UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

"PLANEACIÓN DEL DESARROLLO PARA LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS EN EL ESTADO DE MÉXICO 2003-2006"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

ANA MA. ALCÁNTARA ROSALES

ASESOR: MTRO. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ

NOVIEMBRE 2004

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Gracias a **Dios**, por escribir mi nombre en el libro de la vida.

Para **Anita** una hija incomparable, y maravillosa, que con su ejemplo de tenacidad, compromiso y dedicación, ha inspirado mi vida para seguir adelante, venciendo obstáculos con esperanza y fe en mi misma.

A quien fue un roble y hoy es una hoja. Aquel cuya historia forjó mi camino, con admiración y respeto a mi **Padre**.

Con todo mi amor a mi **Madre** y a mis queridos abuelos, donde quiera que estén, por su ejemplo de vida.

A mis queridos sobrinos Almita, David, Valeria, Patricia, Beatriz y Emmanuel.

Al Maestro y asesor Juan Montes de Oca Malvaez, a la Doctora Araceli Parra Toledo, al Maestro Martín de Jesús Díaz Vázquez, al Maestro José Enrique Bailleres Helguera y al Maestro José Albino Hernández Escobedo por su gran labor docente.

A **Fernando**, un gran hombre y el compañero de mi vida, por su confianza y apoyo incondicional para alcanzar este éxito que es de los dos.

A **Eder**, un hijo extraordinario y único; su filosofía de la vida, nobleza y perseverancia, fortaleció mi carácter para continuar de pie en todo momento con valor y confianza.

A mis queridos hermanos, que tanto admiro: **Liliana, Rubén y Jesús Antonio**, por sus lecciones de vida que siempre me motivan a esforzarme.

Mi gratitud y cariño a Laura Rosales Olvera, Rosa María Flores y Laura Montes de Oca, por su confianza y apoyo.

A mis compañeros de la EPOEM 69 y amigos, especialmente a Rosa Elena, Julio, Magdalena, Carmen, Dalia, Martha, y Antonio, por esa amistad sincera y probada solidaridad.

Con especial afecto al Maestro Mario Alfredo Uribe Torres, por su gran calidad humana y sensibilidad académica en el apoyo y desarrollo de este trabajo.

Mi infinita gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

La Planeación, las Políticas Públicas y sus elementos

1.1 Conceptos básicos 10
1.2 Tipos y proceso de planeación en México 17
1.3 Antecedentes históricos de la planeación en México 21
1.4 Las políticas públicas 24
1.5 La instrumentación de la planeación en la política pública 30

CAPITULO II

Planeación: Una alternativa de desarrollo de la infraestructura educativa municipal

2.1 El municipio en la organización federalista 37
2.2 Perspectiva del municipio, su estructura y tipología 41
2.3 Acción gubernamental para la mejora de servicios educativos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 46
2.4 Óptica del desarrollo escolar en el Estado de México: Una perspectiva institucional 51
2.5 Importancia de la infraestructura educativa en los municipios metropolitanos del Estado de México 59

CAPITULO III

Una agenda incompleta: infraestructura educativa en la Zona Oriente de Tlalnepantla de Baz, Estado de México

3.1 La hechura municipal y su diseño gubernamental 68

3.2 La participación social en la gestión pública para el fortalecimiento educativo municipal 75

3.3 Perspectiva social de la acción gubernamental en la Zona Oriente: La infraestructura educativa a nivel medio superior 80

3.4 Impacto de la infraestructura educativa en la agenda municipal de Tlalnepantla de Baz (caso de estudio de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69) 85

CONCLUSIONES GENERALES 99

Anexo 103

BIBLIOGRAFÍA 104

INTRODUCCIÓN

La dinámica social en México ha provocado un seguimiento constante de la acción del Estado en cualquiera de sus ordenes de gobierno, provocando una interacción estrecha entre la sociedad y el gobierno; entre las necesidades y las soluciones; entre lo que se quiere y lo que se tiene que hacer.

Sin duda, las formas de solucionar los problemas públicos constituyen un paradigma en el diseño de las agendas de gobierno; la administración pública esta obligada a mejorar su actuación, por lo que se hace necesaria una planeación seria y completa, es decir, en la que se incluya la participación social efectiva, como un medio de información veraz y oportuna, para establecer políticas públicas eficientes que respondan a lo que espera la ciudadanía.

La combinación de planeación y políticas públicas, sobre todo a nivel local, tiende a la efectividad de la gestión de gobierno en las relaciones intergubernamentales, a fin de resolver asuntos públicos de carácter prioritario como es la educación. El caso del Estado de México es muy particular, ya que concentra el número más grande de población, además de presentar una composición municipal altamente industrializada, aunada a la colindancia con el Distrito Federal.

Esta compleja integración estatal, invita a la investigación sobre sus características generales y especificas bajo el prisma de la planeación, en un tema como la educación que, históricamente, ha sido un asunto permanente en la agenda de gobierno.

Por ello, el presente trabajo tiene un carácter descriptivo en el que se explorará el sistema de la planeación acerca de la infraestructura educativa y el impacto una política pública gubernamental sobre el fenómeno específico.

Por otra parte, esta investigación busca mostrar elementos de análisis que permiten considerar a la infraestructura educativa, como uno de los factores primordiales en el proceso enseñanza-aprendizaje; además de destacar la necesidad de una planeación con mayor libertad administrativa mediante una descentralización, en la que se tendría una distribución equitativa de recursos encaminados al fortalecimiento de la educación.

En la medida en que sea mayor la descentralización en materia de educación, mayor será la planeación para su desarrollo, sobre todo en infraestructura educativa, que permitirá una verdadera modernización con calidad en este servicio.

El presente estudio se refiere a un proceso público administrativo registrado en la zona oriente del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, durante el periodo 2003-2006, el cual por sus alcances explica un fenómeno de gobierno entre la relación estatal y la municipal cuyo enlace es lo que corresponde al proyecto de infraestructura educativa.

Este trabajo con lleva a una investigación teórica y concreta de la administración pública sobre el objeto de estudio, en este caso, las instituciones públicas, en su sentido amplio y en un análisis comparado en periodos históricos de los resultados que dan dichas instituciones.

La investigación se apoya en diversas teorías, sobre las políticas públicas y del ejercicio gubernamental, que comparado con la práctica, arroja un conocimiento a partir de un estudio de caso, como lo presenta esta investigación: la Escuela Preparatoria Oficial del Estado de México No. 69 (EPOEM 69) ubicada en la colonia Lomas de San Juan Ixhuatepec del municipio referido.

Por lo que, en el primer capitulo se establece el marco teórico conceptual, abordando el papel del Estado, sus elementos y organización jurídica; así como el papel de la Administración Pública; la planeación en su concepto, tipos y proceso.

Se destaca la importancia de la planeación y su proceso histórico, se aborda de manera general el tema de la planificación y sus alcances, con el propósito de diferenciarlas, tanto en objetivos como en fines.

La planeación es una herramienta que ha dado marco a las acciones del gobierno y por ello se destaca su importancia, se reconoce la evolución de la administración pública frente a las políticas públicas, estás últimas como herramientas indispensables en la confección de agendas de gobierno concretas y reales.

En el segundo capitulo se establece un panorama administrativo en los procesos burocráticos del Estado de México y se analiza la política educativa en el ámbito federal y estatal, en el marco de un Nuevo federalismo, al que se hace una referencia histórica.

Se destaca la importancia de la calidad educativa en el discurso político, y se resalta lo breve que es la atención a la infraestructura educativa del nivel medio superior.

En el tercer capitulo se aborda el estudio de caso que comprende la práctica gubernamental aludida, a fin de conocer la manera en que se percibe el comportamiento y resultado de la planeación municipal, en la solución y atención sobre la problemática que presentan las instalaciones físicas de planteles educativos como la EPOEM 69.

En el que se destaca el impacto de las insuficiencias materiales que influyen en la posibilidad de los alumnos para ingresar a la universidad o al mercado laboral, lo que contribuye a la búsqueda de una vida mejor.

Tal vez la pregunta sea ¿por qué se abordo el tema de la planeación sobre la infraestructura educativa? Quizá porque como se señaló antes, es la parte estructural y principal en el éxito de la educación con calidad.

Finalmente, se establecieron las conclusiones sobre el desarrollo del trabajo de investigación y la bibliografía consultada.

CAPITULO I LA PLANEACIÓN, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS ELEMENTOS.

Cuando nos acercamos a la sociedad para su investigación, necesariamente nos encontramos con una gran variedad y cantidad de relaciones, que ella misma genera y organiza, a través de una compleja red de instituciones que están bajo la responsabilidad del Estado.

La sociedad actual ha impulsado la transformación de sus relaciones con el gobierno, determinando un ajuste en la política; por lo que se podría decir que la composición en las formas de intervención estatal, están evolucionando.

El Estado es un producto humano de lo más revolucionario; la responsabilidad social se desplazó a esta institución suprema, dotada y facultada de poder para la creación de otras, así como de herramientas y técnicas para su operación. En estas últimas, encontramos a la planeación como un instrumento de racionalización de recursos, funciones y acciones del gobierno, a través de la administración pública que se vitaliza con las políticas públicas, como otra alternativa a la solución de problemas sociales.

La planeación y las políticas públicas ofrecen una amalgama de eficiencia gubernamental que hoy día es imposible dejar de analizar, por lo que este trabajo, en su primera parte, está orientado al acercamiento de diversos conceptos que nos permiten comprender su importancia, limitación y alcance en la investigación del tema: "Planeación del desarrollo para la definición de las políticas públicas, en los municipios metropolitanos en el Estado de México 2003-2006".

La perspectiva del servicio público en el ámbito local es el marco de este quehacer; sobre todo en los municipios metropolitanos, que observan una marcada concentración social con claras tendencias de crecimiento derivadas de una población que participa y busca atención a sus problemas públicos.

I.1 CONCEPTOS BÁSICOS

El Estado tiene una larga historia que da cuenta de su desarrollo y evolución inherente a la construcción de la propia sociedad. Su existencia ha despertado el interés por conocer y explicar su transformación y destino, motivando diferentes interpretaciones sobre su estructura y función. Definiremos algunas que ayudaran al desarrollo de este trabajo.

"... El Estado es una realidad política. Es un hecho social de naturaleza política. Que se caracteriza por tener en su base una comunidad humana formada para la obtención del bien más importante: el bien común. El hecho político se caracteriza además por la presencia en el núcleo social de un fenómeno de poder, de una distinción entre gobernados y gobernantes..."[1]

Esta definición destaca la función más importante del Estado que es el bien común, debiendo de distinguir y priorizar lo que necesita la sociedad; el poder, que tiene el Estado, lo compromete a buscar y establecer canales y alternativas para el desarrollo social y económico. Es decir, se establece una relación de derechos y obligaciones entre gobernados y aquellos que integran el gobierno.

Para García Maynez "... El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio..."[2]

Maynez precisa una de las versiones clásicas del concepto definiendo los elementos del Estado: territorio, población y poder. Revelándolo como un ente con una existencia propia e independiente de poder ilimitado.

---

[1] PORRUA Pérez, Francisco, Teoría del Estado, México, Porrua, 1999, pp. 24-25.
[2] GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrua, 1984, p. 98.

"... El Estado es una manifestación de la vida en sociedad, nace como una necesidad del grupo humano, es la sociedad por excelencia, perfecta y completa, en él se encuentra la familia, el municipio y las agrupaciones con fines propios y específicos, como las corporaciones, los sindicatos, las asociaciones, etc.,..." [3]

Este planteamiento confirma a la sociedad como la creadora del Estado y se identifican a las primeras instituciones sociales como formadoras del mismo, así también, se destaca a los actores políticos que lo integra y participan en la vida estatal.

Cada una de las definiciones anteriores tienen una percepción y una filosofía acerca del Estado, a quien le atribuyen, de acuerdo a su punto de vista, poderes y extensión. Así mismo, se destaca la materialización de la acción del Estado a través de uno de sus elementos: el gobierno, cuyo quehacer es la responsabilidad en la solución de problemas públicos en un espacio históricamente determinado.

"... Gobierno es el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines..."[4]

Lo anterior, determina que el gobierno mantiene vínculos con la sociedad a través del cumplimiento de los servicios requeridos por la misma, estos vínculos son los que se generan con la administración pública, base del poder ejecutivo, para establecer líneas encaminadas al crecimiento y desarrollo nacional.

El Estado, tiene autoridad que ejerce en la actividad política, por medio de la administración que a su vez representa un intermediario entre el gobierno y los gobernados.

---

[3] MOTO Salazar, Efraín, Elementos del Derecho, México, Porrua, 1968, p. 61.
[4] DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, México, Porrua, 1986, p. 284.

"... Administrar es proveer, por medio de servicios, a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público..."[5]

En este sentido, la responsabilidad de los servicios públicos en manos del Estado, es un determinante de bienestar social, por lo cual la administración pública tiene la responsabilidad de dirigir y operar la actividad social del propio Estado.

Cabe señalar que para Francisco Porrua Pérez "... La función de administrar no es la de gobernar, porque la administración se refiere a cosas, mientras que el gobierno se dirige en forma directa a los hombres..."[6]

La diferencia es clara, ya que para llevar a cabo una buena administración se hace necesario eficientar, las herramientas e instrumentos del Estado que permitan tener canales de comunicación adecuados con los gobernados, que son los que despiertan la actividad gubernamental encaminada a la satisfacción de intereses generales, que desde luego se derivan de un acto del poder ejecutivo, respondiendo a diagnósticos sociales de urgente atención.

"... La administración pública es parte fundamental en los procesos políticos, económicos y sociales; se encarga de que las decisiones administrativas trasciendan en la transformación de la realidad social del país, a través de la coordinación y orientación de múltiples programas y tareas relacionadas directamente con el cumplimiento de los fines que persigue el Estado..."[7]

Lo anterior describe a la administración pública como la responsable de la estructura, relaciones y acciones entre el Estado, gobierno y gobernados a través de instrumentos como la planeación, que permite vincular los medios y los fines.

---

[5] PORRUA Pérez, Francisco, **op. cit**, p. 297.
[6] **Ibíd.**, p. 298.
[7] RAMOS Ríos, Víctor Manuel, Et. al., La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo, México, IAPEM, 1995, p. 27.

El arte de administrar, implica una serie de características de todos aquellos que participan del proceso, pero definitivamente la visión de quien encabeza la dirección es fundamental en el éxito de los objetivos contemplados. El término de planeación advierte una gran diversidad de acepciones, al respecto señalaremos algunas:

Para George Terry, la planeación es "... seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias, para realizar los objetivos organizacionales..."[8]

Al respecto, el banco de información es fundamental en la elaboración de un plan, así como los canales y selección de la misma, ya que nos permitirá un acercamiento a los requerimientos más importantes. La planeación, como lo señala Terry, es una visión futurista que debe sostenerse en la realidad y en hechos concretos para la definición de los nuevos objetivos en función de los recursos.

Por su parte, Agustín Reyes Ponce señala que la planeación es "... fijar con precisión lo que va a hacerse (...), consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que han de orientarlo, la secuencia de las operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y número necesarias para su realización... "[9]

Por lo tanto, planear es la construcción anticipada del crecimiento y desarrollo, de ahí que sea tan importante establecer tiempo y espacio con el fin de seleccionar y optimizar recursos para evitar despilfarro. Se hace necesario establecer cursos de acción, ya que trabajar de manera aleatoria o fortuita ocasionaría olvidos o pérdidas, no sólo monetarias, sino materiales.

---

[8] TERRY R., George, Principios de la Administración, México, C.E.C.S.A., 1961, p.195.
[9] REYES Ponce, Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, México, Limusa, 1972, p.165.

Los autores citados conciben a la planeación como un medio que orienta a la organización para alcanzar sus objetivos tratando de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, es decir, la encuadran desde un punto de vista eminentemente administrativo.

Para Ignacio Pichardo Pagaza, la planeación es "... una función de la administración (pública) que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; definir las estrategias políticas para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y la evaluación de resultados..."[10]

En este sentido, la coordinación de todos los recursos es básica para el logro de los objetivos, así como establecer plazos, porque se determinan cursos de acción en tiempo y espacio, además de una clara definición de funciones y responsabilidades de quienes participan durante todo el proceso de planeación asegurando una acción gubernamental eficiente basada en el control y evaluación del mismo.

Por su parte Russell L. Ackonf menciona que la planeación es "... un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que inicie una acción (...) apropiada, aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable..."[11]

---

[10] PICHARDO Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, tomo II, México, INAP, 1984, p. 16.
[11] RUSSELL L., Ackoff, Un Concepto de Planeación de Empresas, México, Ed. Limusa, 1972, p. 15.

La evaluación, es uno de los pasos más importantes en la medición de resultados parciales o finales; este elemento es el que retro-alimenta a la planeación que tiene la característica de la corrección, por lo que no es de ninguna manera un instrumento rígido e intocable, todo lo contrario, permite el cambio de ritmos, cursos de acción, reorientación en las políticas, modificación en el diseño, etc.

Para Gonzalo Martner, la planificación es "... la actitud de hacer planes de acción para el futuro, es la fijación concreta de metas a la conducta de un plazo determinado y la asignación precisa de medios de acción en función de aquellos objetivos (...) es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia..."[12]

Matner, destaca que la planificación es la actitud de hacer planes en la que se debe tener sensibilidad política y social, así como talento para coordinar a las diferentes instituciones responsables de la acción planificadora y de aquellos que retro-alimentan el proceso; está es una de las muchas coincidencias entre la planeación y la primera.

Los puntos de vista de los autores citados, coinciden en establecer que la planeación es un proceso que prevé un futuro deseado, establece objetivos y metas; busca la racionalización de los recursos y su vinculación con los fines; es un instrumento para promover el desarrollo económico y social, ayuda a prever los obstáculos que se presentan en la ejecución de las acciones; posibilita la toma de decisiones anticipada y promueve la eficiencia de una organización simple o compleja.

En este sentido la planeación no sólo es una técnica, es también un procedimiento político orientado a la satisfacción de necesidades de interés común y de procuración del desarrollo socioeconómico del país.

---

[12] MARTNER Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, México, Ed. SXXI, 1977, p. 45.

La planeación está integrada -como en algunos casos se expuso- por planes, programas y proyectos lo que significa que debe contar con instrumentos y medios de coordinación necesarios para alcanzar las metas deseadas, bajo un constante proceso de interacción gubernamental.

El plan esta integrado por programas que permiten la organización secuencial de las tareas globales, "... coordinando los recursos que, para ello intervienen. Todo bajo objetivos preestablecidos..."[13]

La organización de las actividades o tareas deben de estar de acuerdo al perfil o características de las demandas, actores y espacios, por lo que se hace necesario programar en términos reales y factibles.

La planeación además de ser una herramienta indispensable para alcanzar la eficiencia de la administración en el espacio público, es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos, programas y proyectos; así como su respectiva ejecución, es decir, la idea central de la planeación es la de racionalidad para generar bienestar social.

[13] VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas en México, México, 6ª., Ed. Limusa,1980, p 58.

I.2 TIPOS Y PROCESO DE PLANEACIÓN EN MÉXICO

La planeación tiene diferentes formas de operar, lo anterior está en función al tipo de economía de que se trate, es decir, adquiere diferente comportamiento dependiendo de la aplicación que se le dé; al respecto, Torrico Taborga clasifica las siguientes: "... Planeación imperativa, indicativa, retrospectiva, circunscriptiva, estratégica y táctica..."[14]

Cuadro No. 1 Tipos de Planeación

TIPO DE PLANEACIÓN	CARACTERÍSTICAS
IMPERATIVA	El Estado es quien la formula: - compulsiva - autoritaria - inflexible
INDICATIVA	El Estado se convierte en el director de la vida económica - flexible - democrática
RETROSPECTIVA	Analiza las acciones del pasado tomando en cuenta los resultados - determinista - probabilista
PROSPECTIVA	Permite seleccionar una alternativa factible para la operación de las acciones para el futuro.
CIRCUNSCRIPTIVA	Responde a la urgencia para resolver un problema a corto plazo.
ESTRATÉGICA	Es la selección de acciones y políticas.
TÁCTICA	Trata de seleccionar medios, por los cuales alcanzará los objetivos perseguidos

Fuente: Datos extraídos de la obra de Torrico Taborga. Diseño propio.

En cierta medida, esta visión nos acerca al desenvolvimiento y participación del Estado en la organización económica nacional, de acuerdo a las circunstancias y estrategias para alcanzar objetivos.

El desarrollo de la planeación ha generado otros puntos de vista, en cuanto a su aplicación desde un ámbito interno, dependiendo de la necesidad que se tenga, por ello se le ha clasificado en otros enfoques.

---

[14] TORRICO Taborga, Concepciones y Enfoque de Planeación Gubernamental, UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm. 7, 1980,pp. 5-20.

Al respecto existe otra tipificación "... Por su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente..."[15], como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 2 Tipos de Planeación

TIPO DE PLANEACIÓN	CARACTERÍSTICAS
TAMAÑO	- Planeación macrospectiva: integral - Planeación microspectiva: problemas particulares
ÁMBITO	- interno - externo
FORMA	- puede desarrollarse a través de un plan maestro - o por esquema, como marco de referencia para elaborar programas, proyectos, etc. - es circunstancial y dirigida
PROPÓSITO	- trascendente, sobre todo en la planeación estratégica ya que tiene mayor alcance - resolutoria, es decir a corto plazo y de efectos inmediatos.
DURACIÓN	- a corto plazo - mediano plazo - largo plazo
CURSO	- adaptativa, por ser flexible - estricta, precisa y de corta duración
PARTICIPACIÓN	- democrática, participan los diferentes grupos sociales en todo el proceso -autoritaria, sólo una persona u órgano elaboran todo el proceso
VERTIENTE	- global - sectorial - institucional

Fuente: Datos analizados de Carlos Matus. Diseño propio.

Esta clasificación, proyecta la gran variedad de funciones y opciones que indican la capacidad de adaptación de esta herramienta en cualquier espacio y organización. Así mismo refleja los beneficios como herramienta en la dirección y operación de los planes y proyectos en los diversos ámbitos de gobierno.

Otra de las características de la planeación es la de sus principios, que la convierten en un instrumento atractivo para la acción gubernamental, ya que particulariza cada una de sus utilidades.

[15] MATUS, Carlos, Estrategia y Plan, 6ta. Ed., México, Siglo XXI, 1985, p. 110.

"... La planeación tiene principios que dan base a la acción planificadora: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad, inherencia y flexibilidad..."[16] en este cuadro se aprecian estos elementos:

Cuadro No. 3 Principios de la Planeación

PRINCIPIOS	CARACTERÍSTICAS
RACIONALIDAD	Selección adecuada de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático a partir de la disponibilidad de recursos.
PREVISIÓN	Formulación anticipada de los cursos de acción futuros, teniendo como base el diagnóstico
UNIVERSALIDAD	(...) abarca todas las fases del proceso administrativo
UNIDAD	Es la integración de los planes, programas y proyectos.
CONTINUIDAD	(...) deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así la secuencia de las tareas realizadas.
INHERENCIA	La planeación es necesaria para cualquier organización.
FLEXIBILIDAD	Consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, (...) no se debe caer en actos anárquicos y de desorden.

Fuente: datos extraídos de la obra de Víctor Manuel Ramos Ríos. Diseño propio

La planeación ofrece muchas ventajas para el crecimiento y desarrollo a cualquier nivel gubernamental (federal, estatal y/o municipal) Sus principios nos indican su adaptabilidad a las circunstancias y exigencias de evaluación, así como de un control para su corrección y continuidad.

Se ha comentado acerca de los elementos que integran la planeación como son, los objetivos, recursos, tiempos y hasta las estrategias que un plan debe tener para alcanzar sus metas; incluso que la planeación supone un orden y sistematización para realizar acciones, pero lo más importante es que "... es una técnica-metodológica y una actividad jurídico formal del Estado..."[17]

[16] RAMOS Ríos, Víctor Manuel, **Op. cit**, pp.42-44.
[17] MATUS Carlos, **Op. cit.**, p. 51.

Cuando nos referimos a la técnica-metodológica, estamos indicando un conjunto de pasos y actividades que son necesarios para dar forma a un conjunto de decisiones que guiarán el quehacer de cualquier institución pública o privada.[18]

En el enfoque jurídico-formal "... el proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional, Estatal y Municipal; y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática..."[19] en el que se distinguen las siguientes etapas:

Cuadro No. 4 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN	ACTIVIDADES	RESULTADOS
FORMULACIÓN	-Elaboración de un diagnóstico socio económico -Fijación de objetivos y prioridades -Definición de políticas y estrategias -Determinación de metas de plazos mediano y corto. -Previsión de recursos -Criterios para la coordinación con estados. -Concentración con grupos sociales	Plan Nacional de Desarrollo (PND) Programas estratégicos de mediano plazo
INSTRUMENTACIÓN	-Precisión de metas y acciones -Definición de instrumentos de política económica y social. -Asignación de recursos -Determinación de responsables de la ejecución -Establecimiento de tiempos de ejecución del plan y los programas	Programas Operativos Anuales (POA) Vinculación del corto plazo con el mediano plazo Vertientes de operación del Programa Operativo Anual.
CONTROL	-Vigilancia sobre la ejecución de acciones del plan y programas de desarrollo -Detección y corrección de acciones, insuficiencias o incongruencias	Establecimiento de controles: normativos, administrativos, Económicos y sociales
EVALUACIÓN	-Valoración y verificación de resultados -Medición de la integración entre los niveles de planeación -Adecuación de las acciones de corto plazo con las de mediano plazo. -Confrontación de los resultados del Plan con los objetivos definidos por la sociedad	Aporta elementos de juicio sobre lo conseguido. Propuestas de ajuste a líneas estratégicas y líneas de acción del PND y los programas

FUENTE: Documento mimeografiado, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.

[18] El diagnóstico, el establecimiento de objetivos y metas, así como estrategias en las líneas de acción, la coordinación, la programación, el presupuesto, el control y la evaluación.
[19] Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-85, Documentos Normativos y Metodológicos, T.17,México, F.C.E., 1985, p. 27.

El cuadro anterior, permite apreciar el proceso de planeación detalladamente, confirmando su importancia en la actividad estatal frente a una sociedad compleja con innumerables necesidades, en donde las distintas condiciones sociopolíticas determinan el tipo y orientación de la planeación.

I.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

La instrumentación de políticas orientadas al aspecto social, necesariamente implica a la planeación en cualquiera de sus dimensiones, pensar que una dirección nacional pueda estar apartada de esta técnica, complicaría su radio de acción, así como su capacidad para detectar y resolver problemas prioritarios; ya que despachar asuntos nacionales de manera fortuita o azarosa resultaría caótico e incluso confuso para determinar líneas a seguir, así como tiempos y costos en la operación de proyectos o tareas.

El establecimiento de una programación nacional a principios del siglo XX como herramienta del desarrollo económico, fue sin duda uno de los "inventos" más extraordinarios y revolucionarios en la acción del gobierno, de tal suerte que hasta en países con sistemas económicos liberales fue adoptada como palanca para el desarrollo.

La planeación económica, es una técnica innovadora, que dio un cambio en la actuación del Estado –capitalista- frente a los asuntos económicos y sociales; se sabe que tiene su origen en la planificación, que a diferencia de la primera, es una aportación del régimen socialista considerada como categoría histórica, en la que los planes de producción se vuelven científicos, es decir, toman un carácter metodológico, inaugurando una nueva forma de trabajo conjunto, dando resultados alentadores en el desarrollo económico nacional.

A México llega en 1934, constituyéndose como parte fundamental de la actividad administrativa para todos los niveles de gobierno, desde entonces, se elaboran planes, programas y proyectos de trabajo para la futura dirección de la economía nacional. El Poder Ejecutivo, precisa conocimiento pleno de las necesidades sociales, así como una gama de posibilidades para resolverlas; lo que surgió como una moda en el primer tercio del siglo, había terminado por convertirse en un estilo de política económica y contacto social eminentemente administrativo.

La planeación en México ha sufrido interesantes transformaciones, por ejemplo, durante la década de los setentas se conformaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales, hecho que produjo avances en la dimensión administrativa.

El punto culminante fue con la reforma administrativa realizada en 1976, en donde para planear se hizo necesario la "... utilización de metodologías y sistemas operativos encaminados a superar las obsoletas prácticas administrativas..."[20]

De esta manera se empezaron a realizar planes y programas, diseñados para escalas y ámbitos sectoriales e intersectoriales específicos como un esfuerzo para ubicar a la planeación como práctica obligatoria en las actividades prioritarias del desarrollo.

La reforma administrativa de 1976 sirvió como base del Plan Global de Desarrollo de 1980-82, que gestó el Sistema Nacional de Planeación, cuyo fin era "... la reorganización de instrumentos económicos y políticos para un sano desarrollo en las funciones del Estado..."[21]; lo relevante fue las experiencias en la planeación estatal y municipal.

---

[20] RAMOS Ríos, Víctor Manuel, **Op. cit.**, p. 69.
[21] **Ibíd.**, p. 72.

Este Plan constituyó al mismo tiempo la congruencia y racionalidad tanto política como administrativa, en el que la planeación estaba incluida para convertirse en la estructura de trabajo del Estado, ya que se fijaron prioridades, alternativas, objetivos, metas en tiempo y espacio, se pretendía ordenar acciones, eligiendo recursos, para coordinar esfuerzos, estableciendo responsabilidades, con los auxiliares de control y evaluación que permitieran en su caso correcciones de consecuencias benéficas.

El resultado de estos esfuerzos se materializaron en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-88, en el que la planeación era el renglón estelar de dicho documento, tal fue la importancia, que se modificó el artículo 26 constitucional para establecer "... la intervención del Estado en la organización de un Sistema de Planeación Democrática..."[22]

En dicho sistema se consideran a todos los sectores y a todas las organizaciones en el proceso de planeación para el desarrollo nacional. Lo revolucionario de este proyecto estribó, en la descentralización de funciones ocurridas en ese tiempo, ya que de acuerdo a los ámbitos de competencia, la posibilidad de establecer planes y programas realistas era más precisa, y por consecuencia se podría lograr lo planeado.

La corriente de la planeación no disminuyó, por el contrario se hizo necesaria, así que en 1989-94 continuo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, específicamente con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, cuya preocupación principal era la soberanía, la vida democrática, la recuperación económica y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

---

[22] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, novena edición, México, Mc Graw Hill, 2004, p.24.

Con este plan, el gobierno de la República, destaca una nueva política federalista utilizándola como estrategia para la modernización nacional y anuncia que "... el Municipio se convertiría en el promotor del desarrollo económico y social, asumiendo su papel en la asignación y localización de la inversión pública..." [23]

Lo innovador, de estos dos planes de gobierno, era la continuidad para la ejecución de trabajos, evitando con ello, costos de todo tipo y perdida de tiempo, factores que reducen las posibilidades de crecimiento económico y dificultan aún más el camino hacia el desarrollo.

I.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La continuidad de los proyectos nacionales, presume una ejecución consensuada de la acción de gobierno, a través de una administración pública responsable, apuntalada en una planeación cuyas pretensiones son las que el desenvolvimiento social necesita, por lo que se requiere de una constante innovación acompañada de políticas públicas.

"... Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que (...) los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios..." [24]

Al respecto, se destaca la participación social en la vida estatal, como una herramienta, para la identificación de problemas que conduzcan al diseño de lo que se ha de hacer o no, frente a asuntos públicos de carácter prioritario; no necesariamente los nacionales, que el grupo social exige su solución.

---

[23] Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983-88, **Op. cit.**, 33.
[24] TAMAYO, Jesús, El Análisis de las Políticas Públicas, en: Bañon, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997, p. 281.

Luis Aguilar Villanueva considera que "... el uso de las políticas públicas contribuye a la elaboración de decisiones más eficaces, (...) que sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos..."[25]

La cita anterior, señala la responsabilidad que tiene el gobierno a través de los administradores, diseñadores y planificadores; así como la utilización de información necesaria para canalizar conflictos y tomar las decisiones encaminadas a la solución del mismo.

Todos los días la sociedad se enfrenta a una serie de obstáculos en su desarrollo y, tanto el gobierno como la sociedad en general están incluidos en la búsqueda de soluciones.

Las políticas públicas son alternativas para modernizar la acción del gobierno, Uvalle las considera como "... cursos de Acción..."[26]

Los cursos de acción están determinados por diversos sectores sociales implicados en algún problema público en el que la gestión gubernamental entra en acción para seleccionar la mejor alternativa para la solución de conflictos y es precisamente a ese conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo que se conoce como políticas públicas.

Para Manuel Canto Chac "... son cursos de acción tendientes a solución de problemas públicos, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos con mecanismos de participación de la sociedad..."[27]

---

[25] AGUILAR, Villanueva Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas. México, Ed Miguel Ángel Porrua, 1992, p. 18.
[26] **Ibíd.**, p. 19.
[27] CANTO Chac, Manuel, Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas, México, Trillas, 1999, p. 45.

Es decir, constituyen una brújula en el camino de quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones bajo presiones y en situaciones de incertidumbre.

De acuerdo al punto de vista de Juan Miguel Ramírez Zozaya, "... el estudio de la formulación de las políticas públicas debe ser desde tres perspectivas de análisis: la estructuración de los problemas, la agenda de los temas y la dimensión pública de los asuntos..."[28]

De la habilidad del administrador para la identificación y estructuración del problema, depende la atención del mismo, es decir. incluirse o no en la agenda, como caso a resolver, lo cual dependerá de la información para ubicar la extensión y alcance del problema a fin de establecer estrategias de solución.

Juan Montes de Oca Malvaez, destaca seis elementos básicos que debe contener una política pública: "... El problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la evaluación..."[29]

Estos pasos suponen un conocimiento amplio sobre la comunidad, por parte de quien diseña las políticas públicas, además de poseer una sensibilidad política en asuntos públicos para la toma de decisiones, sobre todo cuando se proyecta la evaluación en la acción del gobierno respecto a otros intereses que pudieran no ser beneficiados en la agenda o en el diseño de las políticas.

Hoy es una constante, la atención pronta y primera de los problemas locales; los nacionales parecen estar rebasados, al menos, en cuanto a la importancia o percepción del ciudadano que evalúa la acción gubernamental de forma inmediata y real, lejos de las estadísticas o indicadores nacionales.

---

[28] RAMÍREZ Zozaya,_ Juan Miguel, Tres perspectivas de Análisis en la Formulación de Política Locales. México, Trillas, 1999, p. 89.

[29] MONTES DE OCA, Malvaez Juan, Material proporcionado por el responsable del 1er. módulo del Seminario de Políticas Públicas sobre Asuntos de Gobierno, México, UNAM, 2003, p.59.

Los gobiernos locales juegan un papel importante dentro de la red de información, tal vez, porque es ahí donde se genera una comunicación fresca y se conoce de primera mano las demandas sociales más urgentes, que poco o nada tienen que ver con las nacionales; por ello, el gobierno municipal ha tenido que adaptarse a la pujante participación de los gobernados, que inciden en la definición de la agenda de trabajo en espera de resultados inmediatos.

Cuando hablamos del gobierno local es indispensable referirnos a una de las formas de la administración pública: la descentralización,[30] que ofrece una amplia gama de acciones para el ejercicio administrativo del gobierno federal, que requiere de la renovación de estilos y formulas en el quehacer político y administrativo para su desenvolvimiento, más aún en Estados modernos[31], en el que localidad interactúa de manera frecuente en asuntos públicos.

Sin duda, se hace necesaria la renovación de estilos y fórmulas en el quehacer político y en las relaciones con la sociedad, bajo una nueva perspectiva de políticas públicas, sobre todo en municipios metropolitanos como los del Estado de México que se encuentran en expansión.

Las políticas públicas y los gobiernos locales parecen coincidir en los problemas públicos contingentes, por lo que se hace necesario redefinir el proceso de la planeación para eficientar la acción del estado a través de innovadoras estrategias como las que pudieran ofrecer las políticas públicas[32].

---

[30] De acuerdo a la definición de DE PINA, Rafael, "la descentralización es la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa. La política (...) a la estructura del estado; la administrativa, (...) a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos..." DE PINA, Rafael, **Op. cit.**, p. 231.

[31] " (...) Ahora los ciudadanos, en tanto que personas privadas, tienen derechos subjetivos-públicos que pueden hacer valer legalmente frente a un soberano" HABERMAS Jurgen, Teoría de la Acción Comunicativa II, Madrid, Ed. Taurus, 1991, p. 508.

[32] "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes". VILLANUEVA Aguilar, Luis F., Estudio introductorio a la Antología I, Estudio de las Políticas Públicas, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992, p.33

"... El proceso de estructuración de problemas se convierte en el proceso de búsqueda, creación, y es, al mismo tiempo, un primer examen de las ideas o vías de solución..."[33]

En este sentido las políticas públicas, coinciden con la planeación en cuanto a la búsqueda de las mejores alternativas en la solución de los problemas nacionales o locales."... La formulación de la política, tiene que orientarse por las necesidades de los usuarios, las políticas municipales deben apreciarse con un sentido estratégico, pues ellas son pilares para el desarrollo económico-social del país. Esto sería posible a través de la democratización de la función pública..."[34]

Un factor constante, identificado por los autores citados, ha sido la participación ciudadana como el verdadero eje rector de la acción gubernamental, tanto en el diseño como en la evaluación de las políticas.

La democratización, no sólo ha sido electoral, ha llegado a la esfera de los que participan activamente en la toma de decisiones, incluyendo a la ciudadanía, implicando una apertura política-administrativa con carácter social.

La práctica de la política contemporánea se efectúa cada vez más en la vida pública. El espacio público permite la convivencia de individuos, organizaciones, familias y grupos en asuntos públicos que son competencia común.

Los asuntos públicos pueden definirse como "... un conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizados por reglas comunes, a fin de asegurar que la convivencia social se reafirme de acuerdo con la estabilidad y desarrollo compartido..."[35]

---

[33] RAMÍREZ, Zozaya Juan Miguel, **Op. cit.**, p. 87.
[34] **Ibíd.**, p. 93.
[35] UVALLE Berrones, Ricardo, Estado, Gobierno y Políticas Públicas, México, Trillas, 2000, p. 15.

Desde luego la sociedad comparte generalidades en materia de necesidades como la seguridad, vivienda, salud, etc., organizadas bajo un marco legal para su atención en tiempo y espacio por parte del gobierno.

Para Ricardo Uvalle, "... los asuntos políticos (...) de los ciudadanos se les reconoce como problemas públicos..."[36]

Los problemas públicos dan cuenta de las dificultades, restricciones, conflictos y carencias que hay en el espacio público, sobre todo cuando la respuesta no llega en tiempo o en forma la ciudadanía actúa por su cuenta o, a través de organizaciones que ofrecen alternativas a corto o mediano plazo.

"... Los problemas públicos son atendidos por instituciones públicas (gobierno y administración pública) Son instituciones dotadas de capacidades para regular conflictos, contratiempos y desajustes sociales..."[37]

De nueva cuenta se plantea al gobierno y a la administración pública como los brazos en la construcción de la vida social armónica, es decir, son responsables en la atención a las demandas sociales y, sobre todo, de la ejecución de acciones a solucionar conflictos, ya que la sociedad exige cada vez más eficiencia y participación de manera democrática.

Desde luego que la transformación gubernamental implica un gran esfuerzo por romper con viejos esquemas sobre su actuación y función, la tarea por renovarse incluye deshacerse de las arcaicas formas en el diseño de políticas y, sobre todo, exige una madurez en la gestión y negociación con los diferentes actores políticos y sociales que cada día intervienen más en la supervisión de resultados.

---

[36] **Ibíd.**, p. 15.
[37] **Ibíd.**, p. 16.

I.5. INSTRUMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal vez algunos consideren que la planeación ya no tiene sentido en la administración pública, sin embargo la definición de tareas hoy por hoy siguen siendo necesarias, ya que permiten establecer al igual que las políticas públicas cursos de acción.

Desde luego que la planeación es la anticipación a los hechos y reviste una tendencia futurista bajo una serie de supuestos; por su parte, las políticas públicas viven en el marco del presente, de lo contingente; pero las dos, de una o de otra manera buscan la solución de problemas sociales.

"... La toma de decisiones es la respuesta racional a estímulos ambientales, (...)de los grupos sociales. Las demandas y apoyos de la población y el medio ambiente, pueden ser convertidas por el sistema político directamente en políticas o, alternativamente, a través del establecimiento de programas de actuación, o de una combinación de ambos..."[38]

Actualmente, se necesitan de administradores públicos con cualidades políticas que puedan llevarlos a la mejor toma de decisiones, a encontrar los canales de comunicación adecuados con todos los agentes sociales; a demás contar con una capacidad de gestión y liderazgo para cumplir con el fin del Estado: el bienestar social.

"... El sistema político es un conjunto de interacciones, pero esas interacciones, no están aisladas; al contrario, son agrupables en subsistemas y componentes: el sistema administrativo es uno de esos subsistemas..."[39]

---

[38] BELTRA Y Puga, Tatiana y DE LA TORRE Yarsa, José Miguel. El Predominio de las Presiones Políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales, INAP, 1980, p 36.
[39] **Ibíd.**, p.36.

La cita anterior, destaca la complejidad que existe entre los diferentes elementos que componen el sistema político así como la dificultad para llegar a acuerdos que de una u otra manera satisfagan las expectativas de todos.

"... El sistema administrativo, entonces, entendido como el conjunto de actividades involucradas en el establecimiento y ejecución de programas de actuación política, en tanto que el proceso administrativo es la conversión de materia-energía o información en programas de actuación política..."[40]

Esta perspectiva deslinda la parte administrativa de la técnica, sin embargo deja entre ver que una y otra, son necesarias para la generación de actividad gubernamental, es decir, se complementan.

Por otra parte, los cambios sufridos en las formas de relación entre los miembros de la sociedad civil y el sistema político determinan un escenario[41] sustancialmente diferente en los espacios decisorios locales. La participación organizada de grupos y actores en la definición y ejecución de acciones concretas cobra hoy en día un papel preponderante.

"... Se pueden detectar cuatro canales básicos de información: el sistema político; el sistema de presiones informales y los mecanismos de consulta utilizados por algunas Secretarías; la retroalimentación interna proveniente de la operación de las políticas establecidas; y la investigación e inteligencia..."[42]

La importancia de contar con información oportuna y veraz es desde luego determinante en el diseño de una política o bien en la elaboración de planes y programas que de una u otra manera se convertirán en políticas.

---

[40] **Ibíd.**, p. 37.
[41] Para el Maestro Martín Vázquez, los escenarios "... son posibles acciones presentes y futuras basadas en la actuación de experiencias de los actores..." Cátedra impartida en el Seminario Análisis de Políticas Públicas sobre asuntos de gobierno, México, UNAM, FES Acatlán, noviembre de 2003.
[42] BELTRA Y Puga, **Op. cit.**, p. 38.

Es por ello que se deben identificar los canales que conduzcan a una realidad social para la determinación de líneas de acción para detectar los requerimientos y a su vez clasificarlos de acuerdo a su propia naturaleza y, agendar su atención.

Las formas de organización social son diversas, y en algunos casos, espontáneas, probablemente surjan por lo apremiante de las demandas, o por lo grave de la contingencia que viven, o porque sus necesidades pueden convertirse en banderas políticas para grupos de esta naturaleza, a quienes les pudieran reportar beneficios políticos, dependiendo del caso; de una u otra forma se ejerce presión para obtener una respuesta.[43]

La heterogeneidad de la sociedad es diversa lo que complica un verdadero proceso de planeación, sobre todo cuando la costumbre es, adaptar los planes y programas al proyecto federal y estatal. Lo que en muchos casos, no responde a la cotidianidad de los problemas locales, provocando que la sociedad se organice y ejerza presión bajo medidas extremas, a fin de que se les atienda.

En este sentido, las movilizaciones pueden terminar por convertirse en grupos formales e identificarse como fuerzas políticas que necesariamente se incluirán en la toma de decisiones futuras.

El que la población emplee mecanismos de presión, distintos a los jurídicamente permitidos, refleja que las acciones emprendidas por el gobierno, a través de la administración pública, pudieran no ser lo satisfactoriamente esperadas, y por ello la ciudadanía se moviliza ante la ineficiencia gubernamental para tratar asuntos simples que crecen y obligan a la revisión y ajuste de la agenda gubernamental bajo la presión social.

---

[43] Continuado con el punto de vista de Beltra y Puga, en su obra El Predominio de las Presiones Políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales, se afirma que los grupos de presión juegan un importante rol tanto en la decisión como en la implementación de políticas.

Por esta razón, una de las tareas más importantes de la planeación es, recoger toda esa información -que pudiera generarse en el propio gobierno o de situaciones contingentes en que la población actúa para obtener algún beneficio- necesaria para el proceso y su posterior transformación en políticas dirigidas a resolver problemas públicos[44].

"... La planeación hace explicitas las presunciones del proceso administrativo; por ello, la planeación administrativa o la planeación de políticas, es un sistema de comportamiento o, en otros términos, un sistema de interacciones (...) que están predominantemente orientadas a hacer explícitos los programas de actuación políticos..."[45]

Lo anterior, nos lleva a pensar que esta herramienta no es estática, por el contrario, es dinámica en la medida que interactúa dentro de la administración pública y frente a situaciones de carácter contingente externas. De una o de otra forma, las demandas sociales se responden con planes de acción en tiempo y espacio por lo que la planeación está presente para la determinación, ejecución y evaluación de las políticas implementadas.

La perspectiva de la planeación, a través de las políticas públicas llevaría a una comunicación más oportuna para la definición de objetivos desde el nivel más simple -como es el municipal- hasta el federal, bajo esta visión resultaría más exitosa y satisfactoria la evaluación, tanto para el gobierno como para la sociedad que espera una acción coordinada entre niveles de gobierno, funcionarios, planes, programas y proyectos, y en consecuencia el logro de objetivos.

---

[44] Según Beltra y Puga "... La planeación se ocupa del procesamiento de información encaminada al establecimiento de programas de actuación, (...) necesita tratar con tanta información como sea posible, pero siempre de un modo manejable, para establecer un marco general de acción..."

[45] **Ibíd.**, p. 45

Por la trascendencia del tema, el marco teórico que en esta primera parte se presentó, nos permitió identificar los elementos que explican la importancia y el uso de la planeación y las políticas públicas en una sociedad participativa y compleja.

La transformación o innovación en las herramientas de la administración pública es irreversible ante una ciudadanía interesada en resolver sus problemas, por lo que los planeadores, diseñadores o actores políticos deben considerar la opinión pública en el diseño, implementación y evaluación de las mismas.

El fenómeno de participación social, como algo cotidiano, ha obligado a modificar los estilos de negociación o gestión política; la administración pública hasta hoy contaba con herramientas de carácter técnico como la planificación, que por sí sola parecía una alternativa para la solución a problemas públicos. Sin embargo no ha sido suficiente este ejercicio técnico-administrativo frente a lo esperado por la sociedad.

Por lo que las políticas públicas se hacen necesarias en el enriquecimiento del proceso de planeación orientado a resolver problemas públicos, desde el municipio hasta la federación.

El municipio, es la primera instancia en recibir y atender demandas sociales que requieren soluciones inmediatas a problemas locales de carácter urgente o importante, obligando a los actores políticos a la mejor toma de decisiones.

Las limitaciones político-económicas a las que se enfrenta el municipio son históricas, pero bien vale la pena apostar a una planeación nutrida de política pública, para rebasarlas, ya que en la fase de formulación:

"... se determinan los objetivos a perseguir, se analizan las alternativas disponibles, se evalúan las consecuencias, se recibe presiones de grupos externos, se negocia con ellos y con los sectores de opiniones diferentes, para llegar finalmente a una decisión que define la política... "[46]

La planeación actual y la política pública deberían ser, como se destacó en la cita anterior, verdaderos instrumentos de organización y coordinación de planes, programas, proyectos, tareas y funciones de todo el país, evitando con ello, el olvido de lo cotidiano por lo nacional.

La planeación además de ser un acto racional, debiera ser un ejercicio de política pública permanente que debe plantearse desde de la misma base de la construcción federalista: el municipio.

El municipio es sin duda una institución compleja y tipificarlo más, ya que presenta una diversidad muy amplía derivada de las características geográficas que reflejan un crecimiento desigual entre las regiones.

Los municipios más importantes, por su desenvolvimiento e impacto nacional, son los llamados metropolitanos. El Estado de México[47] cuenta con el mayor número de ellos, de los cuales 11 rodean al D.F., conformando la zona más poblada del país y en consecuencia con el mayor número de demandas, lo que implica un cambio en la gestión administrativa, además de una coordinada y efectiva planeación.

[46] CARDOSO, Miriam. Formulación de Políticas. México, CIDE, 1983, p.1.
[47] Actualmente cuenta con 224 municipios.

CAPITULO II PLANEACIÓN: UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA MUNICIPAL.

La planeación es un sistema complejo y una herramienta útil de la Administración Pública y del Estado, su éxito depende del apoyo de los tres órdenes de gobierno, ya que es un trabajo de coordinación de esfuerzos y por supuesto de ideas convertidas en proyectos, encaminadas al bienestar social.

La posibilidad de establecer esa coordinación, es factible gracias a la forma de gobierno federal, que por añadidura tiende una red de compromisos jurídico-administrativos entre los órdenes de gobierno involucrados, en una correspondencia de obligaciones institucionales jurídicamente establecidas.

La planeación es integral cuando la coordinación de acciones de gobierno está construida por objetivos alimentados de los requerimientos, tanto localistas como nacionales; el sistema federal permite una interacción de necesidades y soluciones, ya que establece compromisos, responsabilidades y acuerdos, sobre todo cuando los objetivos son fundamentales en el desarrollo del país, como lo es la educación, entre otros.

Acercarnos al federalismo, nos lleva a pensar en la descentralización y en consecuencia a remitirnos a nuestra forma más elemental -pero no menos importante- de organización política administrativa: el municipio, cuya existencia es fundamental, en virtud de que es el operador de las políticas y la primera ventana de necesidades sociales, estas condiciones le convierten en el elemento clave de la planeación estatal y nacional, por conocer de primera mano los éxitos o fracasos del la acción de gobierno.

II. 1 EL MUNICIPIO EN LA ORGANIZACIÓN FEDERALISTA.

El federalismo es una forma de organización estatal que fundamentalmente articula la relación entre los ámbitos federal, estadual[48] y municipal para la coordinación y operación de proyectos nacionales.

"... El concepto federal deriva del latín *foedus, eris,* que significa alianza y alude a un movimiento político. El federalismo tiene básicamente una óptica de carácter territorial, con base en una filosofía de igualdad..."[49]

La característica federalista, supone la capacidad y posibilidad de ejercer la decisión y con ello la influencia sobre los procesos políticos, jurídicos, económicos, administrativos, culturales y sociales de una organización, institución o nivel de gobierno.

Con la independencia, en 1776, de Estados Unidos de América surge este tipo de gobierno; en México se implanta desde 1824 con una evolución accidentada y adaptada a cada uno de los gobiernos mexicanos.

En la constitución mexicana de 1917, no sólo se reconoce la identidad de los estados y la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, federal y popular; además se postuló la libertad municipal y se le consideró, desde entonces, como la base de la división territorial de la organización de los estados, esta disposición se oficializó en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

[48] Término aplicado, por el Maestro Enrique Bailleres, para referirse y diferenciar al gobierno estatal (o de las entidades federativas) en cátedra impartida el 26 de noviembre de 2003, en el Seminario Taller extracurricular Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, UNAM, FES-Acatlán, 2003.

[49] MEJÍA Lira José, Documentos de Trabajo. Notas para el estudios de la Administración Pública estatal y Municipal en México, México, CIDE, 1991, p. 8.

El federalismo esta asociado a la descentralización administrativa que "... es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administran asuntos específicos, con determinada autonomía, o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa..."[50]

El punto de vista anterior, destaca al Estado como el actor político más importante en el campo jurídico y administrativo, facultado para trasladar su dominio y al mismo tiempo se reconoce como el integrador de las operaciones administrativas.

Esta forma de organización política se le define como mixta, por sus características "... administrativa y política que organiza una entidad autónoma hasta un determinado límite de ciertas necesidades citadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos..."[51]

a) *A un núcleo de población agrupado en familias;*
b) *Una porción determinada de territorio nacional;*
c) *Determinadas necesidades colectivas*

El reconocimiento de estos elementos, faculta al Estado para la creación de instituciones de menor rango, con el fin de alcanzar los objetivos-metas de la sociedad a quien le sirve. La forma más característica de la descentralización regional o territorial en el derecho constitucional y administrativo, en México, es el municipio[52].

---

[50] SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. I México, Porrua, 1984, p. 484.
[51] **Ibíd.** p. 604.
[52] Cuya existencia data desde la conquista de América, al establecerse la corona española en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, afianzando su poder legal sobre las tierras descubiertas.

En nuestro país, la existencia de más de 2400 municipios heterogéneos, convierte al municipio en un "... foco para la construcción del orden que permite consolidar los procesos administrativos y de política pública, otorgando efectividad en las previsiones, decisiones y acciones de gobierno..."[53]

Bajo esta óptica, existen grandes dificultades para estandarizar procesos administrativos, sin embargo, es necesario encontrar de una u otra manera la organización de los municipios, para elaborar líneas de acción que respondan a las características generales de los mismos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, abanderó el Nuevo Federalismo[54], en el que se destaca el papel del municipio como brazo articulador del desarrollo económico, político y social; con el propósito de enderezar y resolver los problemas político-administrativos reflejados en una economía quebrada y socialmente vacilante.

A este hecho el Maestro José Enrique Bailleres Helguera, califica como singular, el llamar "... nuevo federalismo y destacar las atribuciones del municipio, aún cuando el imperativo jurídico, en México, existe desde 1824 y por ende no puede hablarse de algo nuevo..." [55],.

En todo caso, se debe dejar actuar por primera vez, a lo que tiene vida propia: el municipio, que reviste una gama de variedades sujetas a indicadores que lo definen en cada espacio territorial como único y por ello con necesidades específicas para su propia operación.

---

[53] MEDINA Giopp, Alejandro. Sobre la Tipología Municipal. Gaceta Mexicana de la Administración Pública, Estatal y Municipal. INAP, Núm. 42-44, p. 25.
[54] Secretaria de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Diario Oficial del 28 de mayo de 1995 segunda sección, p. 2.
[55] BAILLERES José Enrique, BAILLERES Helguera José Enrique, en apuntes proporcionados durante el tercer módulo del Seminario - Taller extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de gobierno. La Fase de Implementación ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas? 2003-2004, p.1

Siguiendo con los apuntes del Maestro Bailleres "... La existencia del multiculturalismo (...), cristaliza mejor bajo el federalismo, ya que la propia ciudadanía multicultural define sus propias políticas públicas en sus localidades y no a distancia..."[56]

En este sentido se subraya la importancia de los procesos de descentralización y federalización crecientes, que conducen y/o facilitan los procesos de democratización.

La democratización es un término que ha colmado todos los foros políticos, de igual manera la llamada participación ciudadana y el reconocimiento de otras instancias menores de gobierno, en aparente invitación al proceso de democratización de política nacional y de una planeación participativa, sin embargo no se ha concretado en virtud de los intereses de grupo y personales que aún prevalecen en el país.

Lo anterior, se suma a la reflexión que el Maestro Enrique Bailleres hace sobre el caso, "... subsiste el debate de sí estamos frente a una transición democrática, (...) o existe una autocracidad sistémica que no permite pasar a otro régimen más democrático, simulando que lo está haciendo. A este tipo de régimen se le denomina autocracia disfrazada..."

Lo cierto es que cualquier cambio nacional dependerá de una sociedad organizada que influya en la dirección política de cualquier nivel; en donde la comunidad es el eje articulador para la elaboración de la agenda de gobierno, debiendo planearse no sólo bajo la visión centralista local o federal, sino basada en acuerdos encaminados a la satisfacción de las necesidades sociales como son educación, salud y vivienda, entre los más importantes.

---

[56] **Ibíd.**, p 7.

En este sentido, el municipio posee facultades que lo responsabilizan para atender a la población; pero hace falta que participe en todas las decisiones, que directa o indirectamente afecten su espacio, no sólo con voz sino con voto y, además con recursos económicos que lo beneficien y lleve a eficientar su función y en consecuencia al mejoramiento de su propia comunidad.

II. 2 PERSPECTIVA DEL MUNICIPIO, SU ESTRUCTURA Y TIPOLOGÍA.

Referirnos al municipio[57] nos lleva a pensar en la descentralización, que en términos generales es la "... acción y efecto de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado..."[58]

El municipio como tal aparece con la llegada de los españoles, Hernán Cortés lo fundó el 22 de abril de 1519 con el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz. Sin embargo, "... el sistema político que impuso la Corona Española asumió un carácter centralista..."[59].

Esta herencia se prolongo hasta nuestros días, aún cuando los últimos gobiernos han retomado al federalismo con una visión renovadora, y sobre todo en la que el municipio tiene el papel estelar en la solución de problemas locales, no se ha consolidado verdaderamente un sistema federal que además aspira a ser democrático desde las propias bases de su estructura administrativa y territorial.

---

[57] "Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento". De Pina Rafael, **Op. cit**, p. 354.
[58] Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Océano Uno. **Op. cit**. p. 251.
[59] OTS y Capdequi, José María, El Estado Español en las Indias, México, F.C.E, 1982, pp. 12-13.

La historia ha demostrado que el municipio libre sólo fue en letra, en realidad se trató de un centralismo en todos los sentidos, y particularmente en lo que se refiere a lo financiero, provocando crisis económicas y administrativas, acentuadas desde luego, por la mala distribución del presupuesto, realizada por las legislaturas estatales, evitando con ello una eficiente prestación de servicios públicos entre otras obligaciones.

La función del municipio a sido ineficiente y lenta; en cambio las demandas sociales son vertiginosas y crecientes, así como las inconformidades que se manifiestan cada vez más radicales y de manera pública.

En los últimos 20 años se han presentado síntomas de deterioro político interno, con la consecuente desarticulación entre aquellos que se encuentran en el poder central y los que se sitúan en la periferia, en algunos casos políticamente contarios, lo que complica aún más, llegar a acuerdos y toma de decisiones coordinadas entre sí.

A pesar de la reforma al artículo 115 constitucional, citada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en la que se pronuncia un apoyo al régimen de libertad municipal, en la que particularmente la fracción II se declara: "... Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a ley..."[60]

No ha sido suficiente para romper el centralismo ni la costumbre administrativa de esperar "línea" para la planeación, mucho menos tratándose de recursos aprobados por las legislaturas locales. Por otra parte, y de acuerdo a la normatividad, la estructura municipal es la misma para todos, aún cuando existen diferentes tipos de municipio en función a la diversidad cultural, económica, geográfica, de organización, etc.

---

[60] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Op. cit.**, p. 122.

Conocer el tipo de municipio es importante, ya que permite entender la magnitud de las necesidades nacionales, así como sus prioridades, capacidad económica, situación social, etc., lo anterior a fin de intentar la coordinación de acciones locales y federales hacia una sola dirección: el desarrollo nacional[61].

Para este trabajo, se considera el punto de vista de José Mejía Lira: "... La utilidad de la presente tipología es que permite orientar para elaborar las estructuras básicas de organización..."[62]

Siguiendo su óptica, se presenta el siguiente cuadro con indicadores que determinan el grado de desarrollo de los municipios, clasificándolos de acuerdo a sus propias características:

Cuadro No. 5 Tipología municipal

TIPO DE MUNICIPIO / VARIABLE	RURAL	SEMIURBANO	URBANO	METROPOLITANO
Población	Menor de 30 mil habitantes	Entre los 30 mil y 60 mil habitantes	Entre 60 mil a 300 mil habitantes	Mayor de 300 mil habitantes
Servicios Públicos	Mínimos, agua potable y alumbrado en algunos casos.	Agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje.	Cuenta con todos los servicios	Cuenta con todos los servicios.
Act. Económicas	Eminentemente en el sector primario a menor escala.	Sector primario, comercio y pequeña industria.	Agricultura tecnificada, mediana industria, comercio y turismo entre las más importantes	Todas, pero se destacan las industriales y de servicios.
Infraestructura Educativa	Escuelas primarias	Hasta escuelas secundarias	Escuelas de nivel básico, medio superior y en algunos casos de tipo profesional	Todos los niveles, incluso la existencia de centro de educación y de información especializada.
Asentamientos Humanos	En pequeñas comunidades dispersas en el municipio.	Pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la cabecera municipal.	Se localizan más de dos comunidades importantes y en poblados regulares.	Regulares y con una alta concentración poblacional.
Presupuesto	Muy bajos con respecto a otros municipios.	Bajo	Supera en recursos a los del tipo semi urbano.	El más elevado, incluso igual a la de alguna entidad federativa menor.

Fuente: Datos de la obra de José Mejía Lira[63]. Diseño personal.

[61] Con el movimiento zapatista, impulsado el 1 de enero de 1994, las condiciones sociales se alteraron radicalmente, impactando en la estructura político-administrativa del país.
[62] MEJÍA, Lara, José. **Op. cit.**, p. 35.
[63] **Ibíd.**

Lo anterior, muestra la dificultad de estandarizar procesos en esta organización federal; implica, la elaboración y coordinación de un Plan Nacional para el Desarrollo; debiéndose constituir como el marco para establecer acciones coordinadas entre las instancias gubernamentales, vertical y horizontalmente, y desde cualquier forma de administración pública. De acuerdo a lo analizado, el desarrollo nacional se diseña en una estructura jerárquica, administrativa y política de "arriba hacia abajo"[64].

El municipio no es la excepción, ya que la actividad local se asume dentro de un conjunto de normas y reglas de actuación gubernamental, es decir, la planeación municipal se inscribe en el marco jurídico establecido y por ello verticalista[65].

Tanto la planeación nacional como la municipal están sujetas al proceso de planeación por etapas: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación[66]. En ambos casos se busca la planeación del desarrollo, debiendo conjugar la acción coordinada del gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de sectores social y privado.

Sin embargo, la realidad nacional ha sido, que los ayuntamientos funcionan como cuerpos administrativos diferenciados, es decir, donde unos son los tomadores de decisiones, otros los planeadores y otros más los operativos. Aún cuando los municipios sean los que vivan situaciones de contingencia por las exigencias del medio, que muchas veces están asociadas a cuestiones de tipo político.

---

[64] Hans Kelsen, agrupa a las formas de Estado en dos subtipos básicos: las autocracias y las democracias; las primeras uno es el que toma las decisiones que se dan de arriba hacia abajo; y en las segundas cuando las decisiones brotan de abajo hacia arriba, BAILLERES Enrique, **Op cit.**, p. 6.

[65] Las concepciones tradicionalistas atribuyen el fracaso de las políticas al diseño o a la ejecución, "se hereda la tradicional separación entre decisores y los operadores. Antes hay una decisión política, después sólo simple administración". Apuntes de la cátedra impartida por el Maestro Enrique Bailleres, en el Seminario Taller extracurricular para el Análisis de las Políticas Públicas en asuntos de gobierno, México, UNAM, FES-Acatlán, noviembre de 2003.

[66] Estas etapas se especifican en el cuadro No.4 del presente trabajo.

La Administración Pública de cualquier nivel de gobierno, por esencia tiende a acoplarse en la ejecución de tareas, basándose en el Plan Nacional que a su vez desprende programas que coordinan a todos los implicados en la atención de las necesidades. La planeación tiene otras modalidades que le permiten adaptarse a lo requerido en la administración, es decir, la planeación la podemos encontrar en diferentes vertientes como global, regional, sectorial e institucional.

La vertiente sectorial, se comenta en este trabajo por considerar que el tema de la educación esta incluida bajo esta modalidad. "... La sectorización es la categoría que permite identificar un campo específico de competencia (...) que posee sus límites por las características y medios que persiguen..."[67]

Esta modalidad, es una herramienta que permite particularizar en materias muy precisas que requieren una verdadera red de relaciones intergubernamentales que propicien una continuidad, colaboración, compromiso y responsabilidad, en donde la planeación proyecta metas de largo plazo y a gran escala; dado el origen de la necesidad social o económica que se atienda.

Dentro de esta categoría existen dos tipos de sectores: "... el orgánico-funcional y operativo-funcional; a los primeros se les ha denominado sectores administrativos, mientras que a los segundos se les ha llamado sectores de actividad económica y social..." [68]

La facultad de la Administración Pública para generar instrumentos de apoyo técnico o metodológicos, organizar tareas o trabajos, tiene su fundamento en su propia naturaleza de servicio. En la que se requiere de extraordinarias facultades y habilidades de los administradores y diseñadores de la planeación, así como de aquellos que instrumentan las políticas para la satisfacción de demandas públicas.

---

[67] Secretaría de Administración, Glosario de Términos Básicos de la Administración Pública del Estado de México, G.E.M., p.93

[68] **Vid**. CARRILLO Castro, Alejandro, La reforma Administrativa en México, México, FCE, 1986 p. 240.

Actualmente la coordinación entre los tres órdenes de gobierno debe ser un acto de gestión y una toma de decisión bajo la óptica de la gerencia pública[69], en donde el diseño de lo que se ha de hacer, debe estar, consensuado con los diferentes actores políticos y sociales en un régimen democrático, como el mexicano, en el que prevalecen innumerables necesidades, entre ellas las de desarrollo social en materia educativa.

II. 3 ACCIÓN GUBERNAMENTAL PARA LA MEJORA DE SERVICIOS EDUCATIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

La historia sobre la organización de tareas nacionales, corrobora la responsabilidad del Estado mexicano sobre temas en los que no había que esperar, por el contrario, se convirtieron en una obligación atenderlos y solucionarlos. Sobre todo aquellos que proyectaban los anhelos revolucionarios como la educación, protección social y el reparto de tierras entre los más importantes.

La facultad estatal de planeación nacional quedo garantizada en la Constitución en el artículo 26 en el que se señala "... Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."[70]

---

[69] Para la Doctora Araceli Parra, "la gestión pública es el manejo directivo gerencial de las políticas públicas mediante el análisis y la gestión, en que la eficiencia radica en el manejo de los fondos públicos y la eficacia, en la relación óptima con y entre los agentes y las agencias, para que exista la legalidad y en particular la legitimidad en la presentación de un servicio público medido por su funcionalidad. Esta visión gerencial establece como lo más importante la satisfacción del cliente-ciudadano y la rendición de cuentas." Comentario de la cátedra del Seminario-Taller extra curricular e Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, del día 21 de febrero del 2004, en el ciclo 2003-2004.

[70] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Op cit**., p. 24.

El compromiso revolucionario y además jurídico no daba lugar a eludir la cita con el desarrollo, por lo que, lo proyectado en el plan tiene una dirección vertical, es decir, de arriba hacia abajo y en el marco legal. Según Meny "... quien decide asigna al ejecutor; la política pública se comunica al ejecutor, bajo procedimientos de operaciones y programas de actividad y, se privilegia el imperio de la ley..."[71]

Por ello, la maquinaria jurídico-administrativa federal implica necesariamente a los tres órdenes de gobierno, por lo que todos son responsables de una planeación dirigida al desarrollo en cualquiera de sus vertientes social, político y económico.

La concepción del Plan Nacional esta vinculada a la visión del crecimiento y desarrollo, su ejecución se lleva a través de la política económica en sus diferentes modalidades; siempre encaminadas a la atención y solución de problemas públicos.

La Planeación Nacional diseñada para el periodo 2001-2006, no es la excepción, la prioridad es el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, la participación ciudadana y el robustecimiento del federalismo, dándole con ello un nuevo enfoque al Sistema Nacional de Planeación. Sobre todo en lo que respecta a la sociedad y su injerencia en todas y cada una de las acciones de actores e instituciones de gobierno.

"... Mediante el Sistema de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los municipales..."[72]

---

[71] MONTES DE OCA MALVAEZ Juan, **Op. cit.** , p. 9.
[72] http://www.pnd.presidencia.gob.mx, 22 de febrero de 2004

En la cita anterior, se particulariza en el establecimiento de una auténtica relación intergubernamental en torno a la colaboración, que aunque difícil, resulta interesante pensar en una planeación realmente acordada y negociada con los diversos actores políticos, cuya información sería el resultado de consensos efectivos y, en consecuencia objetivos alcanzables que garanticen el cumplimiento de metas basadas en políticas coordinadas.

Desde luego que para lograr estos objetivos el gobierno federal propuso tres grandes procesos:[73]

- *la planeación estratégica*
- *el seguimiento y control*
- *el mejoramiento organizacional*

Ningún rubro debe escapar a estos procedimientos, por el contrario se pretende que se ejecuten en todas las áreas, como es el caso de la educación, que siempre ha sido una de las deudas sociales que cada sexenio se pretende atender, se le considera la promotora del desarrollo, por lo que en los objetivos del Plan Nacional 2001-2006 en el rubro de desarrollo social se destaca lo siguiente:

El objetivo rector 1 señala: "... Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos (...) y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar..."[74] Siguiendo con el mismo documento, una de las estrategias, es la de diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y (...), que amplíen el acceso a la infraestructura educativa básica.

---

[73] Para Mario Uribe, "el detonador del éxito de las políticas públicas son las tecnologías de gobierno que devienen de la Nueva Gestión Pública como lo son la reingeniería de procesos, la planeación estratégica y la calidad total, que vienen a dar certidumbre a nivel micro organizacional en el funcionamiento del gobierno que no es más que en su Administración Pública". Cátedra impartida en el Seminario Taller extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2003-2004, el día 31 de enero de 2004.

[74] **Cfr.** http://www.pnd.presidencia.gob.mx

En este sentido, es muy claro que el programa educativo contemplado en la planeación nacional es una política de gobierno, sin embargo, lo novedoso de este sexenio (2001-2006) es lo relativo a la consulta popular, o bien a la participación social, para el diseño de las políticas.

Cabe señalar, que este gobierno no es el único que ha impulsado esta modalidad ciudadana; recordemos que Miguel de la Madrid fue uno de los primeros promotores en su llamado Sistema de Planeación Democrática, a través de sus foros de consulta popular que tenían como propósito conocer las necesidades del pueblo.

Siguiendo con el Plan Nacional del presente sexenio, el 3er. objetivo rector señala: "... diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior (...) respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales..."[75]

La referencia de las "necesidades personales y laborales" lleva implícito el conocimiento de lo que se quiere y necesita, o por lo menos eso hace suponer; por lo que las políticas establecidas para el presente sexenio están basadas en propuestas de aquellos que se ven involucrados en el proceso productivo, es decir, demandante y oferentes del mercado laboral opinando para el surgimiento de una política educativa real y concreta.

El presente gobierno, se declara a favor de una intervención ciudadana para promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, con el propósito de "... fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país..."[76]. Al respecto abría que hacer una pregunta, ¿en todos los niveles educativos y a lo largo y ancho del país?

---

[75] **Ibíd.**
[76] **Ibíd.**

La satisfacción de la infraestructura educativa, tiene como línea paralela la tecnologización de las escuelas que demandan grandes inversiones para cubrir los requerimientos que la economía nacional y mundial necesitan, sobre todo en la educación media superior y superior, ya que estos últimos son los que trasfieren la mano de obra al mercado laboral, ahora globalizado.

Los beneficios de impulsar la educación no sólo quedan en programas inherentes a la actividad académica, se encontró que ésta puede ser un vehículo de una nueva ciudadanía.[77]

Lo anterior, probablemente esta asociado a la idea de participación de la ciudadanía para la conformación de la "... agenda de los poderes públicos, entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado; que le han asignado recursos tendientes a su solución, ya sea parcial o total..."[78]

El servicio educativo tiene características que lo llevan a la agenda de los poderes públicos, por el impacto general y la significación social; forma parte de la agenda institucional por considerarse de competencia de la autoridad pública y, por su ámbito natural de gobierno.

Esta responsabilidad se define en el artículo tercero de la constitución "... El Estado-federación, estados y municipios... impartirán la educación básica... . En su fracción V establece (...) el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica..."[79]

---

[77] Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001
[78] MONTES DE OCA, Malvaez Juan, **Óp. cit.**, pp. 29-55.
[79] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Op. cit.**, p.6.

En el proyecto educativo, por obvias razones, el nivel básico tiene la mayor atención, por contar con el volumen más grande de beneficiados, dejando los niveles superiores en un contexto meramente general o parcial[80].

Bajo esta perspectiva, parecería que la educación básica es un asunto exclusivo de la federación y de los estados; dejando al municipio, sólo la atención de las necesidades públicas, como son las "... prioritarias, de desarrollo urbano y de seguridad pública..."[81] Sin embargo, así como se le considera para proveer de estos servicios, se le debiera participar el proceso completo de planeación educativa, sobre todo porque es ahí donde las escuelas florecen y atienden a la población que busca un servicio de calidad y eficiencia para sus expectativas futuras.

II.4 ÓPTICA DEL DESARROLLO ESCOLAR EN EL ESTADO DE MÉXICO: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL.

El servicio educativo ha estado marcado por una visión tradicional caracterizada por un rasgo legal y estático sobre la forma en que el Estado se organiza, esto es, bajo el arreglo federalista, enfatizando en las características formales de las relaciones entre órdenes de gobierno antes que en las relaciones políticas.

Hoy es indispensable, no sólo pensar en las relaciones intergubernamentales como alternativas de eficiencia gubernamental, sino como un instrumento de información que consolide una agenda de gobierno efectiva e integral en una verdadera coordinación entre órdenes de gobierno.

---

[80] El nivel medio superior y superior, históricamente, fue atendido por instituciones como la UNAM o el IPN, a través de escuelas como las preparatorias nacionales, colegios de ciencias y humanidades y vocalicionales, respectivamente.
[81] MEJÍA Lira, **Op. cit.**, p. 73.

Richard Rose considera que "... los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados, sin que exista una sujeción formal entre organizaciones y unidades de gobierno..."[82] En México, se hace indispensable una sana relación entre gobiernos y actores políticos, dadas las características históricas que la política nacional vive.

Las diferencias políticas son cotidianas, y en muchos casos de difícil acuerdo, por lo que se hace necesario una verdadera gestión para afianzar apoyos, negociaciones o convenios.

Tal es el caso del Estado de México cuya afinidad política no coincide con el gobierno federal y a su vez, los municipios que lo integran presentan una variedad política con tendencias, en algunos casos, antagónicas el gobierno estatal y federal; lo anterior refleja una compleja red de comunicación, información, acuerdos y toma de decisiones, estas últimas signadas por una ciudadanía participativa.

Esta entidad federativa es una de las más importantes del país, su extensión territorial es del 1.1% en proporción al nacional y su cercanía con el Distrito Federal ha generado una migración singular, aproximándose a los "... 13.5 millones de habitantes..."[83]

Este comportamiento poblacional esta reforzado por su desarrollo industrial, contribuyendo con ello al crecimiento económico nacional ya que "... aporta el 10.9% del PIB, y de cada 100 empleos que se crean a nivel nacional, 15 se generan en el territorio mexiquense..."[84]

---

[82] **Cfr**. AGRANOFF Robert, Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales, material proporcionado en el Seminario Taller Extracurricular del Políticas Públicas para Asuntos de gobierno, UNAM- Acatlán, periodo 2003-2004. p. 179.

[83] WWW.elsoldetoluca.com.mx , Comunicado 1701, Arturo Montiel en Tlalnepantla Estado de México del 24 de septiembre de 2003.

[84] **Ibíd**.

El crecimiento demográfico ha obligado a modificar su división política conformada, actualmente, por 124 municipios; la mayoría de ellos con tendencias metropolitanas.

El auge del sector manufacturero ha estimulado la creación de infraestructura para el desarrollo y en consecuencia la oferta laboral ha crecido, así como los asentamientos humanos, que de manera desordenada se han establecido, sobre todo, en municipios como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla, entre los más importantes, propiciando el incremento en la demanda y atención de servicios públicos.

La historia del Estado de México es paralela a la nacional[85], es una de las entidades que se ha empeñado en su constante crecimiento, es por ello que desde sus orígenes se ha empeñado en alcanzar el desarrollo, dadas sus características políticas, económicas y sociales que lo llevan a estar a la vanguardia en el ámbito nacional.

Como todo estado integrado a un sistema federado, cualquier política nacional le afecta o impacta, sobre todo la institucional, es decir, la que constitucionalmente tiene la responsabilidad de atender; una de ellas es la educación, considerada como el eje del fortalecimiento económico de esta entidad federativa.

El impulso educativo ha sido una preocupación histórica, en la que se destacan gobiernos como los de los Vicente Villada, Isidro Fabela, Gustavo Baz Prada, Carlos Hank González, Mario Ramón Beteta e Ignacio Pichardo Pagaza, entre los más importantes; estos últimos respondieron a la propuesta nacional sobre la ampliación de la educación básica hasta la secundaria, lo que implicó un reto en materia de infraestructura educativa, capacidad y calidad en los docentes.

[85] El Estado de México se fundó como estado por la Constitución de 1824, con una extensión más amplia que la actual, su capital desde 1830 ha sido Toluca de Lerdo.

En este sentido, el discurso político siempre ha estado acompañado de una buena dosis de propuestas para solucionar los problemas de rezago y modernización educativa[86], que debiera solucionarse de manera integral, es decir, no sólo con programas de estudio, ni con actualización y planta docente, sino con una fuerte inversión a la infraestructura existente y futura; ya que difícilmente se podría alcanzar el objetivo de la enseñanza-aprendizaje con restricciones inmobiliarias en espacios áulicos, deportivos, culturales, de esparcimiento, bibliotecas, laboratorios, etc.

El actual gobierno enfatiza a la educación como "... un factor determinante para lograr el desarrollo y transformar al Estado de México, dando oportunidad a los mexiquenses de romper las condiciones de pobreza y atraso, para alcanzar los niveles suficientes que permitan a los egresados de los diferentes niveles, tipos y modalidades del sistema educativo estatal, contar con la formación de calidad que exige la competitividad de un modo globalizado..."[87]

Se reconoce que el sistema educativo de la entidad es el más grande y en consecuencia el que más exige recursos económicos y humanos para atenderlo, así como de la "... coordinación intergubernamental e institucional..."[88]

El diagnóstico de este servicio concluye en la deficiente atención de cualquier nivel escolar, derivado del fenómeno migratorio que vive constantemente la entidad; además, de un deficiente nivel de conocimientos de los jóvenes, tanto en el área académico como en el laboral.

---

[86] La visión para este punto, es la relativa al régimen salinista, que respondió a la globalización económica, al promover la elevación de la calidad en todos los niveles. Las trasformaciones educativas de ese periodo atendieron las indicaciones de la CEPAL en 1990, de la UNESCO en 1992 y de la OCDE en 1994.

[87] Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gaceta del Gobierno del estado de México, p. 116.

[88] **Ibíd.**, p. 117.

Cuadro No. 6 EDUCACIÓN ESCOLARIZADA POR TIPO DE SERVICIO

FIN DE CURSOS 1992-1993 / 1999-2000

TIPO	*MATRICULA*							
	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
EDUCACIÓN BÁSICA	2,565,585	2,615,843	2,673,223	2,709,100	2,750,675	2,776,054	2,816,977	2,851,378
EDUC. MEDIA SUPERIOR	185,827	201,243	203,803	211,039	226,652	247,384	250,428	276,839
EDUCACIÓN SUPERIOR	108,499	108,144	126,726	129,929	148,466	149,383	166,109	171,882
TOTAL ESCOLARIZADO	**2,859,911**	**2,925,230**	**3,003,752**	**3,050,068**	**3,125,793**	**3,172,821**	**3,233,514**	**3,300,099**

TIPO	*DOCENTES*							
	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
EDUCACIÓN BÁSICA	94,997	98,685	100,255	102,734	105,721	108,650	109,906	112,266
EDUC. MEDIA SUPERIOR	14,315	15,085	15,983	17,049	17,456	20,626	19,589	22,543
EDUCACIÓN SUPERIOR	14,656	14,638	14,549	16,547	14,488	16,593	18,455	19,349
TOTAL ESCOLARIZADO	**123,968**	**128,408**	**130,787**	**136,330**	**137,665**	**145,869**	**147,950**	**154,158**

TIPO	*ESCUELAS*							
	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
EDUCACIÓN BÁSICA	12,752	13,049	13,483	13,791	14,221	14,481	14,757	15,013
EDUC. MEDIA SUPERIOR	630	673	692	708	740	796	804	891
EDUCACIÓN SUPERIOR	186	179	132	135	160	169	245	264
TOTAL ESCOLARIZADO	**13,568**	**13,901**	**14,307**	**14,634**	**15,121**	**15,446**	**15,806**	**16,168**

FUENTE: SEP Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, fin de cursos 1992-1993 / 1999-2000. México D.F. Varios años.

SECyBS. DPE Concentrados Estadísticos Estatales, fin de cursos 1992-1993 / 1999-2000. Toluca, México. Varios años

El cuadro anterior, refleja la atención que tiene al cuadro básico educativo; sin embargo, se observa una modificación paulatina en los niveles superiores, particularmente en lo que se refiere a la demanda juvenil por una oportunidad académica que incide en la ampliación de espacios y disponibilidad de docentes para cubrir este servicio.

La realidad es, una clara deficiencia en instalaciones escolares en todos los niveles, lo que hace más lenta la modernización educativa y su efectividad como proveedor de recursos humanos al mercado ocupacional.

"... Se detectaron carencias en mantenimiento, remozamiento y ampliación de inmuebles: en equipamiento de laboratorios; acervo documental ineficiente; y una lenta incorporación de las nuevas tecnologías al trabajo académico..."[89]

Lo anterior merece, no sólo de una reflexión, sino de una franca postura de descentralización que en el Plan Estatal se determina como indispensable: "... La descentralización de servicios educativos de la federación del gobierno del Estado, facilitará el mejor aprovechamiento de los recursos destinados a la educación..."[90]

Aún cuando se defiende a la descentralización, sólo se refiere a la federación y el estado, pero no así al municipio. Lo que confirma, un centralismo localista que afianza su poder político mediante la retención de facultades y atribuciones a los municipios.

Una de las estrategias más importantes de dicho Plan es "... Fortalecer el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa (...), la participación social en apoyo a las tareas educativas, mejorar los mecanismos de coordinación y planeación de la educación media superior y superior con el aparato productivo de la entidad..."[91]

---

[89] La descentralización educativa también constituye una poderosa herramienta del discurso político, en algunos casos puede ser usada como respuesta a demandas ciudadanas o como solución gubernamental a las ineficiencias de la gestión educativa, debido a que se generan expectativas de cambio.

[90] **Ibíd.**, pp. 121 – 123.

[91] En el Plan Estatal de Desarrollo, se marca un reiterado interés en la participación social en la solución de problemas, a partir del desarrollo de políticas públicas sustentadas en la construcción de consensos para solucionar problemas públicos de todo tipo, incluyendo a la educación.

En el discurso, se destaca la importancia de la educación media superior que se convierte en un punto de atención, debido a que la oferta universitaria es poca y los jóvenes demandan un lugar en el mercado laboral de manera pronta, lo que nos lleva a pensar que la política educativa propuesta, se basa en las necesidades del mercado de trabajo, por lo que la infraestructura educativa se aprecia como un eje articulador de desarrollo personal y profesional.

Con el Decreto del Presupuesto del Egresos del Gobierno de Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2002, se enfatizó sobre la importancia en la cobertura para los servicios de educación, afirmando que para ese año se dirigió al sector educativo "... un monto de 24 mil 823 millones 553mil 893 pesos, representando el 59% del gasto social y el 42 % del presupuesto total (...)..."[92]

Habría que preguntarse cuánto de esta inversión es para el pago de sueldos y salarios y cuánto para la infraestructura en planteles escolares (construcción, ampliación, mantenimiento, equipo, etc.) y en esa medida reconocer los esfuerzos del gobierno local para fortalecer la modernización educativa de la entidad. De acuerdo a los avances, que reporta en propio gobierno, en esta materia, se encuentran los siguientes[93]:

- *En el ciclo escolar 98-99 la matricula escolar de la entidad fue de 3'707,893, cantidad equiparable a la población total de los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Nayarit y Quintana Roo.*
- *Para atender la demanda educativa se proporcionaron 17 632 servicios, contando para ello con 167, 761 maestros.*
- *En el Estado de México, en 1999 se destinó 64.8 por ciento del presupuesto total programable al sector educativo.*
- *De 1993 a 1998 se construyeron 21,980 espacios educativos, un promedio de 4,400 cada año.*

---

[92] Decreto del Presupuesto de Egresos del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2002, Toluca de Lerdo, México del 4 de diciembre del 2001.
[93] www.edomexico.gob.mx. En el Estado de México, La Educación es la Mejor Inversión. Consulta hecha 09 de marzo de 2004

Cuadro No. 7 Sistema Educativo del Estado de México

Entidad federativa Nivel educativo	Personal docente	Relación alumno s/maestro	Escuelas	Relación alumnos/escuela
México	163 524	22	16 761	211
Preescolar	13 430	24	5 257	61
Primaria	64 371	30	7 232	267
Secundaria	38 655	19	3 024	243
Profesional técnico	3 920	12	119	409
Bachillerato	**21 629**	**14**	**849**	**357**
Normal licenciatura	1 193	6	41	180
Licenciatura universitaria y tecnológica	18 886	9	172	1 026
Postgrado	1 440	6	67	119

FUENTE: SEP. *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de cursos 2001-2002.* México, 2003.

El cuadro anterior, proyecta en tercer lugar de demanda al nivel medio superior; y refleja el volumen poblacional que se atiende en el Estado de México, confirmándolo como una de las entidades más importantes del país.

Tal vez por eso, en las prospectivas y estrategias del Plan Estatal, se proponen una serie de líneas para alcanzar la eficiencia educativa; desde la capacitación a los docentes hasta la inversión en infraestructura para este servicio, sin dejar de lado la cartera de programas y planes de estudio orientados a responder a la dinámica global en la que el país y el estado esta inmerso.

Este panorama, destaca el impacto y trascendencia del Estado de México en el desarrollo nacional; su bonanza industrial obliga a sus gobernantes a planear políticas determinantes para su crecimiento debiendo estar acompañadas de una visión industrial y social, en la medida que no sólo la educación signifique empleo, sino también el mejoramiento de la calidad de vida.

II.5 IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Estado de México es una entidad, como ya se dijo, crecientemente urbana, circunstancia que ha permitido la configuración de dos zonas metropolitanas, una localizada en torno al Distrito Federal y la otra en el Valle de Toluca, ambas formando parte del centro del país.

El crecimiento de la Ciudad de México, tuvo como efecto la expansión física hacia los municipios del Estado de México, conformado la zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (ZMVCT), quizá la más importante del país por integrar a los municipios metropolitanos de mayor impacto político, social y económico.

Estas zonas de desarrollo albergan a municipios como Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca, con características altamente industriales y de gran concentración poblacional. La dinámica comercial y de servicios los ha convertido en lugares atractivos para los asentamientos humanos, dadas las oportunidades de empleo y la creciente modernización derivada de la cercanía con la capital del país.

El término modernización esta estrechamente ligada a los cambios cualitativos, "... constituye una visión de conjunto, una perspectiva global, un enfoque genérico; una doctrina que busca mejorar el quehacer gubernamental, a partir de tres principios básicos: innovación, renovación y actualización. En ese sentido el objetivo de la modernización es constituir un instrumento de gobierno que recobrar la confianza de la población en sus autoridades..."[94]

---

[94] MARTÍNEZ Silva, Mario (Coordinador), Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Investigaciones-Técnicas y Administración, México, 1997.

De la cita anterior, se destaca a la modernización como una forma de actualización que implica un proceso de adaptación y congruencia a la capacidad de respuesta de las instancias gubernamentales frente a la dinámica social que se presenta; en este caso, de una gran movilidad y participación.

Los municipios metropolitanos de la entidad, como los referidos, han encaminado su atención para alcanzar la modernización, a través de todos los factores que pueden intervenir en su expansión económica; por ello, la capacidad de respuesta debe ser mayor, rápida y oportuna, es decir, no sólo de "... gran cobertura sino de una verdadera gestión pública..."[95]

Como típicos metropolitanos, es obvia la alta inversión en materia de infraestructura para el desarrollo: cuentan con líneas carreteras que los comunica con el centro del país, así como con sistemas de agua potable, construcción de vías rápidas, líneas de luz y telefónicas, pavimentación, etc., además de promover todo tipo de servicios que fomenten el auge municipal.

Probablemente el recurso más importante en estos municipios es el humano, por su alta concentración en estos lugares, que no siempre la normatividad permite atender directamente, tal es el caso de la educación, que tiene sus límites con respecto a las facultades municipales, a pesar de que la ley lo faculte para ello.

Por ejemplo, la Ley de Educación del Estado de México en su artículo 1ro. señala: "... Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la educación que imparte el Estado, los municipios, sus organismos descentralizados (...) en términos del artículo 3ro. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."[96]

---

[95] Apuntes tomados de la clase impartida por la Doctora Araceli Parra, en el módulo en el Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, del día 28 de febrero del 2004, en el ciclo 2003-2004.

[96] Ley de Educación del Estado de México, 2004.

De acuerdo a este ordenamiento jurídico local y demás disposiciones legales, se deberá responder al Sistema Educativo Nacional[97] a través de las propias facultades y atribuciones de aquellos involucrados en la materia.

Sin embargo, la facultad de promover la educación tiene fronteras de obligatoriedad, en cuanto al nivel escolar, como lo señala esta misma ley, en su artículo 3ro. "... El Estado de México está obligado a prestar los servicios para que la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política..."[98]

Por otra parte, la responsabilidad estatal en cualquiera de sus órdenes de gobierno tienen la obligación regular todos los niveles educativos, señalado en el mismo artículo, de la ley referida, en su fracción V " (...) el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, necesarios para el desarrollo de la nación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura..."[99], lo anterior, parcializa la responsabilidad de atender este rubro social.

Reflejando la estructura de un programa de gobierno implementado de arriba hacia abajo, en donde la horizontalidad[100] política es relativa. Al respecto la doctora Araceli Parra comenta que "... un programa lo hace el gobierno o es de la autoridad, mientras que en una política pública se requiere la participación social..."[101]

---

[97] Según Olac Fuentes Molinar, Educación pública y sociedad. México Hoy, 8ª. Ed., Siglo XXI, México, 1984, p. 232. En otras naciones el sistema educativo se ha concebido como una acción civilizadora relativamente neutral. En México se ha convertido en un componente esencial de los proyectos del Estado.

[98] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2004.

[99] **Ibid**, art. 3ro. franc. V.

[100] **Cfr**. AGRANOFF, Robert, Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales, Material proporcionado en el Seminario Taller extracurricular de Políticas Públicas para asuntos de gobierno, 2003-2004, UNAM-Acatlán, Entendiendo por horizontalidad negociación política entre gobiernos.

[101] Cátedra impartida por la Doctora Araceli Parra, en el Seminario Taller extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, 2003-2004, módulo evaluación de las políticas, UNAM-Acatlán del día 14 de febrero del 2004.

Normativamente se aprecia, en programas como el educativo, una estructura jerárquica de tipo político muy encajona, cuya cobertura sólo se extiende hasta el nivel básico; mientras que en el nivel media superior y superior, la actividad municipal se remite a la prestación de servicios alternos, como lo señala el artículo 115 de la constitución vigente.[102]

La visión de la modernización educativa, sólo se limita a la preocupación de los instrumentos políticos y académicos. Que logren la meta de una población preparada que enfrente las demandas del mercado laboral en busca de capacidad productiva de alta competitividad requerida en este tiempo.

El hecho es que para lograr esto, se necesita de una infraestructura que garantice las condiciones de enseñanza-aprendizaje, ya que actualmente los modelos educativos se orientan hacia un modelo de competencias específicas y genéricas.[103]

Es decir, se propone ampliar la formación de los jóvenes de manera integral, a fin de incentivar la investigación científica, definir vocación, desarrollar actitudes emprendedoras, culturales y deportivas, lo anterior, supone un gran esfuerzo gubernamental para lograr que las instituciones educativas públicas garanticen estos beneficios a quienes demandan el servicio.

Considerando lo anterior, un factor que ha contribuido al desenvolvimiento de la política educativa en esta entidad, es la creación del Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México, de acuerdo al Título Octavo del Libro Tercero del Código Administrativo del propio estado, el Comité (CICEM) fue creado, mediante decreto, el 17 de febrero de 1988, como un órgano público descentralizado.

---

[102] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2004. Art. 115, Fracc. III.
[103] Memoria del Simposio "Educación Basada en Competencias" Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos Wilfrido Massieu, IPN, Toluca, Estado de México,16-18 de septiembre de 1999, p. 7.

En su artículo 3ro. "... El Comité se sujetará a lo dispuesto por el Código Administrativo del Estado de México, por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, (...) y conducirá sus actividades en forma programada con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México..."[104]

Este panorama de relaciones intergubernamentales, hace posible el surgimiento de las instituciones educativas. De tal manera que este Comité tiene que materializar acciones concretas del gobierno local frente a la demanda educativa de poblaciones con claras tendencias metropolitanas.

Las facultades y atribuciones del Comité están contenidas en "... el art. 4to., del mismo reglamento...",[105] cuyos alcances se explican en los siguientes puntos:

I. *Ejercer las instalaciones que corresponden al Estado en materia de construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y equipamiento de la infraestructura educativa;*
II. *Evaluar las condiciones físicas de la infraestructura educativa en la Entidad;*
III. *Inventariar los planes educativos del estado, que se encuentren en la etapa de construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y equipamiento; y*
IV. *Supervisar el estado que guardan los planteles educativos en los que el Comité tenga responsabilidad de ejercicios financieros.*

A pesar, de que esta institución esta facultada para atender la demanda de infraestructura (en la creación de inmuebles y a la terminación de otros), no se encontró ningún elemento que aclare la responsabilidad de este comité para que se haga cargo de los que se encuentran en servicio.

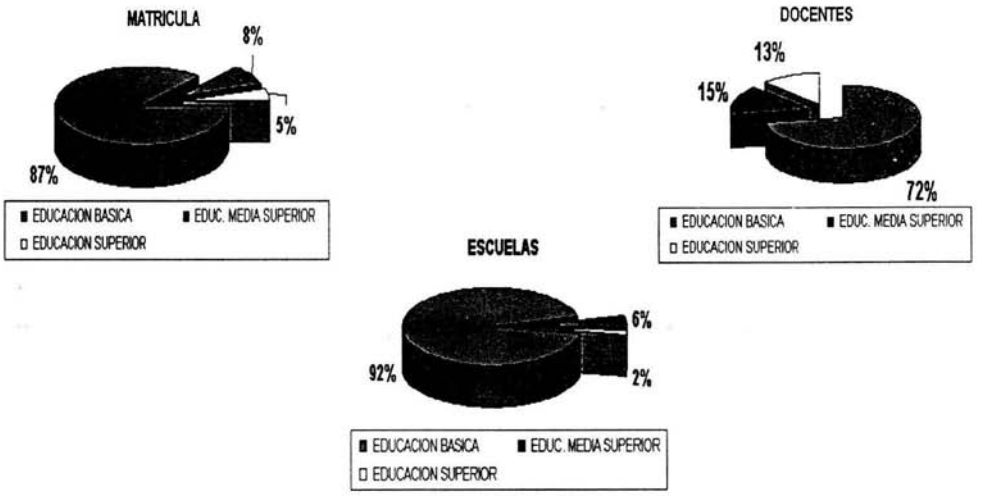
---

[104] www.edomexico.gob.mx, Reglamento Del Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México, en sesión ordinaria celebrada el 30 de mayo del 2002.
[105] **Ibíd**.

Lo cierto es que cada escuela tiene que resolver todos los problemas, que el plantel escolar pueda enfrentar, a través de derechos por cuotas de inscripción o de donaciones, así como de la gestión ante el gobierno estatal o municipal en casos de crecimiento o en situaciones extremas.

Cada escuela elabora un plan interno en el que esta incluido el renglón de mantenimiento del inmueble, mismo que se atiende, como ya se describió, con las cuotas de inscripción de la matricula estudiantil, sujetas a las disposiciones de la Secretaria de Cultura y Bienestar Social (SECyBS) y a la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS)[105]; limitando la capacidad de crecimiento matricular y de ingresos de las propias instituciones.

Cuadro No. 8 :Estadísticas de niveles educativos en el Estado de México



FUENTE: SEP. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de cursos 2001-2001. México, D.F., 2003.

[106] Desde la creación del Centro de Evaluación Nacional (CENEVAL) en 1994, la asignación de la matricula esta en función a la demanda general y a las políticas localistas (Estado de México).

Las graficas anteriores, confirman la gran cobertura en la educación básica, así como el elevado porcentaje en la demanda de alumnos y docentes, que incide en la construcción de escuelas. Sin embargo, es una realidad que la población adolescente esta creciendo aceleradamente y, cada día se demandan espacios educativos con instalaciones que respondan a la realidad mundial en el marco de un sistema de mercado globalizado.

La atención al servicio educativo en el Estado de México se ha tratado de cubrir en todos los sentidos, incluyendo la construcción de planteles, cuya responsabilidad se definió durante la descentralización educativa ocurrida en 1992, determinando en el capítulo II, del mismo reglamento, quienes integrarán el Comité: [107]

I. El Secretario de Cultura y Bienestar social;
II. Un Secretario o Director General;
III. Un Comisario;
IV. Y seis vocales:
- *Un representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación;*
- *Un representante de la Secretaria de Administración;*
- *El Subsecretario de Educación Básica y Normal;*
- *El Subsecretario de educación Media Superior y Superior*
- *El Subsecretario de Planeación y Administración; y*
  El Director General de los Servicios Educativos Integrados al estado de México.

Esta estructura permite, saber que en el diseño de la política educativa están invitadas todas las autoridades centrales de la entidad, pero no así el municipio, que sólo participa, como ya se había dicho, en la prestación de servicios públicos alternos a estas actividades.

[107] **Cfr.** www.edomexico.gob.mx, Reglamento del Comité,

Este panorama confirma lo parcial de la agenda en infraestructura educativa estatal, cuya dirección es de tipo vertical; llama la atención, que siendo una entidad con un número considerable de municipios metropolitanos, no tengan voz ni voto en cuanto a la implementación e implantación de este tipo de diseños que los afectan directamente.

En este sentido, ¿Por qué no se invita a los municipios a participar, si son ellos los que enfrentan problemas inmediatos de las instituciones educativas que se localizan en su jurisdicción? ¿Por qué no pensar en un comité coordinador municipal, que permita la integración y participación en la planeación de la infraestructura escolar?

El asunto de la descentralización en el sistema federal mexicano aún tiene serías lagunas, -más que de interpretación, son de aplicación- lo que provoca, dejar a un lado a quienes realmente enfrentan los problemas de los diseños de la agenda; la distancia, no sólo geográfica, sino administrativa, aleja al gobierno de una planeación concertada, y más aún a la eficiencia en cualquier servicio público, lo que provoca una seria desarticulación entre los beneficiados y los que otorgan los servicios.

Por ello, es fundamental incluir la participación municipal en función a sus propias necesidades, sobre todo en zonas metropolitanas que demandan cada vez más independencia en todos los aspectos, dadas las condiciones poblacionales que registran, a demás de los problemas públicos que tienden a politizarse.

Municipios metropolitanos como Tlalnepantla de Baz, requieren de recursos humanos calificados para enfrentar la dinámica de su propia realidad, por lo que el Estado de México debiera abrirse a una verdadera descentralización municipal en todos los ámbitos, para democratizar las relaciones intergubernamentales locales que conduzcan al desarrollo de sus 122 municipios de manera simultánea y coordinada.

CAPITULO III UNA AGENDA INCOMPLETA: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN LA ZONA ORIENTE DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO.

El municipio de Tlalnepantla, se encuentra ubicado en la zona noreste del Estado de México, forma parte de los llamados municipios conurbados que integran, con otras delegaciones, la zona metropolitana.

Tlalnepantla esta dividido geográficamente por el Distrito Federal en dos zonas: Poniente y Oriente, representando el 0.32% de la superficie del Estado de México.[108] De acuerdo, al diagnóstico integral del municipio, éste se compone de 240 localidades las cuales se agrupan en 13 delegaciones, 11 en la zona Poniente y 2 en la zona Oriente, además de 14 zonas industriales.[109]

Formar parte de la zona metropolitana, lo convierte en una alternativa de vida para los que emigran, sobre todo del sur del país; el gran auge industrial propició la construcción de grandes vías de comunicación con la Ciudad de México dinamizando, paralelamente, al sector de servicios.

Por lo que, desde la década de los 50's se ha registrado un crecimiento poblacional significativo, rebasando en mucho las expectativas de los servicios públicos, insuficientes, para responder a las exigencias de los asentamientos humanos localizados en este municipio.

Con tales características, se hace necesaria la planeación -desde la perspectiva estratégica[110]- en Tlalnepantla de Baz, que registra una vertiginosa carrera industrial y comercial, forjándola como un eje fundamental en el crecimiento mexiquense y uno de los pilares de desarrollo nacional

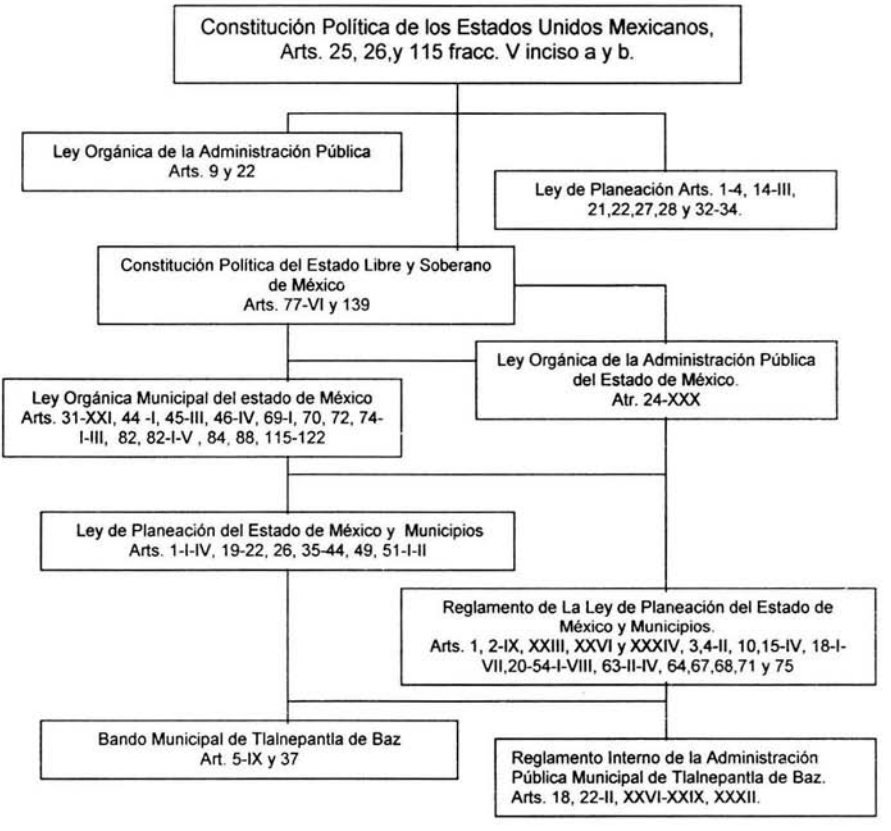
---

[108] Fuente: Cuaderno Estadístico Municipal, 1999, INEGI, Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.
[109] Gaceta Municipal, Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. p. 34.
[110] **Ibíd.**, p. 9.

III. 1 LA HECHURA MUNICIPAL Y SU DISEÑO GUBERNAMENTAL.

La planeación esta vinculada estrechamente con el diseño de políticas, encaminadas a la solución de problemas públicos. En un municipio de las dimensiones de Tlalnepantla, es indispensable que se lleve a cabo el proceso de planeación partiendo desde luego de los ejes rectores de esta.

Cuadro No. 9 MARCO JURÍDICO



La base legal de la planeación municipal se encuentra en la Constitución y en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y Reglamento. Estas leyes fortalecen al Sistema Municipal de Planeación Democrática y constituyen el eje para la elaboración del Plan Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006[111], con base a las disposiciones jurídicas federales, citadas anteriormente.

El proceso de planear, requiere de un diagnóstico que permite apreciar y conocer los recursos y problemas que enfrenta la comunidad, constituyéndose como base principal en la conformación de la agenda institucional.

Para Juan Montes de Oca Malvaez, "... la Agenda Institucional es la que se estructura con los problemas que funcionalmente son de competencia de la autoridad pública, es decir, cuestiones que se consideran que corresponden al ámbito natural del gobierno...[112]"

De acuerdo a la cita anterior, la actividad municipal se avoca a lo que le compete constitucionalmente: los servicios públicos[113], para ello se le ha facultado de personalidad jurídica y se le ha responsabilizado de su hacienda pública; ésta última siempre en concordancia y bajo supervisión de lo que la gobernatura local determine, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 115 de la constitución vigente.

La naturaleza del municipio esta dirigida, como ya se dijo, a la atención de las demandas locales cotidianas, como los son los servicios públicos, que ocupan en su mayoría el diseño del Plan Municipal.

---

[111] Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006, **Op. cit.**, p. 32.
[112] MONTES DE OCA MALVAEZ Juan, **Op. cit.**, p. 56.
[113] **Cfr.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115-fracc III, 2004.

La agenda de gobierno municipal, en mucho se construye de los compromisos de las campañas, mismos que se trasladan al ámbito del cabildo, cuyo registro en actas permite su posterior clasificación en diferentes agendas. De acuerdo a Enrique Cabrero, la agenda se puede clasificar de la siguiente manera:[114]

a) *Agenda de servicios municipales*: se refiere a los servicios que por ley otorga el municipio (alumbrado, seguridad pública, etc.,)

b) *Agenda de servicios no municipales*: se refiere al conjunto de servicios que la población requiere y demanda pero que no son responsabilidad directa del municipio sino de otro nivel de gobierno, o de agencias específicas. (...) Tal es el caso de cuestiones en materia de salud, vivienda, y educación.

c) *Agenda administrativa*: Se refiere a las decisiones y acciones orientadas a aspectos internos de la administración municipal, sobre reestructuraciones, resultados, coordinación de áreas, eficiencia presupuestal, y otros.

d) *Agenda política*: se refiere a los aspectos relacionados a partidos políticos, procesos electorales, conflictos, tratamiento a grupos y actores políticos importantes en el espacio municipal, y a todos los relacionados a movilizaciones ciudadanas de carácter político.

Al revisar el Plan del municipio referido, se aprecia que se consideraron todas las agendas, a fin de responder a la demanda ciudadana; incluso se recurrió "... a mecanismos de participación directa, con el propósito de conocer las necesidades de tipo prioritario como lo es en materia de empleo, seguridad pública, servicios públicos, educación, obra pública y equipamiento urbano..."[115]

---

[114] CABRERO Mendoza, Enrique, et al, La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobierno Locales, México, CIDE, 1995, p. 339.

[115] A través de encuestas, visitas y actos públicos de tipo proselitista. Plan Municipal, **Op. cit.**, p 34.

El diseño de la agenda municipal de Tlalnepantla se basó en "... principios rectores: Visión humana, fortalecimiento municipal, participación ciudadana, compromiso social, (...) y coordinación interinstitucional..."[116] posición que coincide con la visión que propone el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, citado anteriormente.

Mas adelante se señala el compromiso de impulsar un gobierno moderno y eficiente, que cumpla con sus responsabilidades y que obtenga resultados siempre sujetos al escrutinio[117] de la ciudadanía y de la opinión pública, en donde la planeación, del actual gobierno municipal[118], se basa en las aspiraciones de la sociedad.

Al respecto, es peculiar el hecho de que se considere a la sociedad participando y opinando en asuntos de gobierno, más aún que forme parte en la planeación. Lo anterior, abre un espectro de dudas sobre cómo se planeaba, parecería que esta actividad hubiese estado dominada por la perspectiva del "escritorio" y no de realidades.

Siguiendo con el análisis del mismo Plan[119], se encontró –como ya se citó- a la sociedad como actor principal en la rendición de cuentas de quienes están al frente del gobierno municipal, de esta interacción surgió los objetivos, estrategias, controles, etc., que se suponen están contenidos en dicha planeación y, cuya responsabilidad es supervisada por los beneficiados, en este caso la ciudadanía.

---

[116] Plan Municipal de Desarrollo. pp. 22-25. **Op. cit**.

[117] La definición jurídica considera que es una operación consistente en el recuento de los votos emitidos en la asamblea o junta de un cuerpo colegiado, o en una contienda electoral.

[118] Trienio 2003-2006.

[119] El propósito de un plan es poner a la organización en curso de acción, que eficiente la actuación del gobierno, a través de la planeación nacional, lo que significa una coordinación de objetivos y metas entre la federación, el estado y el municipio.

Según la perspectiva anterior, se entiende que la planeación realizada en este trienio está basada en la participación de la ciudadanía a nivel municipal, de ahí que se conozcan propuestas, necesidades, problemas, etc., de manera inmediata, es decir, se planeo democrática y participativamente, sin esperar el movimiento institucional de arriba hacia abajo[120].

Otra particularidad de esta planeación municipal, es el hecho de haber manejado escenarios para su formulación[121], incluir esta innovación supone una aproximación a los mejores resultados o metas en eficiencia y alcance.

"... Los escenarios son construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores..."[122] El propósito de esta recreación es prever pérdidas, desorganización, gastos, etc., lo que implica un manejo de información actual y verídica, a fin de enfrentar con menos riesgos y mayor éxito los problemas locales.

El tamaño poblacional de este municipio implica una fuerte demanda de necesidades, que exige precisar objetivos alcanzables, dada la temporalidad de cada alcalde y la difícil tarea de continuar programas municipales, anteriores o futuros.

Los objetivos, como todo el plan, están en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo y por supuesto del estatal, acompañados por una definición de estrategias para cada aspecto: económico, político y social; así también como la instrumentación y evaluación. Para establecer objetivos, de este municipio, se partió de una serie de elementos clasificados en las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de cada uno de los servicios y todo aquello que el gobierno local tiene bajo su responsabilidad.

---

[120] **Supra** p. 34.
[121] **Cfr.** Plan Municipal de Desarrollo de Tlalnepantla de Baz 2003-2006.
[122] MONTES DE OCA Malvaez, Juan, **Op. cit.**, p. 57.

En el caso de la Educación, y de acuerdo a la óptica de este gobierno municipal, "... Tlalnepantla cuenta con una infraestructura educativa suficiente a nivel primaria y secundaria. Sin embargo, se presentan presiones ante los flujos migratorios de la Zona Metropolitana del Valle de México(ZMVM)..."[123]

Lo anterior refleja la insuficiencia de este servicio en educación básica dada la movilización que existe en este municipio lo que complica la atención futura con calidad y eficiencia, estas limitaciones se proyectan, en el documento oficial, a través del instrumento FODA.

Cuadro No.10 "Identificación de Fortalezas y Debilidades":

Aspecto	Fortalezas	Debilidades
Educación	- Se fortalece la permanencia del alumnado en los distintos niveles de educación, a través de becas de apoyo social y excelencia académica que el H. Ayuntamiento otorga con sus propios recursos. - El Gobierno Municipal programa de manera novedosa, la rehabilitación, mantenimiento y construcción de los espacios educativos, a través de proyectos de visión a corto, mediano y largo plazo. - Se establecen nuevas alternativas de capacitación y desarrollo de habilidades al equipar a todas las escuelas públicas de los niveles de primaria, secundaria y de educación media superior con equipos de cómputo y programas de estudio en la materia así como la actualización. Se equipan y acondicionan aulas en las escuelas primarias públicas para impartir clases de inglés a los alumnos de 6° grado. - Aprovechamiento y optimización de los espacios educativos.	Un alto índice de deserción escolar. El aumento constante de la demanda de servicios educativos. El incremento de los costos para la realizar las actividades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de los espacios educativos Falta voluntad política del Gobierno del Estado, para invertir en recursos materiales y humanos para mantener en buen estado las instalaciones educativas e impulsar los proyectos del H. Ayuntamiento cuyo fin es acrecentar las capacidades de los alumnos de primaria mediante la formación, capacitación y especialización en el manejo de equipos de cómputo y en clases de ingles .

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Tlalnepantla de Baz.

[123] Plan Municipal de Desarrollo, **Op. cit.**, p. 175.

El cuadro anterior establece un diagnóstico municipal en materia educativa, en la que priva la confianza de la gestión municipal, así mismo se aprecia un optimismo financiero para equipar los planteles escolares y por consecuencia se proyectan metas de calidad. Sin embargo, es importante recordar que el gobierno estatal no coincide políticamente con esta administración municipal, por lo que la gestión será la llave del éxito en programas sociales como este.

En el eje rector 3 correspondiente al Desarrollo Social y Combate a la pobreza, del citado documento, se encuentra el Programa 2 relativo a la Educación y Cultura, tiendo como objetivo general: "... Coadyuvar en el mejoramiento de infraestructura de las escuelas públicas del Municipio. Promover la permanencia de los alumnos en las escuelas (...) en las zonas de alta y muy alta vulnerabilidad social. Mejorar la calidad del sistema educativo municipal..."[124]

Este Programa supone un compromiso en materia de infraestructura y permanencia de los alumnos; tareas que constituyen una verdadera gestión con otras instancias de gobierno, sobre todo cuando la escuela pública ha sido históricamente olvidada; la modernización en todos los niveles exige grandes inversiones, así como compromisos reales y concretos de todos los que participan en el proceso educativo.

La visión municipal de la modernización educativa es parcial, ya que sólo se orienta a la educación básica; el nivel medio superior y superior no se encuentran entre las prioridades de esta administración municipal, es decir, no se localizaron proyectos que los impulsaran, escuetamente se mencionaron dentro de la estadística educativa para proyectar población económicamente activa y posible demanda de servicios.

[124] **Ibíd.**, p. 225.

La despersonalización de servicios, como la educación, ha provocado una falta de atención, coordinación y en consecuencia fallas en el proyecto de gobierno derivadas de la parcialización de tareas que sólo dificultan la eficiencia de la instituciones reflejando, en algunos casos, abandono, olvido o simplemente desinterés. El municipio debe ser promotor, gestor y orientador de su propio desarrollo, haciendo necesaria una red de relaciones intergubernamentales dinámicas y oportunas a fin de solucionar demandas de la talla de la educación media superior y superior.

III.2 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO EDUCATIVO MUNICIPAL.

Los fenómenos políticos y sociales sufridos en las últimas dos décadas condujeron a considerar a la participación social como "... un instrumento central en los procesos hacia una nueva modalidad de la gestión pública..."[125]

La organización e intervención de la población en problemas públicos ha llevado a los actores políticos a diseñar sus agendas de manera paralela a las inquietudes ciudadanas provocando la renovación de procesos administrativos como la planeación.

Los argumentos, sobre la participación ciudadana, van desde aquellos que la consideran como "... un instrumento eficaz para generar cooperación, innovación y capacidad práctica para la solución de problemas complejos..."[126] , hasta aquellos que la plantean como "... una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas comunidades, involucrando valores y tradiciones políticas e históricas..."[127]

---

[125] CABRERO, Enrique, **Op. cit**. p 28.
[126] HIRSCHAMAN; Albert O., El avance en la colectividad. Experimentos populares en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 26.
[127] RIVERA, Liliana, Dinámica sociopolítica local: entre redes y actores. El caso de Xico, Veracruz, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 1996, p. 38.

En México hay claros ejemplos de estas características, sobre todo en situaciones de riesgo o amenaza, en el que surge de manera espontánea la organización ciudadana para resolver el conflicto.

En un municipio como Tlalnepantla, las condiciones políticas, económicas y sociales son motivo para diseñar una agenda de trabajo en el que se incluya a la población para su formulación y sobre todo para la evaluación.

Según datos del Censo Económico 1999[128], este municipio ocupa el primer lugar del sector manufacturero, ya que aporta 22 millones 603 mil 21 pesos al Valor Agregado Censal Bruto Nacional (VACB) seguido por la Delegación Azcapotzalco, Ciudad Juárez y Monterrey.

Los datos anteriores son un referente poderoso para que la agenda municipal responda a las diferentes demandas tanto de los ciudadanos como de todos aquellos incluidos en el desarrollo económico municipal.

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el total de la población registrada en el municipio es de 721 mil 415 habitantes, lo que complica la atención de todos, más aún, en este municipio dividido por el Distrito Federal, en dos zonas: Poniente y Oriente. En este sentido, ésta administración fortaleció, de acuerdo a los mecanismos Permanentes para la Participación Social[129], a las diferentes organizaciones ciudadanas, a fin de conocer la problemática local.

---

[128] INEGI. Censos Económicos 1994 y 1999, México, en Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006. p. 59.

[129] En el Plan Municipal de Tlalnepantla de Baz se destacan las siguientes figuras legales: 1.- Los Consejos de Participación Ciudadana coadyuvan en la promoción y ejecución de los planes y programas municipales, sus acciones es la comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales. 2.-La Asociación de Colonos tienen como objetivo: fortalecer la comunicación entre la comunidad y los gobiernos estatal y municipal, eficaz y permanentemente. Dentro de las acciones que han realizado se encuentra la gestión y promoción de obras y servicios, así como la solicitud de la intervención municipal en asuntos (...). 3.-Los Comités ciudadanos y Vigilancia tiene como función: verificar la ejecución de la obra pública y el cumplimento de las metas programadas, así como la (...). Se instituyen mediante el artículo 233 del Código Financiero del estado de México y Municipios, y el numeral 113C de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp. 148-149.

Estas organizaciones, legalmente aceptadas, han surgido no sólo desde la óptica institucional, si no que se han fortalecido a través de la propia dinámica de participación social que ha ganado espacios en la toma de decisiones, mediante la motivación ciudadana y la capacidad de acción organizada para alcanzar objetivos en situaciones reales, es decir, en un tiempo y espacio determinado.

La intervención ciudadana en busca de soluciones, ha propiciado la coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales, desafortunadamente esto ocurre cuando se politizan o se llevan al extremo los conflictos sociales; es entonces, cuando la gestión se vuelve multilateral y obliga a todas las instancias de gobierno a buscar soluciones de manera conjunta, desprendiéndose de sus prejuicios políticos.

El Reglamento Interior de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, en las consideraciones, se destaca el interés de la administración actual "... establecer un vínculo real y permanente entre gobierno y sociedad (...) para lograr una planeación democrática participativa (...) que conduzca al desarrollo integral sustentable..."[130]

Con las experiencias de los últimos años en México, la acción de cualquier gobierno depende de la integración de sus participantes y de sus capacidades, ya que la planeación requiere de un conocimiento de las causas y de las cosas, así como de los escenarios en que se deberá llevar a cabo cualquier proyecto o tarea, de ello depende la participación del gobierno municipal o del cabildo frente a otros órganos administrativos.

En el Reglamento señalado se destaca en el Capítulo Primero, Capítulo único, artículo I " (...) promover y fomentar la participación de los sectores público, social y privado en la Planeación de su crecimiento y desarrollo..." [131]

---

[130] Reglamento Interior de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, México. 2003-2006.
[131] **Ibíd**.

Lo anterior, es una invitación a todos los sectores que interactúan en el municipio de Tlalnepantla en el proyecto de desarrollo. Una de las demandas más frecuentes de los grupos sociales, es lo correspondiente al servicio educativo; dicho renglón ha sido tan importante que esta administración[132] se comprometió a equipar con computadoras a todas las instituciones educativas de nivel básico e incluso se propuso la enseñanza del idioma ingles en esta misma cobertura[133].

Esta línea de acción se empata con el hecho de "... mejorar la infraestructura de los edificios escolares y, de manera sustancial, la calidad de la educación en todos los niveles. Se afirma que se ha trabajado con el magisterio federal y estatal..."[134]

El problema educativo no sólo ha quedado registrado en estadísticas nacionales o mundiales, ha sido una constante en el ánimo social, ya que de ello depende las oportunidades de vida de la población y, en consecuencia el mejoramiento de los niveles de bienestar social. Tareas que el municipio debe resolver y garantizar, a través de una identificación situacional que muestre las posibilidades de solución de manera fáctica, fuera del discurso.

Cuadro No.11 Número de Profesores y alumnos en Planteles según Nivel Educativo

Nivel	Número de Planteles	Número de Alumnos Atendidos	Número de Profesores	Media Anual de Alumnos por Plantel
Preescolar	78	10,592	396	136
Primaria	294	82,168	2,900	279
Secundaria	104	36,812	1,663	354
Preparatoria	**25**	**17,232**	**541**	**689**
Técnica	16	4,500	499	281
Normal	1	219	50	219
Superior	7	16,363	1,558	2,342

Fuente: Dirección General de Desarrollo Social. H. ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

[132] Trienio 2003-2006.

[133] En México se llevó a cabo una ambiciosa descentralización con el nombre de "federalización educativa", en el que se llevó a cabo la transferencia de los servicios educativos de nivel básico y normal a todos los estados, desde inmuebles hasta equipo y parque vehicular. Tendencias del... pp. 177-183.

[134] Plan de Desarrollo Municipal, **Op. cit.**, p. 84.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

El cuadro anterior, presenta indicadores que exhiben la capacidad de atención de demanda, en cada uno de los niveles escolares, con lo que respecta a los planteles de nivel media superior, existe una tendencia de crecimiento acelerado. Cabe señalar, que aún cuando parezca que la planta docente es suficiente, es importante aclarar, que en muchas ocasiones los profesores se emplean por un número determinado de horas, para cada asignatura y de manera interina.

Por otra parte, la atención educativa no sólo debe responder a políticas gubernamentales prediseñadas, sino que debe orientarse a lo que la ciudadanía requiere en espacio y profesionalización del servicio, este último con una franca tendencia a la calidad, pero sin bases para alcanzarla.

Cuadro No. 12 Indicadores de Escolaridad

Indicador	Porcentaje
Porcentaje de la población de 6-14 años que asiste a la escuela	95.15
Promedio de escolaridad de la población	9.16
Porcentaje de población con rezago educativo	13.99
Porcentaje de población alfabeta	96.28

Fuente: Coordinación de Planeación, Información y Evaluación, según procedimiento el Manual para la Elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, 2003-2006, con información del INEGI. Anuario Estadístico de México 2002. México.

Probablemente parezca alentador saber que tenemos un nivel muy alto de alfabetización, pero es alarmante conocer que existe un rezago educativo (desde el punto de vista cualitativo) indeterminado. Lo cierto es que la creciente población adolescente presiona por un servicio educativo competitivo y de calidad, en el que la infraestructura revela una necesidad de desarrollo individual, profesional y social. La tarea en la descentralización educativa, es la coordinación entre el gobierno estatal y el municipal, además de "... conjuntar esfuerzos con la comunidad educativa (...)"[135]

[135] **Ibíd.**

III. 3. PERSPECTIVA SOCIAL DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA ZONA ORIENTE: LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR.

De acuerdo a lo referido en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 y en función al estudio del Índice de Marginación Urbana 2000, realizado por el Consejo Nacional de Población en el municipio de Tlalnepantla de Baz "... el 44.1% de la población vive en condiciones de baja y muy baja marginación, mientras que el 26.3% se encuentra en condiciones de marginación media; finalmente, señala que el 29.5% de la población se localiza en condiciones de vida de alta y muy alta marginación, lo que representa en términos absolutos, un total de 213 mil 179 habitantes..." [136]

Aun cuando las estadísticas reflejan un panorama medianamente alentador, no se puede ignorar que falta atención y solución a problemas sociales que inciden en los niveles de bienestar, que mucho distan de un equilibrio con los indicadores económicos, en donde Tlalnepantla brilla como una de las potencias municipales más importantes del país.

La zona oriente registra un índice medio y alto de marginalidad, inclusive está considerada la más vulnerable, ya que se encuentra asentada en medio de industrias e instalaciones de alto riesgo; como la Terminal de Almacenamiento y Distribución de Destilados Satélite Norte, la Terminal de Distribución de Gas Licuado –ambas de PEMEX-, así como seis plantas distribuidoras de Gas Licuado (todas ellas dentro del Polígono de Máxima Seguridad de San Juan Ixhuatepec) y una planta de gas industrial (PRAXAIR).

[136] CONAPO. Índice de marginación urbana 2000.México. En Plan Desarrollo Municipal 2003-2006 de Tlalnepantla de Baz, p. 79.

Además de los riegos industriales, se suman los geográficos sobre todo lo relativo a la parte alta de la Sierra de Guadalupe, los cerros del Chiquigüite, Cunahuatepec, Tianguillo, Petlacatl y Caracoles[137] donde se localiza la mayoría de comunidades que la integran, a demás se agregan problemas que se derivan por fenómenos naturales, tal es el caso de las precipitaciones pluviales, que ponen en peligro viviendas de construcción irregular.[138]

Oriente cuenta con 17 colonias que colindan con la delegación Gustavo A Madero y el municipio de Ecatepec; su situación geográfica la alejan del "centro" de Tlalnepantla, por lo que se tomó la decisión de instaurar una delegación localizada en San Juan Ixhuatepec, para desconcentrar las funciones jurídico-administrativas y facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de alguna obligación con el municipio.

La población, en su mayoría, proviene del sur del país como Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz, etc., su actividad de origen (agricultores) abandonada por la actividad comercial (sobre todo informal) propicia una gran movilidad hacia el Distrito Federal.

En el Oriente de Tlalnepantla, prevalece un nivel socioeconómico e índice de desarrollo escolar menor frente a la zona poniente; la población es inmigrante, por lo que los asentamientos humanos son, en muchos casos, irregulares; se aprecia una planeación urbana accidentada, influida por las propias condiciones geográficas y por el fenómeno del paracaidismo.

---

[137] www.tlalnepantla.gob.mx/ monografía municipal. Consulta del 04 de mayo de 2004.

[138] **Cfr**. Plan Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006. En otro estudio realizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México, fue el de Índice de Vulnerabilidad Social, con el objetivo de detectar las condiciones de fragilidad social, estimó para "el municipio de Tlalnepantla de Baz, un índice de alta y muy alta vulnerabilidad social, del 14.89%, un índice de vulnerabilidad social media de 18.46% y un índice de baja y muy baja vulnerabilidad de 66.65% de la población" Esto refleja las carencias en servicios que se tienen y la lenta atención de gobiernos municipales que poco hicieron por integrar esta zona a una dinámica de desarrollo.

Esta área enfrenta problemas sociales, como altos índices de alcoholismo, drogadicción, delincuencia, etc., sobre todo en colonias que se localizan en las partes altas de los cerros, en donde los más involucrados son jóvenes, en delitos como robo a transeúntes, peleas callejeras, etc.[139]

La zona oriente tomó importancia a partir de la tragedia de 1984, la explosión de gas exhibió las carencias materiales, de infraestructura y administrativas (regulación y supervisión de empresas), del gobierno municipal, por lo que se hizo necesaria la intervención de todos los órdenes de gobierno, e inclusive de la población que ayudó a los damnificados con toda clase de apoyos como medicinas, alimentos, ropa, material de construcción, habilitación de puestos de socorro, etc.

Probablemente esta experiencia haya influido en la percepción de la gente con respecto a la actuación del gobierno, que se mueve bajo presión, sobre todo cuando la población se organiza y se manifiesta. Por otra parte, la incertidumbre por una vivienda propició que la gente se involucrará de manera permanente y activa en los asuntos relacionados con la propiedad y los servicios públicos.

Tlalnepantla presenta discrepancias en las zonas en que se divide, por un lado la zona poniente presenta condiciones más favorables en materia educativa; no así en la zona oriente, en donde los indicadores resultan preocupantes y la población analfabeta alcanza el 4.2%:[140]Estas diferencias entre las zonas referidas, obligan a tomar en cuenta estrategias para alcanzar el equilibrio en el desarrollo, sobre todo en la zona oriente, que presenta no sólo los niveles más bajos de pobreza sino también educativos.

---

[139] Información proporcionada mediante entrevista el día 13 de mayo de 2004 en la Agencia del Ministerio Público de San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla Estado de México.
[140] **Cfr.** Plan Desarrollo Municipal. P. 86

Estos factores impactan a la población juvenil, que enfrenta mayores dificultades de ingresar a instituciones educativas de nivel superior (UNAM, IPN y UAM) como lo indica el siguiente cuadro, en el que se aprecia un mayor rezago.[141]

Cuadro No. 13 Indicadores por Zona de Vulnerabilidad en Materia de Educación*

VARIABLE	ZONA PONIENTE		ZONA ORIENTE	
	miles	Porcentaje	Miles	porcentaje
Población de 15 años y más analfabeta	11, 711	2.1	7, 094	4.2
Población de 6 a 14 años que no asisten a la escuela	3, 572	0.6	1, 989	1.1
Población de 15 años y más sin primaria completa	31, 353	5.6	15, 820	9.4

* La cifra porcentual se estimó considerando la población de cada una de las zonas: poniente 554 mil 382 habitantes y poniente 167 mil 25 habitantes. Fuente: Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, con datos del INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 200. México

En la década de los 90's se llevaron a cabo dos proyectos escolares ubicados en colonias de esta zona; el primero en Lomas de San Juan Ixhuatepec en 1990 y el segundo en Lázaro Cárdenas III en 1993, con la construcción de las Escuelas Preparatorias Oficiales del Estado de México (EPOEM) No. 69 y 97, respectivamente. En el año 2000 se inauguró la escuela preparatoria oficial No. 118 ubicada en la colonia de Caracoles, todas bajo la modalidad de Bachillerato propedéutico o general en sistema escolarizado.

La construcción de inmuebles educativos respondió al incremento en la demanda de ingreso al nivel medio superior registrado durante la misma década, cabe recordar, que a partir del sexenio de Salinas de Gortari (1988-94) se establecieron instituciones que tuvieran la capacidad de evaluar y certificar los procesos educativos -en el nivel media superior- surgiendo el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).[142]

---

[141] De la matricula de las Escuelas Oficiales Preparatorias del Estado de México, pertenecientes a la Zona escolar No. 25 de Tlalnepantla, sólo el 5 % ingresan al niveles superiores. Información proporcionada por el Responsable de la Supervisión Escolar No. 25 Profesora Flor Patricia Solís Medrano. Entrevista del día 11 de mayo de 2004.

[142] PERALTA Alemán, Gilberto, **Op cit.**, p. 180.

Con el surgimiento de instituciones como esta, se diversificó y atendió la asignación de alumnos que demandaban espacios en este nivel. La construcción de las escuelas referidas, incrementó el problema de infraestructura municipal, ya que se obligó a la urbanización de las colonias en donde se localizan las citadas preparatorias (drenaje, servicio eléctrico, transporte público, seguridad pública, etc.,) con las consecuencias de una falta de planeación coordinada entre el estado y el municipio[143].

Los orígenes de la matricula escolar, se asocia a las condiciones de las preparatorias No. 69 y 97 que enfrentaron problemas en materia de infraestructura, ya que iniciaron en terrenos con características de baldíos y con edificios de cinco aulas y dos niveles (planta baja y alta)[144] adaptando cada espacio a lo requerido por la actividad docente, no así la preparatoria 118, que goza de una inmejorable construcción áulica, además de contar con otros beneficios (auditorio, cachas deportivas, cafetería, biblioteca, etc.)

La captación de alumnos (en los primeros años) fue localista, por lo que la población estudiantil estaba sujeta a la propia demanda de las colonias, situación que prevaleció hasta 1997 año en que el Estado de México participa en el programa de asignación de alumnos por parte del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL)[145].

---

[143] La EPOEM 69 se construyó en medio de una zona habitacional de alto riesgo delictivo, sin rutas de servicio de trasporte y en general servicios públicos; la EPOEM 97 se construyó en una zona sin servicio ni rutas de trasporte público, telefónico, etc.; así mismo la EPOEM 118; las tres hasta la fecha tienen grandes dificultades de trasporte.

[144] **Cfr**. Datos oficiales del Informe de labores de las Escuelas Preparatorias Oficiales No. 69 y 97, 1990 y 1993 respectivamente, proporcionados por las Secretarias Escolares de las escuelas referidas.

[145] Secretaría de Educación Pública. Programa para la modernización educativa 1989-1994. México, Progreso, 1989. p. 112.

Las tres escuelas han enfrentan el crecimiento natural de la población, por lo que la demanda de equipo y ampliación es urgente, ya que la competencia de los alumnos por ocupar un lugar en las escuelas superiores de carácter público es mayor, en virtud de que la matricula a nivel nacional ha crecido[146].

III. 4 IMPACTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN LA AGENDA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ (Caso de estudio de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69)

Los planes y programas educativos (a cualquier nivel) tienen un diseño, que en papel resultan atractivos y muy ambiciosos; sin embargo, en el proceso de implementación, la costumbre burocrática polariza a la política de la administración provocando una distancia entre el discurso y las metas alcanzadas.

Lo que dificulta la eficiencia gubernamental, misma que se demuestra en la medida en que se cumplen objetivos y se satisfacen las expectativas sociales de manera oportuna y concreta, sobre todo en el ámbito municipal que interactúa de manera directa con los ciudadanos y, es quien da atención de problemas sociales de manera inmediata.

El análisis de necesidades para este trabajo, es el caso de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69 (EPOEM 69) ubicada en las calles Lic. Duran Castro y Av. Pavón de la Colonia Lomas de San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla zona oriente, del Estado de México.

---

[146] De acuerdo al diagnóstico del sistema de educación media superior, del Programa Nacional de Educación 2001-2006 en el ciclo escolar 2000-2000, la matricula de nivel media superior fue de 2'955,753 estudiantes, atendidos por 210,033 profesores en 9,761 escuelas. La captación de los 1.44 millones de estudiantes egresados de la secundaria fue de 93.3%. El total de la matricula inscrita representó 46.8% del grupo de edad entre los 16 y 18 años. En el transcurso de la última década, la matricula de la educación media superior creció en 41%. A pesar del crecimiento notable de la matricula, la participación de la población mexicana entre los 16 y 18 años en este tipo educativo es aún relativamente baja (46.8%) y se compara desfavorablemente con la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) pp. 161-167.

Esta institución educativa forma parte de una estructura administrativa jerarquizada, es decir, de tipo vertical y centralista, conformada por la Secretaria de Cultura y Bienestar Social, la Subsecretaria de Educación Media Superior y Superior, la Dirección General de Educación Media Superior, de la Subdirección de Bachillerato General y la Supervisión Escolar No. 25 del Estado de México

El surgimiento y crecimiento de esta escuela esta asociada a la participación social,[147]que de manera significativa ha contribuido al mejoramiento de las instalaciones escolares, a fin de reducir los riesgos de deserción escolar[148]que la comunidad estudiantil ha enfrentado de manera continúa. Estos factores y algunas políticas (como el examen único) han contribuido al lento crecimiento de la EPOEM 69.[149]

La idea de una educación de calidad[150] se ha trasladado a todas las instituciones escolares públicas de cualquier nivel educativo, por lo que no es la excepción la preparatoria referida, ya que depende directamente de una política educativa central en la que el Estado de México parece preocupado por generar oportunidades de tipo académico, laboral y social a quienes reciben este servicio.

---

[147]En el Informe de labores 1991-92 de la Escuela Preparatoria Oficial No 69 del estado de México se destacó el apoyo de los Consejos de Participación Ciudadana, de instituciones como el DIF y donaciones de parte de la Diputación Local, para el mejoramiento de la infraestructura .

[148] Estadísticas oficiales de Factores de riesgo para la deserción escolar de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69. Instrumentos: Ficha biopsicosocial de ingreso y entrevista no estructurada para alumnos. Material proporcionado por Departamento de Orientación Educativa de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69 del Estado de México, 2003-2004.

[149] La demanda captada por la EPOEM 69 es de 371 alumnos lo que representa el 0.0005 % de la población total del municipio de Tlalnepantla y de la Zona Oriente es el .002%,[149] probablemente no sean relevantes las cifras, sin embargo las expectativas de la localidad son muy significativas, dadas las circunstancias de marginalidad en el que se encuentra la zona por lo que la institución se presenta como una oportunidad de vida.

[150] Programa Nacional de Educación 2001-2006. SEP, Problemas y retos de la calidad "garantizar el buen funcionamiento de los planteles y la buena calidad de los programas educativos que ofrecen. El aseguramiento de la buena calidad es indispensable para avanzar en el logro de la equidad (...) en las que adquieran una sólida formación y las habilidades y destrezas requeridas para incorporarse en el mundo laboral o continuar sus estudios". p. 165.

De tal manera que los programas promovidos, por el gobierno estatal a nivel medio superior, además de contemplar los programas curriculares oficiales[151], incluyen proyectos orientados a desarrollar ciencia y la tecnología, como son: "... La olimpiada de matemáticas y Cómo se hace la ciencia..."[152] entre otros.

Dichos proyectos educativos pretenden desarrollar en los jóvenes la investigación científica, la creatividad, el ingenio y el trabajo colectivo, bajo el prisma de la modernización educativa.[153]

Las tendencias de calidad están contenidas en la Misión y la Visión de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69 del Estado de México (EPOEM 69), mismas que responden a lo que dictan las políticas educativas nacionales y estatales,[154] bajo el compromiso de una "... Formación integral de alumnos en el umbral de la elección de una carrera profesional. Promoviendo actitudes en los jóvenes de valoración en la creación de ciencia y tecnología bajo una visión humana..."[155]

Propósitos que parecen lejanos por limitarse a programas o proyectos parciales, que carecen de un diagnóstico real, es decir, las condiciones en las que se encuentran las escuelas son extremas.

---

[151] Los programas curriculares se refieren al plan de estudio que ofrece la institución, en este caso el bachillerato propedéutico, basado en el Programa de estudio diseñado por la Universidad Autónoma del Estado de México. (UAEM) para escuelas preparatorias.

[152] **Ibíd**.

[153] **Vid**. IBARROLA, Eduardo y Soria Víctor M. Balance y perspectivas de la modernización educativa en México: Las políticas del régimen salinista. En Políticas Públicas alternativas en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, La Jornada, 1996, p. 137. "Las normas de modernización educativa fueron señaladas por la CEPAL en 1990, la UNESCO en 1992 y de la OCDE en 1994".

[154] Plan Institucional de la EPOEM 69. la Misión: "Desarrollar en los alumnos las competencias implícitas en el modelo educativo del nivel, procurando su desarrollo integral. Visión: "Brindar un servicio de Educación Media Superior de calidad con un sentido ético y humano, que propicie la formación integral de nuestros alumnos, permitiéndoles continuar sus estudios en el nivel superior con éxito, garantizándoles una mejor forma de vida, generando una actitud propositiva para mejorar el medio natural, social y profesional. **Op. cit**., p. 4.

[155] **Ibíd**.

Por otra parte, tanto programas como la construcción de planteles escolares no incluyen el punto de vista de los beneficiados, por ello se desconocen los alcances y límites de cada una de las instituciones escolares, así como de sus lugares de origen, que son quienes se enfrentan el paradigma de la modernización y calidad educativa.

La importancia de la infraestructura escolar (ya sea la construcción de nuevos planteles o la ampliación, adaptación, mantenimiento y equipamiento de las existentes) es innegable, porque no se puede pensar en desarrollar una educación integral, sin los medios necesarios para ello, lo anterior resultaría ilusorio.

La política educativa estatal, proyectó la creación en 1991 de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69, cuya evolución se aprecia en el Anexo No.1, desde entonces el plantel ha presentado graves problemas de operación, debido a lo limitado de sus instalaciones, lo que determina el rendimiento escolar de los alumnos e incluso la de los docentes, que aún cuando cuenten con los conocimientos necesarios para desarrollar actividades prácticas y demostrativas[156] quedan sólo en intenciones o en el marco de lo teórico conceptual, que poco ayudan al futuro universitario, ya sea en el ámbito académico o laboral.

[156] En asignaturas como matemáticas, computación, física, química, biología y ecología, entre las más importantes. Situación que los propios los docentes de la EPOEM 69 han vivido; reconocen la necesidad de mejorar la infraestructura existente, ya que la funcionalidad de muchos programas educativos son parciales y las metas de calidad no se cumplen, en la medida que los alumnos desconocen algunos procesos científicos por no contar con los medios necesarios para ello. Reforzando lo anterior y mediante entrevistas a egresados, colocados en niveles superiores y/o en el área laboral, concluyeron la de falta conocimientos en computación acerca del sistema (como lenguajes, operaciones, etc.) así como en el uso de scanner, "cañon", proyector, etc., o el desconocimiento en el uso de equipo, instrumentos y material de laboratorio; situación que los deja en franca desventaja de rendimiento académico como laboral,

Tanto profesores como alumnos y egresados reconocieron que los programas de estudio requieren de una revisión y ajuste, pero lo urgente es el mejoramiento de las condiciones físicas del plantel. La comunidad escolar (profesores, alumnos y padres de familia) apreciaron las siguientes problemáticas:

1.- insuficiencia en los equipos de computo y de limitado acceso
2.- aulas y butacas deterioradas
3.- El área de la biblioteca es limitada, el material es reducido y las instalaciones inadecuadas e inseguras.
4.- inexistente el servicio de laboratorio por la falta de material y equipo.
5.- pésimo servicio de cafetería tanto en espacio como en calidad.
6.- área deportiva limitada y adaptada, material deteriorado e insuficiente
7.- se requiere otra área de sanitarios
8.-el espacio destinado al área administrativa, es reducido para su operación.
9.- el área perimetral (barda) la calificaron como insegura e inconclusa.
10.- El espacio destinado para el servicio de orientación educativa en prácticamente inadecuado ya que requiere privacidad y condiciones físicas especiales.
11.- Instalaciones eléctricas e hidráulicas son deficientes lo complica la funcionalidad del plantel.
12.- No se cuenta con equipo de seguridad (alarmas, extinguidotes, etc.) ni con un área específica para ello.

Estos indicadores demuestran una infraestructura escolar olvidada, que refleja una falta de interés de los planteles en operación. Difícilmente se cuenta una programación de servicios de mantenimiento, ampliación, equipamiento, etc., por parte del gobierno del Estado de México -que como se sabe- a través del Comité de Instalaciones educativas y de la propia Secretaria de Cultura y Bienestar Social, son las responsables de la operación de las instituciones educativas de todos los niveles de la entidad.

En este sentido el municipio sólo responde a los requerimientos del servicio público señalados en el art. 115 de la constitución vigente. La incongruencia de la política educativa nacional en el marco de los tratados internacionales se refleja en los planteles escolares como este, que sólo responden a la cobertura y no a la calidad en el servicio y mucho menos al desarrollo integral de los estudiantes, ya que no cuentan con las condiciones físicas requeridas para el logro de dichos objetivos, como se ha descrito anteriormente.

La formación, información y las habilidades físicas e intelectuales de aquellos que se encuentran en el proceso de enseñanza aprendizaje están íntimamente ligadas a la calidad de la infraestructura educativa, que debe contemplarse desde el propio diseño de las agendas en programas sociales tan básicos como es la educación[157] hasta la asignación de recursos exclusivamente para el mejoramiento escolar, es decir, canalizarse a la planta escolar no administrativa.

Situación que debe tomar en cuenta el municipio, que sólo planea su participación para atender este servicio en un marco eminentemente general, es decir, de acuerdo a lo requerido por esta institución.

Uno de los indicadores de moda dentro de la planeación institucional es el de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) en el que se refleja las expectativas para ofrecer un servicio público de calidad. Este novedoso instrumento de comunicación, permite establecer posibles alternativas dentro y fuera de la instancia pública con el propósito de proyectar acciones que conduzcan a la eficiencia del servicio público; en este caso, en materia de infraestructura escolar en la EPOEM 69.

---

[157] Proceso por el cual una persona desarrolla sus capacidades, para enfrentarse positivamente a un medio social determinado e integrarse a él. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno. Barcelona España. Edición 1990.

Cuadro No. 14 FODA EPOEM 69

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Instalaciones para el proceso enseñanza aprendizaje. Amplitud de terreno Disponibilidad de la comunidad escolar para efectuar el mantenimiento de las instalaciones. Reconocimiento de autoridades locales.	Apoyo de organizaciones no gubernamentales. Apoyo del gobierno municipal en campañas de mejoramiento de la imagen urbana (apoyo en jardinería, pintura de exteriores y canchas)	Restricción en el uso de recursos. Falta de interés de directivos y autoridades estatales. para el mantenimiento, ampliación, equipamiento y mejoramiento de las escuelas en servicio. Una planeación estatal para la atención de infraestructura educativa limitada, circunstancial y temporal. Planeación municipal parcial (prioridad a nivel básico). Cuyas acciones de atención a la EPOEM 69 son esporádicas, espontáneas o a solicitud.	Competencia de otras instituciones públicas o privadas. Disminución de la matricula escolar. Deserción escolar. Robo de equipo Agresión de la comunidad externa a las instalaciones (graffiti, basura, destrucción de vidrio lámparas, etc.)

Fuente: Entrevista a docentes, alumnos, directivos y padres de familia de la EPOEM 69. Diseño propio.

Este cuadro permite observar algunas de las situaciones que enfrenta este plantel escolar, y que difícilmente puede atender debido a la burocratización de los procesos,[158] lo que la ha llevado a cubrir sus limitantes a través de diversos canales, como son la gestión ante el municipio, la constante participación en eventos deportivos y culturales, así como donaciones.[159]

---

158 Hay que recordar que cualquier requerimiento que se tenga, se deberá solicitar a las autoridades del Estado de México a través de las instancias de gobierno responsables del nivel medio superior, cuya intervención se sujetará a la temporalidad entre uno y otro trámite, desde la oficialía de partes hasta resolución emitida a la Preparatoria. En muchas ocasiones la respuesta es lenta o incluso la petición olvidada, sobre todo si existe el cambio de gobierno estatal.

159 Se participa en invitaciones promovidas por el municipio de Tlalnepantla en el área deportiva y cultural tales como los desfiles del 16 de septiembre y el 20 de noviembre, la ofrenda del día de muertos, en concursos de oratoria, pintura y expresión literaria entre otros. Las donaciones han sido promovidas por instituciones como la UAM-Azcapozalco (mesas y butacas) y las diputaciones local y federal (en tiempo de campañas).

El centralismo ha provocado una desarticulación entre las instituciones educativas y el municipio, en este caso la EPOEM 69 y Tlalnepantla; aunado a ello, la falta de interés de los directivos por la rigidez política y sindical sobre las funciones de gestión, agravan los problemas que se presentan en la infraestructura escolar.

En este sentido, se requiere dinamizar la gestión de autoridades estatales, municipales y escolares para solucionar las limitaciones que se tiene en infraestructura, misma que se refleja en la evaluación[160] del propio sistema educativo.

Wildavsky ha señalado que "... para una evaluación provechosa, además de especificar los productos que se requieren obtener del programa, es necesario establecer los mecanismos institucionales para alcanzarlos..."[161]

La costumbre de la evaluación cuantitativa ha sido histórica, sin embargo la dinámica de la participación social, frente a las acciones de gobierno, ha dado un viraje en las consideraciones para establecer tipos, enfoques, criterios y niveles de evaluación.[162]

La evaluación estatal incluye el hecho de la existencia de esta y otras escuelas, como rangos de avance en materia escolar; sin embargo el poco interés por la expansión de la infraestructura para este servicio, dificulta la continuidad de los programas académicos limitado la calidad en los alumnos y en los egresados.

---

[160] **Cfr**. MEJÍA Lira, José , Política Pública y Gobierno Local , Es entendida como parte de la planeación, como un sistema de seguimiento o como un control de las acciones y recursos o un juicio sobre los mismos. p. 134.

[161] **Cfr**. SULBRANDT, José Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público Bernardo. Kliksberg ed. ¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Caracas 1992. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, p. 159.

[162] **Vid**. Política Pública y Gobierno Local, p. 128- 131. Se considera los tipos de evaluación: antes (formulación) de acuerdo al costo financiero, beneficio y efectividad, durante (implementación) auditorias contables y de operaciones; y ex-post (de resultados) auditorias administrativas, financieras, control, y evaluación del ejercicio presupuestal y de programas sectoriales (...). Los enfoques en función de actitudes: descriptiva, clínica, normativa, experimentalista. Las necesidades de la evaluación consideran las que se derivan del desarrollo, de aquellas sectoriales, organizacionales y económicas.

Los egresados demandan un empleo en la esfera geográfica que se encuentran, en este caso Tlalnepantla, quien debe garantizar oportunidades de vida a través de la generación de empleos; sabemos que es uno de los municipios más industrializados y con mayores ingresos, pero ¿realmente responde a lo requerido en el mercado laboral? ¿genera mano de obra calificada? ¿conoce los programas de estudio de este tipo de escuelas ubicadas en su jurisdicción?.

Las respuestas están asociadas a la demanda laboral que enfrenta Tlalnepantla, ya que estudios municipales advierten que en los últimos tres años "... 74 mil 789 personas acudieron al Servicio Municipal de Empleo solicitando una fuente de trabajo; de ellas 23 mil 193 fueron colocadas, lo que representa sólo el 31% del total de solicitantes..."[163], lo anterior refleja la insuficiencia en la oferta de empleo y calidad de vida, en la que están incluidos jóvenes que egresan año con año.

Aún cuando en el Plan Municipal se destaca la estrecha relación del municipio con las empresas locales[164], a fin de promover espacios de servicio social, para las prácticas profesionales y bolsa de trabajo, no se logra colocar la mano de obra egresada de los niveles medio superior. El nivel académico es bajo y refleja el rezago en la infraestructura escolar que incide en las limitadas oportunidades personales, académicas y/ o laborales.

A pesar de que la escuela goza de buena reputación en la zona escolar[165], no ha sido suficiente, ya que no se cumple con las expectativas de calidad de vida dentro y fuera de la institución.

---

[163] Plan Municipal de Desarrollo, Ferias del empleo y reclutamientos masivos, **Op cit.** p. 72.

[164] **Ibíd.**, Se destaca en las fortalezas del municipio de Tlalnepantla se describe " 1.- Certificación de calidad en el Servicio Municipal de Empleo y Ventanilla Única de Trámites Empresariales; 2.- Realización de las ferias municipales de empleo; y 3.-Contar con catálogo de vacantes en el portal de Internet del Municipio. Y en las Debilidades se detectó 1.- Falta de una adecuada coordinación entre los programas de trabajo y las necesidades laborales de las empresas; y 2.- Baja tasa de colocación de empleo (20%), p. 75

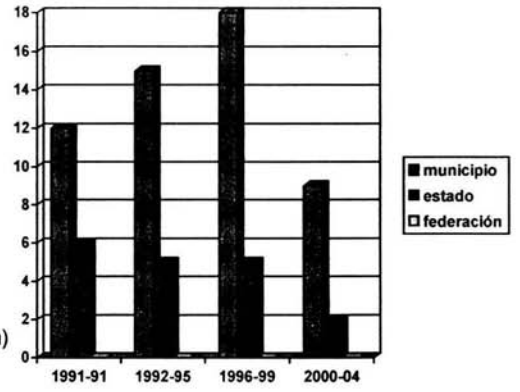
[165] De acuerdo al informe de Eficiencia de la EPOEM 69, el 9% de los alumnos terminales (generación 2001-2004) fueron aceptados en el examen de 1ra vuelta de la UNAM. Porcentaje significativo, tomando en cuanta que el rango de oportunidad es menor, ya que concursan con todas las escuelas del Estado de México, de la UNAM, IPN e instituciones privadas; convirtiéndose en una de las escuelas, en su tipo y en la zona 25, con mayor impacto a nivel superior.

Cuadro No. 15 " Solicitudes de Servicios de la EPOEM 69"

•Se solicito al municipio apoyo en pintura, impermeabilizante, servicio de recolección de basura y jardinería, así como la donación de pizarrones, construcción del salón de computo y su equipamiento, además de la terminación de la sala de usos múltiples.

•Al Estado de México se solicito la construcción y ampliación del edificio escolar (construcción de sala de usos múltiples y salón de computación, este último en obra negra)

•Ninguna a la federación

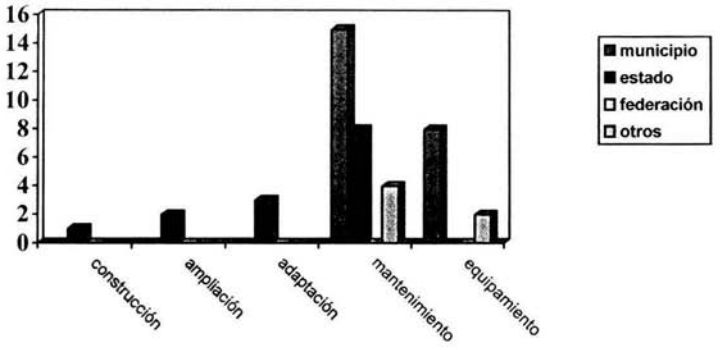


Fuente: Minutario de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69. Relación de Oficios girados a la Secretaria de Cultura y Bienestar Social del Estado de México y al Municipio de Tlalnepantla. Diseño propio.

En esta gráfica se observa que el mayor número de solicitudes de servicio de mantenimiento, adaptación, etc., se dirigió al municipio de Tlalnepantla de Baz, y de acuerdo con los directivos de la institución, con respuestas positiva a dichas demandas.

Uno de los factores que influyen en la demanda de instituciones educativas es la infraestructura, que impacta en la percepción social, en función a la capacidad que una escuela ofrece a través de las instalaciones escolares, que en muchos casos, califican de buena o mala de acuerdo a su magnitud, repercutiendo en la matricula cautiva, que prefiere instituciones tradicionales como la UNAM y INP por contar con grades planteles altamente equipados.

Cuadro No. 16 APOYOS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA



Fuente: Minutario de la EPOEM 69 de apoyos recibidos en el periodo de 1991-2004. Diseño propio.

Los dos cuadros anteriores reflejan la carga municipal en atención a la planta escolar; que aún cuando el Estado de México tiene jurídicamente la responsabilidad para ello, sólo se limita a lo "grande" dejando de lado el mantenimiento preventivo y no se diga lo relativo al equipamiento.

Como se aprecia, es al municipio a quien se le dirigen con mayor frecuencia las necesidades de atención para la reparación, mantenimiento, equipamiento, etc., de esta y otras escuelas. Las políticas diseñadas para atender el servicio educativo son parciales, porque no contemplan un programa responsable y continuo que atienda en forma permanente los requerimientos en cada plantel escolar, lo que provoca que la administración municipal enfrente y resuelva las carencias de instituciones como esta.

El Estado de México debe incluir en la planeación educativa (en cualquiera de sus puntos) la participación de todos y cada uno de sus municipios, sin excepción de temas, ni exclusiones en la jerarquía política, ya que de los municipios –sobre todo de los llamados metropolitanos- depende el crecimiento y desarrollo de esta potencia estatal.

Por lo tanto, se debe terminar con esos candados burocráticos y redefinir el papel de todos los servidores públicos (alcances y responsabilidades) en la toma de decisiones (incluyendo los directores escolares) para alcanzar la excelencia académica tan proclamada por la política educativa nacional.

Es urgente que se integre al Comité de Instalaciones Escolares del Estado de México a los municipios, a fin de participar en proyectos de infraestructura programados en su jurisdicción, ya que sólo se les considera para la donación de predios, la prestación de servicios públicos y la ampliación de la obra pública para la implementación de políticas encaminadas a la creación de escuelas, en la que el modelo incrementalista[166], prevalece para la atención de este servicio.

Desde este punto de vista, los programas como el educativo, y particularmente el estudio de caso al que nos referimos, tiene aspectos del enfoque incrementalista, al respecto, Carlos Ruiz Sánchez establece "... las características del enfoque incrementalista son:[167]"

- *un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados,*
- *la información y el conocimiento nunca son suficientes,*
- *la Policy, tiende a tener un desarrollo gradual y*
- *las metas emergen como consecuencia de las demandas*

Estos puntos, destacan el diseño actual de la agenda de gobierno, en la que sin duda se parte de facultades y atribuciones establecidas en la ley, así como del comportamiento que la población tiene y de sus propias necesidades.

---

[166]Para Thomas R. Dye "... el incrementalismo ve a la política como una continuación de las actividades pasadas del gobierno, sólo que con las modificaciones incrementadas. Cfr. Apuntes proporcionados por el Mtro. Juan Montes de Oca MALVAEZ en el 1er. Modulo del Seminario Taller extracurricular de Políticas públicas para Asuntos de Gobierno, 2003-2004, p. 38.

[167] **Ibíd.**, p. 39.

De no cambiar, las estadísticas oficiales continuaran lejos de lo que los clientes-ciudadanos realmente obtienen y tienen como expectativas, opiniones, alternativas, necesidades, propuestas, etc.

En la medida, que la participación municipal tenga importancia mayores serán los resultados de eficiencia gubernamental; así mismo, en la medida que la planeación se alimente de información generada, no sólo de números, sino de la participación social, será la oportunidad que se tenga de alcanzar el éxito; de igual forma, en la medida que los implicados en los diseños de las políticas sociales se coordinen, se aspirará a una educación de calidad.

Se requiere de una política pública que fortalezca las instalaciones escolares permanentemente, en la que se incluya la dotación de instrumentos y materiales necesarios para el beneficio de alumnos con la garantía de que a mejores condiciones de desarrollo educativo, mayores nivel de productividad y la calidad tendrá este servicio.

Es a través de la eficiencia donde se desprende una mayor participación para el mejoramiento de las condiciones físicas, en el que se precisa un control real de los bienes materiales y mantenimiento de cada una de las instituciones escolares, tal es el caso de la Preparatoria 69.

La eficiencia de los programas educativos, está asociada a una mayor infraestructura y en consecuencia a mejores resultados en el rendimiento académico que repercute en una sensible transformación de la educación nacional en el ámbito de la globalización, a la que difícilmente puede sustraerse.

No se puede hablar de eficiencia; cuando sólo se atiende lo temporal, lo contingente, a lo que no esta debidamente planeado como es la infraestructura educativa; sino de eficacia, que es un fenómeno muy común en la acción de gobierno.

No basta señalar las metas, en este caso la construcción de la EPOEM 69, o la efectividad de los programas de estudio, se requiere una valoración de todo aquello que de manera directa e indirecta determine el éxito de un programa o proyecto.

De tal forma, que la evaluación no sólo debe ser un instrumento contable, sino también social; convirtiéndose en una fuente de información permanente que defina las políticas públicas para la atención de programas como el educativo.

La evaluación va más allá de una simple cuantificación estadística y de resultados numéricos y fríos, es un proceso continuo, que responde a la necesidad de formular juicios sobre cada etapa de la planeación para el mejoramiento de aquello que es responsabilidad, no sólo del gobierno federal o estatal sino también municipal, este último como motor de la planeación nacional.

CONCLUSIONES GENERALES

1. Una de las prioridades del Estado es la educación, cuya responsabilidad está perfectamente delimitada constitucional y en el marco jurídico vigente, en el que claramente señala la facultad de la planeación establecido en el art. 26; así como de la tutela del servicio educativo consignado en el art. 3ro, ambos de la constitución.

2. El gobierno es, desde mi punto de vista, un elemento dinámico formal del Estado que materializa su acción a través de la Administración pública cuya responsabilidad es la concreción de políticas destinadas a la satisfacción demandas sociales.

3. La administración pública desarrolla herramientas como la planeación que es un instrumento necesario para alcanzar los fines de política nacional, entre la que se destaca la educación, sobre todo en materia de infraestructura escolar.

4. La planeación es una herramienta de desarrollo, en función de las políticas públicas, siempre y cuando su origen este sustentado en las necesidades reales de la sociedad y de la propia operación y alcance del gobierno. Su función es evitar la improvisación y coordinar las acciones de todos los implicados en la atención de cualquier área administrativa.

5. Es necesario un federalismo descentralizado que venga a agilizar una administración pública práctica en su ejercicio, en donde el municipio debe tener un papel claro en el diseño de políticas que fortalezcan el servicio educativo en el renglón de infraestructura escolar.

6. Los gobiernos locales, como el Estado de México, deben dejar el verticalismo que prevalece en programas como el educativo, que mantienen estático el proceso de crecimiento y desarrollo de las instituciones en materia de infraestructura escolar, ya que limitan el crecimiento de las instituciones educativas con la lentitud burocrática de que son objeto.

7. Si bien es cierto, las políticas públicas establecidas por el Estado de México en materia de infraestructura escolar están encaminadas a la calidad; siguen siendo parciales en la medida, que el nivel básico tenga prioridad.

8. Existe un repliegue municipal en infraestructura educativa en el nivel medio superior, bajo la circunstancia de competencia jurídica y por la falta de recursos (debido a su índice de marginalidad, a la capacidad fiscal, al crecimiento poblacional, etc.) así como, la distancia geográfica y el complicado proceso burocrático o jurisdiccional, entre otros factores que influyen en la atención al servicio educativo relativo a la infraestructura educativa.

9. Es urgente el considerar el punto de vista de aquellos que padecen las deficiencias de instalaciones físicas educativas, a fin de establecer mecanismos de corrección, prevención, implementación y por qué no de cancelación del proyecto o de algún proceso que dificulte alcanzar las metas previstas.

10. Es primordial la participación social, como un elemento que impulsa una planeación adecuada en la creación de infraestructura educativa, misma que debe concretarse e incluirse en los procesos de diseño de las agendas de gobierno, como agentes de información para eficientar la acción de gobierno encaminada al mejoramiento físico de los planteles escolares.

11. Es necesario una revisión jurídica, sobre todo administrativa, además de un análisis acerca la capacidad y autonomía municipal, es decir, es urgente reconocer y respetar las facultades que tienen los municipios (particularmente los de tipo metropolitano) para enfrentar los rezagos en materia de infraestructura escolar, y consolidar sus bases jurídicas de autoridad y competencia de este y otros servicios públicos radicados en su jurisdicción.

12. El municipio debe defender las facultades que le confiere la ley de acuerdo a su ámbito de competencia, así mismo debe llevar a cabo, con conciencia social, el ejercicio de la planeación encaminada al mejoramiento local de todos los servicios, incluyendo a la educación de cualquier nivel.

13. Se deben precisar y ejecutar todas las etapas de la planeación con una evaluación múltiple, es decir, conocer el impacto de quienes ocupan y usan las instalaciones escolares; así como de aquellos que en el marco de la realidad reconocen las deficiencias; de los padres que demandan instalaciones en buen estado y seguras para sus hijos, de los docentes y directivos que reclaman un espacio digno.

14. Es necesario un compromiso de los responsables de las unidades de planeación de manera coordinada a fin de establecer relaciones intergubernamentales sanas que permitan una información fluida y concreta, con el propósito de agilizar la atención de servicios como el educativo.

15. Se debe reforzar o facultar los alcances de la gestión micro administrativa, como es el caso de las escuelas (para esta investigación las de medio superior del estado de México, particularmente la EPOEM 69) ampliando su capacidad de maniobra financiera, de convocatoria y sobre todo de planeación.

16. Las políticas públicas, sin duda, son un punto articulador de la vida administrativa actual, difícilmente se planeará lejos de ellas. Su capacidad de respuesta es mayor y de gran impactó; sin embargo no podemos trabajar al día o respondiendo a las contingencias que se vayan presentando, debemos partir del orden de una planeación seria, real y bien informada que garantice el éxito de la administración pública.

17. La planeación y políticas públicas constituyen una amalgama de dirección, certeza y eficiencia gubernamental que fortaleciendo a la administración pública y el papel de un estado federal como el mexicano.

18. La hechura de las agendas públicas debe establecer proyectos integrales en el que se fortalezcan los vínculos con todos los actores e instancias que de una u otra manera tienen relación con el problema público que se ha de atender, en este caso la infraestructura educativa.

19. Se debe acabar con el verticalismo burocrático en la hechura de políticas, que sólo genera lentitud, ineficiencia y discrepancias en la esfera de las competencias gubernamentales, que en nuestro caso de estudio afectan el desarrollo.

20. La calidad educativa depende de los procesos de modernización en toda el área administrativa, así como de la gestión gubernamental para alcanzarlos y de una genuina descentralización municipal, lo cuál nos conduciría a un crecimiento y desarrollo social sustentable.

Anexo No. 1 Evolución Histórica de la Infraestructura educativa de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69

Ciclo Escolar	Matricula	grupos	grados	Infraestructura	Observaciones
1990-1991	-----	----	---	Un edificio "A" con cinco aulas las cuales integraban: un laboratorio sanitarios (mujeres y hombres) biblioteca área administrativa	 Sin equipar En obra negra Se adaptó en una de las cinco aulas. Se adapto en una de las cinco aulas.
1991-1992	98	2	1ro.		Permanece igual
1992-1993	180	2 2	1ro. 2do.		Permanece igual
1993-1994	240	2 2 2	1ro. 2do 3ro.	Adaptación de dos aulas.	Prefabricadas para los alumnos de tercer grado.
1994-1995	196	2 2 2	1ro 2do 3ro.		Permanece igual
1995-1996	222	2 2 2	1ro. 2do. 3ro.		Permanece igual
1996-1997	264	4 2 1	1ro. 2do 3ro.	Adaptación de tres aulas provisionales	De lámina galvanizada con separaciones de tabalaroca.
1997-1998	319	4 4 2	1ro. 2do. 3ro.	Terminación de I Edificio "C" con los siguientes servicios: sala de usos múltiples dos aulas	 En obra negra Completas Se adaptaron las aulas provisionales para el servicio de cafetería, bodega y casa del conserje.
1998-1999	354	4 3 3	1ro 2do 3ro.	Terminación del Edificio "B" con los siguientes servicios: sala de computo tres aulas	 En firme y sin equipar Completas Las aulas prefabricadas utilizadas como salones en 1993-94 se adaptaron para el servicio de Orientación Educativa y Biblioteca.
1999-2000	332	4 3 3	1ro 2do. 3er	Mantenimiento: pintura, reparación eléctrica, etc.,	
2000-2001	335	3 3 3	1ro. 2do. 3ro.	Mantenimiento preventivo: pintura, reparaciones en general.	
2001-2002	366	3 3 2	1ro. 2do. 3ro.	Mantenimiento preventivo	
2002-2003	378	3 3 3	1ro. 2do. 3ro.	Mantenimiento preventivo	
*2003-2004	371		1ro. 2do. 3ro.		

Fuente: Plan Institucional de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69 del estado de México 2003.

BIBLIOGRAFÍA:

AGRANOFF Robert, Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales, material proporcionado en el Seminario Taller Extracurricular del Políticas Públicas para Asuntos de gobierno, UNAM- Acatlán, periodo 2003-2004.

AGUILAR, Villanueva Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas. México, Ed Miguel Ángel Porrua, 1992.

ASÍS Nassif, Alberto, Municipio y Transición Política: una pareja en formación, en Mauricio Merino (coordinador), En Busca de la Democracia Municipal. Participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, Colegio de México, 1994.

BAILLERES Helguera José Enrique, La Fase de Implementación ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas?. Apuntes proporcionados durante el tercer módulo del Seminario - Taller extracurricular de Políticas Públicas para Asuntos de gobierno. 2003-2004.

BELTRA Y Puga, Tatiana y DE LA TORRE Yarsa, José Miguel. El Predominio de las Presiones Políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales, INAP, 1980.

CABRERO Mendoza, Enrique, et al, La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobierno Locales, México, CIDE, 1995.

CANTO Chac, Manuel, Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas, México, Trillas, 1999.

CARDOSO, Miriam. Formulación de Políticas. México, CIDE, 1983.

CARRILLO Castro, Alejandro, La reforma Administrativa en México, México, F.C.E, 1985.

Cuaderno Estadístico Municipal, 1999, INEGI, Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

Estadísticas oficiales de Factores de riesgo para la deserción escolar de la Escuela Preparatoria Oficial NO. 69.

GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrua, 1984.

HIRSCHAMAN; Albert O., El avance en la colectividad. Experimentos populares en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

INEGI. Censos Económicos 1994 y 1999, México, en Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006. p. 59. [1]En el Informe de labores 1991-92.

MARTNER, Gonzalo, Planeación y Presupuesto por Programas, México, Ed. SXXI 1977.

MATUS, Carlos, Estrategia y Plan, 6ta. Ed., México, Siglo XXI, 1985, Constitución Política,

MEDINA Giopp, Alejandro. Sobre la Tipología Municipal. Gaceta Mexicana de la Administración Pública, Estatal y Municipal. INAP, Núm. 42-44, 1991.

MEJÍA, Lara, José. Documentos de Trabajo. Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal de México. México, CIDE, 1991.

Memoria del Simposio "Educación Basada en Competencias" Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos Wilfrido Massieu, IPN, Toluca Estado de México, 16-18 de septiembre de 1999.

MONTES DE OCA, Malvaez Juan, Elementos teóricos para las Políticas Públicas Material proporcionado por el responsable del 1er. módulo del Seminario de Políticas Públicas sobre Asuntos de Gobierno, México, UNAM, 2003.

MOTO Salaza, Efraín. Elementos del Derecho, México, Porrua, 1968, p. 61.

OLAC Fuentes Molinar, Educación pública y sociedad. México Hoy, 8ª. Ed., Siglo XXI, México, 1984.

OTS y Capdequi, José María, El Estado Español en las Indias, México, F.C.E, 1982.

PICHARDO Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, tomo II, México, INAP, 1984.

PORRUA Pérez, Francisco, Teoría del Estado. México, Porrua, 1999.

RAMÍREZ, Zozaya Juan Miguel, Et al., Tres Perspectivas en la formulación de Políticas Públicas, México, Trillas, 2000.

RAMOS Ríos, Víctor Manuel, Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal, México, IAPEM, 1995.

REYES Ponce, Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, México, Limusa, 1972.

RIVERA, Liliana, Dinámica sociopolítica local: entre redes y actores. El caso de Xico, Veracruz, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 1996.

RUSSELL L. Ackoff, Un Concepto de Planeación de Empresas, México, Ed. Limusa 1972.

SABAG, Adip, ¿Qué es la prospectiva? 2da. Reimpresión, Universidad del Valle de México, México, 1997.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-85, Documentos Normativos y Metodológicos, T.17, México, F.C.E., 1985.

TAMAYO, Jesús, El Análisis de las Políticas Públicas, en: Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997.

TERRY R., George, Principios de la Administración, México, C.E.C.S.A., 1961.

TORRICO Taborga, Concepciones y Enfoque de Planeación Gubernamental, UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm. 7, 1980.

UVALLE, Berrones Ricardo, Estado, Gobierno y Políticas Públicas, México, Trillas, 2000.

VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas en México, México, 6ª. Ed., Ed. Limusa,1980.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Agenda Matricular. Modernización educativa. Educación Media Superior. Subsecretaria de Coordinación Educativa. Dirección General de Programación, Planeación y presupuestación, SEP, 2000.

- Cuaderno Estadístico Municipal, 1999, INEGI, Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

- Estadísticas oficiales de Factores de riesgo para la deserción escolar de la Escuela Preparatoria Oficial No. 69.

- INEGI. Censos Económicos 1994 y 1999, México.

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005

- Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Tlalnepantla de Baz 2003-2006

- Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Tlalnepantla de Baz 200-2003

- Programa Nacional de Educación 2001-2006

OTRAS FUENTES

- Estado de México
  http://www.anocie.com.mx/estado%20de%mexico/index.html

- Estado de México
  http://www.toluca.gob.mx/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=12

- Estado de México http://wwwedomexico.gog.mx

- Estado de México gemeduspa@mail.edomex.gob.mx

- INAFED
  http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Pasos_Hacia_el_Desarrollo_Social

- IFAI http://wwwifai.org.mx

- IFAI atención@ifai.or.mx

- Presidencia República, http://www.pnd.presidencia.gob.mx

- Periódico el Sol de Toluca, WWW.elsoldetoluca.com.mx

- Presidencia de la Repúblicahttp://www.precisa.gob.mx/

- Secretaría de Educación Pública, sestrada@sep.gob.mx

- Secretaría de Educación Pública, repmex@sep.gob.mx

- Secretaría de Educación Pública
  http://www.capfce.gob.mx/web/Templates/capfce.html

- Sistemas de Información Municipal

  http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Sistemas_de_Informacion_Municipal?estados=15&municipios=15104&fichabas=on&ficha=f1&enviar=Visitar