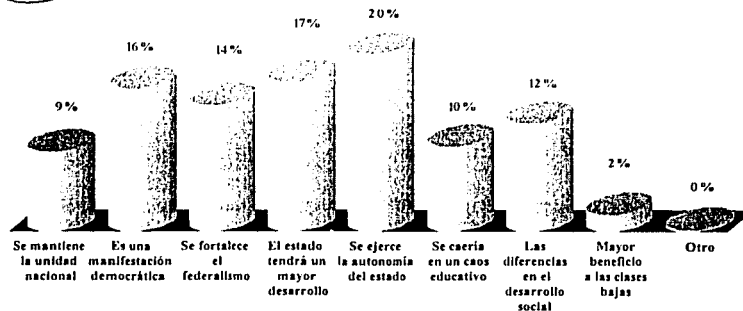


Prácticamente el 100% coincidió en que la definición de la política educativa debe ser el resultado de la suma de esfuerzos de los gobiernos estatales y el federal.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 44**

Consecuencias de las políticas educativas definidas, sólo por el Gobierno Estatal (Opción múltiple):



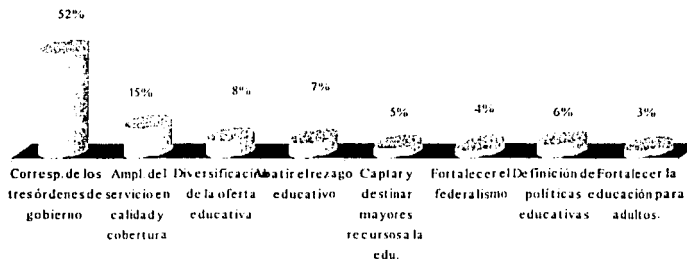
Entre las opiniones, destacan que se ejercería la autonomía de gobierno estatal y que se impulsaría al federalismo, no obstante también se señaló que en los casos extremos se corre el riesgo de un caos educativo.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PREGUNTA
No. 45

**Objetivo de la descentralización del INEA
(Múltiple)**

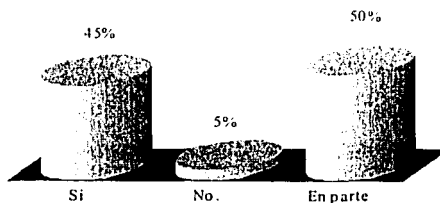


Destaca la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para atender el servicio de la educación para adultos (52%), ampliar la cobertura y calidad del mismo, así como la diversificación de la oferta educativa y en menor proporción destacan la captación de mayores recursos.

Total de Encuestas 90

PREGUNTA
No. 46

¿Considera que el objetivo se ha cumplido?



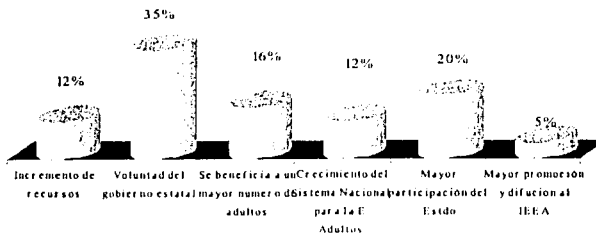
Aun cuando el 50% consideró que sólo en parte se ha cumplido el objetivo de la descentralización del INEA, el 45% opinó que el objetivo se ha cumplido.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 47**

¿Por qué? (Los que respondieron Sí) (Múltiple)

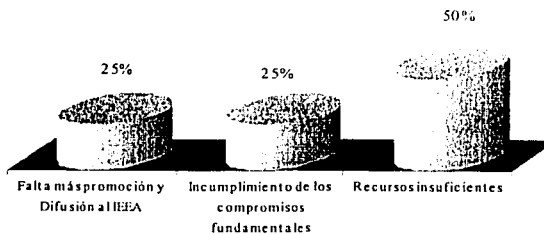


Entre las razones de quienes afirmaron que si se ha cumplido el objetivo de la descentralización del INEA, destacaron una mayor voluntad (35%) y participación del gobierno estatal para resolver el problema del rezago educativo (20%).

Total de Respuestas 43

**PREGUNTA
No. 47**

¿Por qué? (Los que respondieron No) (Múltiple)

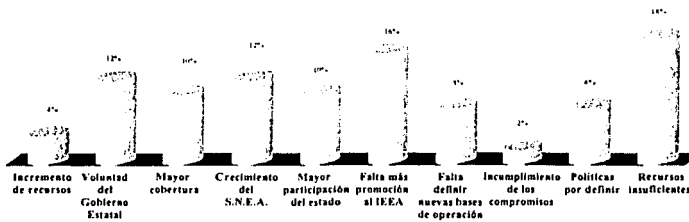


En opinión del 50%, el principal problema que ha enfrentado la consolidación del objetivo de la descentralización ha sido la insuficiencia de recursos destinados para la educación para adultos. Sin embargo hay que considerar que sólo 4 personas emitieron su opinión al respecto.

Total de Respuestas 4

PREGUNTA No. 47

¿Por qué? (Los que respondieron En Parte) (Múltiple)

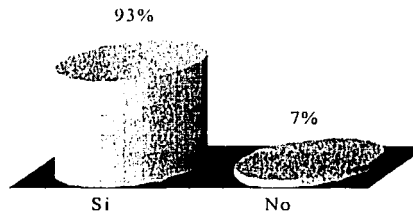


La falta de recursos así como la falta de promoción (18%) y difusión al nuevo IEAA (16%) destacan entre la problemática que no ha permitido que se alcance el objetivo de la descentralización del INEA.

Total de Respuestas 50

PREGUNTA No. 48

¿Está de acuerdo con la descentralización del INEA?



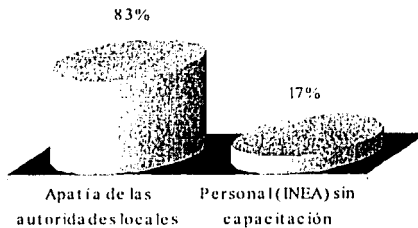
El 93% opinó que está de acuerdo con la descentralización del INEA.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PREGUNTA No. 49

Por qué (No) (Múltiple)

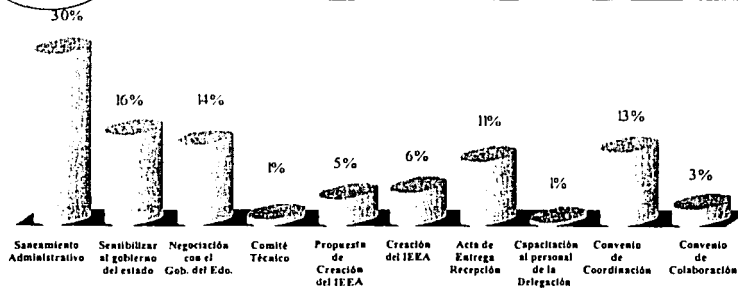


Entre los funcionarios (únicamente 6 respuestas) que mostraron su desacuerdo con la descentralización, manifestaron que es por la apatía de las autoridades locales y uno de ellos opino que el personal encargado del proceso de descentralización no está capacitado para ello.

Total de Respuestas 6

PREGUNTA No. 50

Actividades del INEA en el Estado para la Descentralización. (Múltiple):



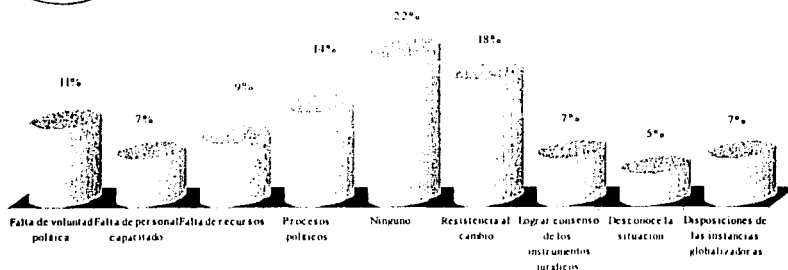
Destaca la importancia que se le dio a la preparación administrativa de la extinta delegación para ser entregada en orden al gobierno estatal con un 30%, así como la sensibilización con un 16% y el proceso de negociación para que el gobierno del estado tuviera una visión completa de sus nuevas atribuciones 14%.

Total de Respuestas 170

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PREGUNTA No. 51

Obstáculos enfrentados por el proceso de descentralización en los estados:

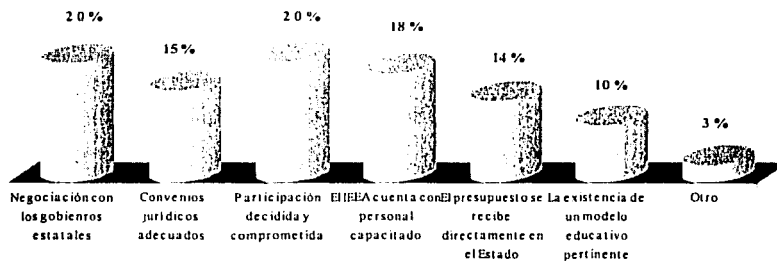


El 22% señaló que no hubo ningún obstáculo, sin embargo, la resistencia al cambio (18%), así como la falta de voluntad política (14%) fueron los principales obstáculos entre otros, que enfrentó el proceso de descentralización, en opinión de los funcionarios.

Total de Respuestas 87

PREGUNTA No. 52

Factores de éxito para la descentralización



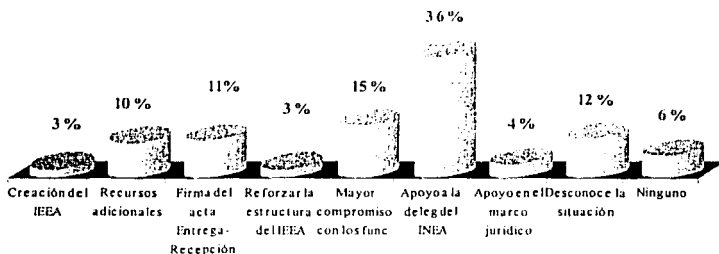
Destacan la negociación realizada con los gobiernos estatales (20%), así como la participación comprometida y decidida de los mismos (20%). Otro punto importante, para los funcionarios estatales fue que el IEAA cuenta con personal capacitado (18%).

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PREGUNTA No. 53

¿Cuál ha sido la participación del gobierno estatal en la definición e implantación del modelo para llevar a cabo la descentralización?

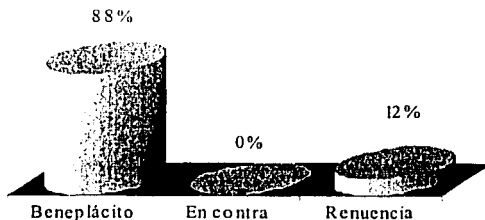


Destaca el apoyo otorgado a la extinta delegación del INEA (36%), así como el compromiso con los actuales funcionarios (15%).

Total de Respuestas 78

PREGUNTA No. 54

¿Cómo ha sido recibida la descentralización del INEA por el gobierno estatal?



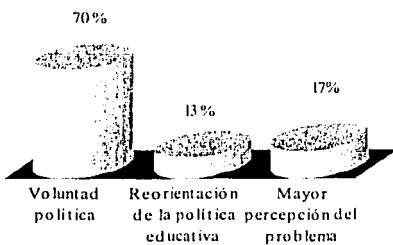
En general, los gobiernos estatales recibieron con gran aceptación la operación de los servicios educativos (88%), aún cuando se manifestó algún tipo de renuencia.

Total de Encuestas 90

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 55**

¿Por qué? (Beneplácito):

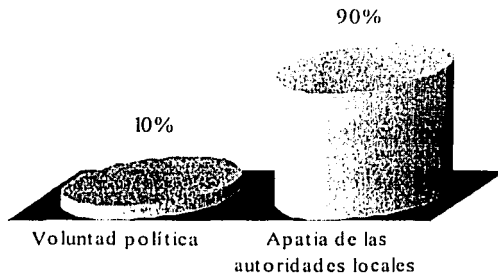


Destaca la voluntad política (70%) de los gobiernos estatales como factor decisivo en la aceptación de la operación de los servicios educativos para adultos.

Total de Respuestas 70

**PREGUNTA
No. 55**

¿Por qué? (Renuencia):



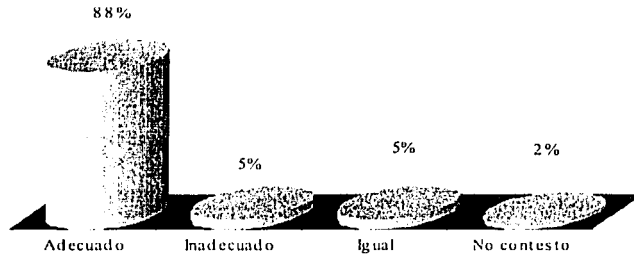
La renuencia a recibir la operación de los servicios educativos estuvo motivada en el 90% de los casos, por la apatía de las autoridades locales.

Total de respuestas 10

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 56**

¿Cómo ha sido el funcionamiento del IEEA?

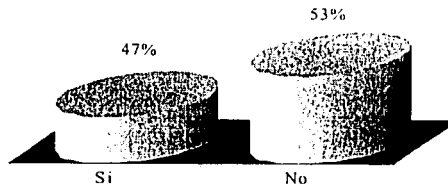


El 88% opinó que el funcionamiento del IEEA es adecuado.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 57**

¿Considera que la estructura actual del IEEA es adecuada?



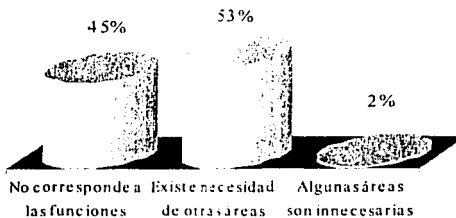
Aún cuando en la anterior pregunta la mayoría opinó que el funcionamiento del IEEA es el adecuado, al cuestionarles sobre la estructura del mismo, un 53% señaló que es inadecuada y para el 47% es adecuada.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**PREGUNTA
No. 58**

¿Por qué? (No):

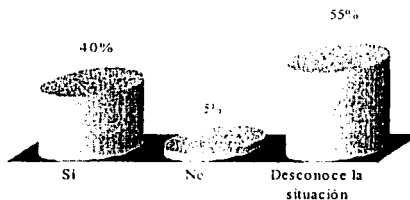


El 53% opinó que existe necesidad de otras áreas y el 45% señaló que las áreas existentes no corresponden a sus funciones.

Total de Respuestas 40

**PREGUNTA
No. 59**

¿Considera que los cambios en la estructura del INEA Central han sido efectivos?

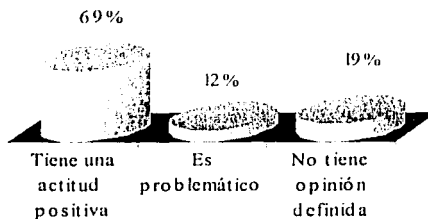


El 55% dijo desconocer la situación y el 40% consideró que los cambios son adecuados.

Total de Encuestas 90

PREGUNTA
No. 60

¿Cuál es su opinión del personal que le fue transferido al IEEA?:

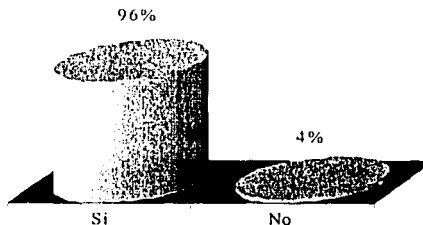


El 69% opinó que el personal tiene una actitud positiva, sin embargo el 12% lo considera problemático y el restante 19% manifestó indecisión.

Total de Encuestas 90

PREGUNTA
No. 61

¿Tienen los funcionarios estatales la preparación y capacitación adecuadas a sus funciones?



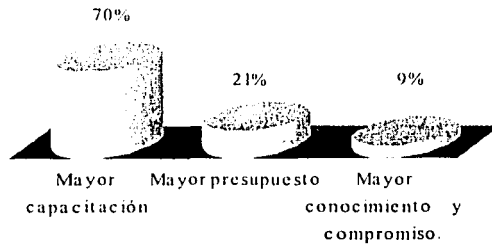
El 96% consideró contar los elementos suficientes para desempeñar sus funciones cabalmente.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 62**

¿Qué les falta a los funcionarios estatales?

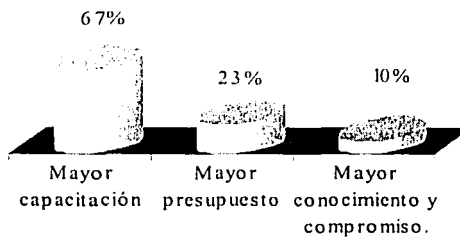


El 70% de los funcionarios reconoció necesitar capacitación, para el 21% lo que necesitan es mayor presupuesto para desempeñar sus funciones.

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 62**

¿Qué les falta a los funcionarios estatales? (si)



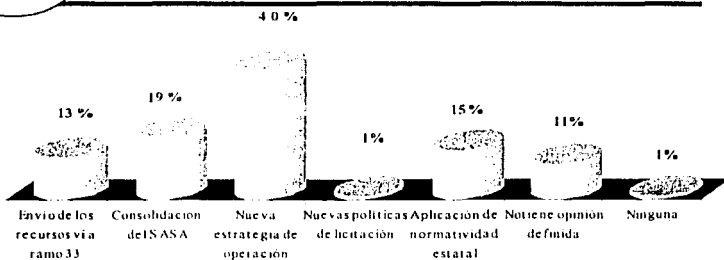
El 51% consideró que las relaciones con el INEA central se han mantenido sin cambios importantes.

Total de Encuestas 90

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PREGUNTA No. 63

¿Cambios más importantes en los procesos técnicos y administrativos?

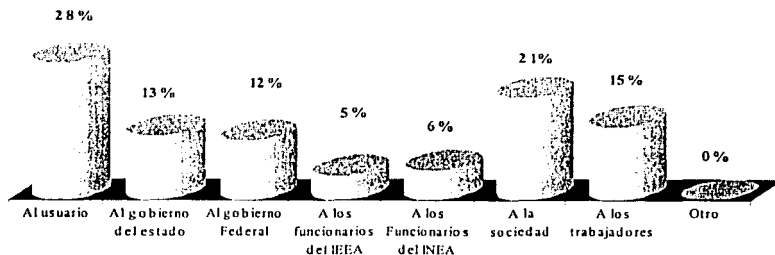


La nueva estrategia de operación, fue considerada como el cambio más importante en el funcionamiento del IEEA (40%), asimismo la consolidación del SASA (19%) y la aplicación de la normatividad estatal (15%). Otro aspecto importante que cambio fue el otorgamiento de los recursos federales vía ramo 33 (13%).

Total de Respuestas 93

PREGUNTA No. 64

A su juicio, ¿a quién ha beneficiado el proceso de descentralización del INEA? En orden de importancia

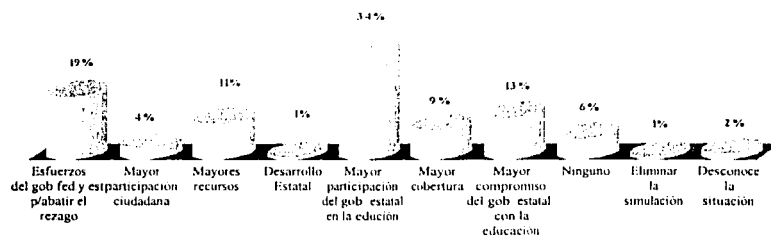


El 28% consideró que es el público usuario de los servicios educativos, el 21% señaló a la sociedad como principal beneficiario y el 15% opinó que los trabajadores.

Total de Encuestas 90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

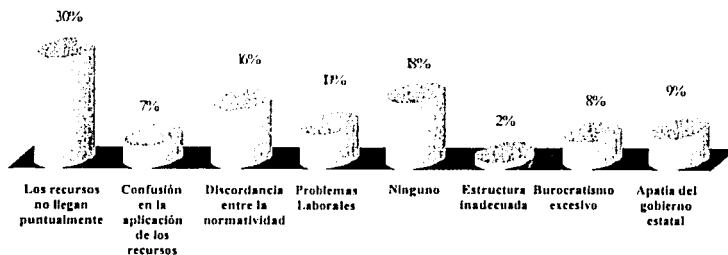
PREGUNTA No. 65 ¿Cuáles son los beneficios de haber descentralizado el INEA?:



Destaca una mayor participación del gobierno del estado en la tarea como promotor de la educación para adultos con un 34%, así como la corresponsabilidad para abatir el rezago educativo 19%. El 13% señaló que el compromiso del gobierno del estado con la educación.

Total de Respuestas 108

PREGUNTA No. 66 Problemas por la descentralización:



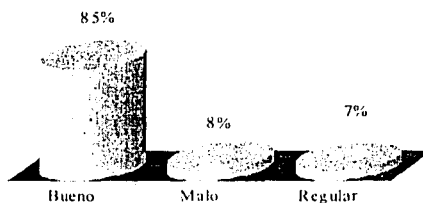
El 30% señaló el retraso de los recursos es considerado como el principal problema al que se enfrentan los IEEAs, para el 18% no hay problema alguno y 16% manifestó la discordancia entre la normatividad estatal y federal.

Total de Respuestas 92

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PREGUNTA
No. 67**

¿Cómo calificaría el proceso que llevó a cabo el INEA para su descentralización?

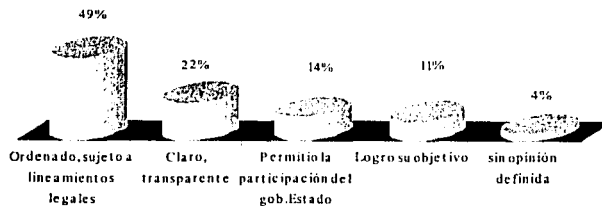


El 85% consideró que fue bueno, aun cuando hubo quienes opinaron que fue regular (7%) e inclusive malo (8%).

Total de Encuestas 90

**PREGUNTA
No. 68**

¿Por qué? (Bueno):



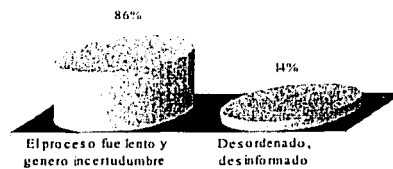
Para el 49% fue ordenado, sujeto a los lineamientos, transparente 22% y que permitió la participación del gobierno estatal 14%.

Total de Respuestas 72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PREGUNTA
No. 68

¿Por qué? (Malo)

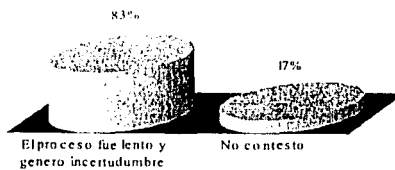


La principal queja sobre el proceso de descentralización fue la lentitud del mismo 86%, aunque se debe considerar que sólo se dieron 7 respuestas a esta pregunta.

Total de Respuestas 7

PREGUNTA
No. 68

¿Por qué? (Regular)



El 83% señaló que fue lento y generó incertidumbre, para esta pregunta sólo se obtuvieron 6 opiniones.

Total de respuestas 6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUESTIONARIOS UTILIZADOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado: _____

Fecha: _____

**CUESTIONARIO A LOS USUARIOS DE LOS INSTITUTOS ESTATALES PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS
SOBRE EL SERVICIO EDUCATIVO**

Por favor señale con una "X" el (o los) número (s) que corresponda (n) a su respuesta a cada una de las preguntas.

- 1 Edad _____ (años):
- 2 Sexo: (1) F (2) M
- 3 ¿Hace cuanto tiempo Ingreso al INEA? _____ (años)
- 4 Nivel académico que cursa:
- (1) Alfabetización
 - (2) Primaria
 - (3) Secundaria
 - (4) Capacitación no formal para el trabajo
 - (5) Otro _____
- 5 ¿Cuál es su ocupación principal?
- (1) Obrero
 - (2) Campesino
 - (3) Jornalero
 - (4) Empleado
 - (5) Trabaja por su cuenta
 - (6) Trabajo familiar no remunerado
 - (7) Jubilado o pensionado
 - (8) Desempleado
 - (9) Estudiante
 - (10) Ama de casa.
- 6 Sus ingresos mensuales son del rango
- (1) Hasta un salario mínimo
 - (2) Más de 1 y hasta 5 salarios mínimos
 - (3) Más de 5 y hasta 10 salarios mínimos
 - (4) Más de 11 y hasta 15 salarios mínimos
 - (5) Más de 15 salarios mínimos.
 - (6) Sin ingresos
- 7 Razón principal por la que estudia en el IEEA para la Educación de los Adultos
- (1) Para obtener un mejor trabajo
 - (2) Superación personal.
 - (3) Porque es de fácil ingreso
 - (4) Es la única opción para adultos
 - (5) Es gratuito
 - (6) Los círculos de estudio son fáciles de ubicar
 - (7) No hay horarios rígidos
 - (8) Es muy bueno
 - (9) Otro _____

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8 De la siguiente lista, señale con una X las razones que considera más importantes para concluir su educación básica en el IEEA

- (1) Tener un mejor empleo
- (2) Trabajar dentro de mi localidad
- (3) Ser más productivo
- (4) Por que es un requisito que me exigen en mi trabajo
- (5) Continuar estudiando
- (6) Emigrar a otra ciudad
- (7) Saber más
- (8) Entender instructivos
- (9) Otro _____

Si tiene uno o más años utilizando el servicio educativo, por favor marque con una X el número de la opción que refleje mejor su opinión en cada una de las afirmaciones que se anotan con relación al servicio que hasta hace un año

	Mucho mejor	Mejor	Igual	Peor	Mucho peor
9 La calidad de los servicios educativos son ahora	1	2	3	4	5
10 Las facilidades de aprendizaje que me da el IEEA son	1	2	3	4	5
11 La calidad y el desempeño del asesor educativo en el proceso enseñanza- aprendizaje es	1	2	3	4	5
12 La oportunidad del servicio educativo es	1	2	3	4	5
13 Tiempo de respuesta para los trámites de acreditación y certificación	1	2	3	4	5
14 El contenido de los materiales didácticos es	1	2	3	4	5

Por favor marque con una X el número de la opción que refleje mejor su opinión en cada una de las afirmaciones que se anotan con relación al servicio educativo que proporciona el IEEA en el último año.

	Mucho Mayor	Mayor	Igual	Menor	Mucho Menor
15 El nivel de rotación o cambio de los asesores es	1	2	3	4	5
16 El nivel de preparación de los asesores es	1	2	3	4	5
17 Las condiciones físicas de los círculos de estudio son	1	2	3	4	5
18 La distribución del material didáctico es	1	2	3	4	5

Por favor marque con una X el número de la opción que refleje mejor su opinión en cada una de las afirmaciones

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No tengo opinión	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
19 Me siento satisfecho con los conocimientos que he adquirido en el IEEA.	1	2	3	4	5
20 Los conocimientos que ahora recibo, son útiles en mi trabajo.	1	2	3	4	5
21 Los conocimientos que recibo en el IEEA me motivan para continuar estudiando.	1	2	3	4	5
22 A partir de que comenze a estudiar, tengo una mejor convivencia social.	1	2	3	4	5
23 Mi desempeño en el trabajo es ahora mejor.	1	2	3	4	5
24 La educación que recibo en el IEEA me ha permitido mejorar mis ingresos.	1	2	3	4	5
25 La educación que recibo es acorde a las necesidades de la región.	1	2	3	4	5
26 ¿Sabía usted que el servicio educativo que recibe esta descentralizado?					
(1) Si () (2) No ()					
27 Considera que el cambio ha sido:					
(1) () Bueno (2) () Malo (3) () igual					
28 ¿Por qué?					

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¿Por qué?

(1) Hay más facilidades de continuar estudiando

(2) Lo aprendido es útil en el trabajo

(3) Mejor desempeño de los asesores

(4) Motivación para superarse

(5) Mayor apoyo a los asesores

(6) Mejor servicio

(7) Mejores contenidos didácticos

(8) Nada ha cambiado

(9) Los tramites son más ágiles.

(10) Más y mejores espacios para la educación de los adultos

Muchas gracias por su participación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado: _____

Fecha: _____

**CUESTIONARIO A LOS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO ESTATAL
PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS (IEEA) SOBRE
LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INEA.**

Marque con una X el número de la opción que refleje mejor su opinión sobre cada una de las preguntas siguientes, dado el proceso de descentralización del INEA.

	Mucho Mejor	Mejor	Igual	Peor	Mucho Peor
1 La calidad del servicio educativo para adultos que recibe el público usuario a través de el Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA) es	1	2	3	4	5
2 La percepción del gobierno estatal sobre el problema de la educación para adultos es ahora	1	2	3	4	5
3 La voluntad del gobierno estatal para resolver el problema de la educación para adultos es ahora	1	2	3	4	5
4 Las relaciones con el área central son	1	2	3	4	5
5 La cobertura de los servicios educativos para adultos a través de el IEEA es	1	2	3	4	5
6 La oportunidad con que se atiende al público usuario en el IEEA es	1	2	3	4	5
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No tengo opinión definida	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
7 La descentralización del INEA es una medida que beneficia a la población más desprotegida.	1	2	3	4	5
8 El sistema de pago por resultados a los asesores voluntarios evita la simulación y promueve la productividad.	1	2	3	4	5
9 Con la creación del IEEA se han ampliado los servicios educativos para adultos.	1	2	3	4	5
10 Después de la descentralización del INEA se ha incrementado la calidad del servicio.	1	2	3	4	5
11 Con la participación del gobierno estatal, la educación para adultos es más eficiente.	1	2	3	4	5
12 El gobierno estatal está cumpliendo el compromiso de captar y destinar más recursos a la educación para adultos.	1	2	3	4	5
13 Los trabajadores sindicalizados han resultado beneficiados con los cambios del apartado "B" al apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo.	1	2	3	4	5
14 El IEEA está cumpliendo los compromisos adquiridos con los trabajadores sindicalizados que le fueron transferidos.	1	2	3	4	5
15 Con la descentralización del INEA, el Sistema Nacional para la Educación de los Adultos va a crecer.	1	2	3	4	5
16 Con el IEEA se proporciona una educación a los adultos más acorde a las particularidades regionales.	1	2	3	4	5

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No tengo opinión definida	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
17 Se aumentó el número de personas atendidas.	1	2	3	4	5
18 Se ha retenido a un número mayor de adultos en los círculos de estudio.	1	2	3	4	5
19 Los índices de terminación de estudios se han incrementado.	1	2	3	4	5
20 Se han incrementado los círculos de estudios en el Estado.	1	2	3	4	5
21 Se ha fomentado la capacitación y profesionalización de los asesores educativos.	1	2	3	4	5
22 El pago por productividad aumenta el número de certificados.	1	2	3	4	5
23 La automatización de la acreditación mejora la confiabilidad de los resultados.	1	2	3	4	5
24 Con la descentralización educativa se debe mantener la unidad nacional.	1	2	3	4	5
25 En el futuro la situación de la educación para adultos será cada vez mejor en el Estado.	1	2	3	4	5
26 El gobierno estatal ejerce una toma de decisiones a nivel estratégico sobre la educación para adultos.	1	2	3	4	5
27 El gobierno estatal ejerce una toma de decisiones sólo a nivel operativo sobre la educación para adultos.	1	2	3	4	5
28 El gobierno federal decidió que transferir a los gobiernos estatales.	1	2	3	4	5
29 El gobierno estatal recibió los servicios educativos para adultos como una pesada carga, para la que no esta capacitado.	1	2	3	4	5
30 Las instituciones que recibieron los gobiernos estatales se encontraban en completo orden administrativo y técnico.	1	2	3	4	5
31 Los sistemas y procesos descentralizados, están debidamente documentados.	1	2	3	4	5
32 La designación de los funcionarios estatales se ha realizado de acuerdo a sus capacidades y habilidades.	1	2	3	4	5
33 El manejo del sistema educativo en manos del gobierno estatal ha propiciado que las organizaciones civiles participen de manera más activa en beneficio de la educación para adultos.	1	2	3	4	5
34 La descentralización no ha propiciado un adelgazamiento del aparato burocrático, sino por el contrario ha generado una duplicidad de funciones y funcionarios, en el IEEA y en el INEA.	1	2	3	4	5
35 El personal del IEEA comparte los mismos valores que el personal del INEA.	1	2	3	4	5
36 La creación de un instituto estatal tiene ventajas sobre la creación de un área dependiente directa de la Secretaría de Educación Pública del Estado.	1	2	3	4	5
37 Los recursos provenientes de la S.H.C.P. han llegado con oportunidad al gobierno estatal.	1	2	3	4	5

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No tengo opinión definida	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
38 Los recursos federales para atender la educación para adultos que recibe el gobierno estatal son suficientes.	1	2	3	4	5
39 La descentralización debe garantizar la vigencia de una política educativa nacional.	1	2	3	4	5
40 Con la descentralización educativa cada Estado debe definir su propio modelo educativo.	1	2	3	4	5
41 La definición de la política educativa para adultos sólo debe ser responsabilidad del gobierno estatal.	1	2	3	4	5
42 La definición de la política educativa para adultos sólo debe ser responsabilidad del gobierno federal.	1	2	3	4	5
43 La definición de la política educativa para adultos debe ser responsabilidad conjunta del gobierno federal y estatal, con contenidos educativos nacionales y regionales.	1	2	3	4	5

44 De la siguiente lista, señale TRES afirmaciones que considere serían consecuencia de que la política educativa sea definida sólo Opciones:

- Se mantiene la unidad nacional
- Es una manifestación democrática
- Se fortalece el federalismo
- El estado tendría un mayor desarrollo
- Se ejerce la soberanía del Estado
- Se caería en un caos educativo
- Las diferencias en el desarrollo social entre los estados serían mayores
- Otro _____

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

45 ¿Cuál fue el objetivo de la descentralización del INEA?

46 ¿Considera que ese objetivo se ha cumplido? Sí No En parte

47 ¿Por qué?

48 ¿Está usted de acuerdo con la descentralización del INEA? Sí No

49 ¿Por qué?

50 ¿Cuáles fueron las actividades que desarrolló el INEA en el Estado para llevar a cabo su descentralización?

51 ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que enfrentó el proceso de descentralización del INEA en el Estado?

52 ¿Cuáles son los factores que inciden en el éxito del proceso de descentralización del INEA? Por favor enumere en orden descendente los CINCO que considera más importantes.

- Negociación con los gobiernos estatales adecuada
- Convenios jurídicos adecuados
- Participación decidida y comprometida del gobierno estatal
- El Instituto Estatal cuenta con personal capacitado
- El presupuesto se recibe directamente en el Estado
- La existencia de un modelo educativo pertinente
- Otro _____

53 ¿Cuál ha sido la participación del gobierno estatal en la definición e implantación del modelo para llevar a cabo la descentralización?

54 ¿Cómo ha sido recibida la descentralización del INEA por el gobierno estatal?

- Beneplácito
- En contra
- Renuencia

55 ¿Por qué?

56 ¿Cómo ha sido el funcionamiento del IEEA?

57 ¿Considera que la estructura actual del IEEA es la adecuada? Si No

58 ¿Por qué?

59 ¿Considera que los cambios en la estructura del INEA central han sido efectivos?

60 ¿Cuál es su opinión del personal que le fue transferido al IEEA?

61 ¿Tienen los funcionarios estatales la preparación y capacitación adecuadas a sus funciones?
 Si No

62 ¿Qué les falta?

63 Dada la descentralización, ¿Cuáles son los cambios más importantes en los procesos técnicos y administrativos del IEEA?

64 A su juicio ¿A quién ha beneficiado el proceso de descentralización del INEA? Por favor enumere 3 de las siguientes opciones en orden de importancia:

- Al usuario
- Al gobierno del Estado
- Al gobierno Federal
- A los funcionarios del Instituto Estatal
- A los funcionarios del INEA
- A la sociedad
- A los trabajadores
- Otro _____

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

65 ¿Cuáles son los beneficios de haber descentralizado el INEA?

66 ¿Cuáles son los problemas que se han dado por la descentralización del INEA?

67 ¿Cómo calificaría el proceso que llevó a cabo el INEA para su descentralización? ___ Bueno ___ Malo

68 ¿Por qué?

69 Comentarios adicionales.

Muchas gracias por su participación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/EG/2003

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Doctorado.

Coordinación

**Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad
P r e s e n t e.**

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde
Jefe De La Unidad De Administración Del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **Raúl Arturo Cornejo López**, presentará Examen de Grado dentro del plan del Doctorado en Administración (Organizaciones), toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo y su tesis, por lo que el Comité Académico del Programa, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

Dra. Nadima Simón Domínguez	Presidente
Dr. Ricardo Uvalle Berrones	Vocal
Dr. Raúl Conde Hernández	Vocal
Dra. Cynthia Klinger Kauffman	Vocal
Dra. María Lourdes Álvarez Medina	Secretario
Dr. Héctor Francisco Macías Díaz	Suplente
Dr. Ignacio Mercado Gasca	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"Por mi raza hablará el espíritu"
Cd. Universitaria, D.F., 21 de enero del 2003.
El Coordinador del Programa

Dr. Sergio Javier Jasso Villazul

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

243