

29
11

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



La Función Normativa y su
Sistematización en la Administración
de la Educación Secundaria Técnica:
1984-1987

T E S I S

Que para obtener el Título de:
**Licenciado en Administración Pública y
Ciencia Política**

P r e s e n t a
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Asesor: LIC. ENRIQUE VARAS GOMEZ

México, D. F.

Marzo de 1989



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

C O N T E N I D O

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION GENERAL..... | 9 |
| CAPITULO I EL ENFOQUE SISTEMICO Y LAS ORGANIZACIONES HUMANAS | |
| INTRODUCCION..... | 13 |
| 1. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA TEORIA DE SISTEMAS..... | 14 |
| 2. ¿QUE ES UN SISTEMA?..... | 17 |
| 3. LOS TIPOS DE SISTEMAS..... | 18 |
| 4. LOS COMPONENTES BASICOS DE UN SISTEMA..... | 21 |
| 5. LOS COMPONENTES BASICOS EN UN SISTEMA SOCIAL..... | 23 |
| 6. EL COMPONENTE REGULADOR O NORMATIVO EN UN SISTEMA SOCIAL..... | 25 |
| CAPITULO II LA EDUCACION SECUNDARIA TECNICA COMO SISTEMA | |
| INTRODUCCION..... | 28 |
| 1. LA PERSPECTIVA SISTEMICA EN LA EDUCACION..... | 31 |
| 1.1 LA UBICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO..... | 33 |
| 1.2 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO..... | 34 |
| 2. EL SERVICIO DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA COMO SISTEMA. SUS COMPONENTES BASICOS..... | 37 |

| | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | EL MEDIO..... | 37 |
| 2.2 | LOS OBJETIVOS..... | 40 |
| 2.3 | LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA..... | 43 |
| 3. | LA ORGANIZACION Y OPERACION DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA..... | 45 |

CAPITULO III LA FUNCION NORMATIVA EN
LA EDUCACION SECUNDARIA
TECNICA

| | | |
|----|---|----|
| | INTRODUCCION..... | 49 |
| 1. | LA FUNCION NORMATIVA..... | 50 |
| 2. | LA IMPORTANCIA DE LA FUNCION NORMATIVA..... | 50 |
| 3. | LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y EL CARACTER NORMATIVO DE LA D.G.E.S.T..... | 52 |
| 4. | ORGANIZACION DE LA D.G.E.S.T. PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION NORMATIVA..... | 56 |
| 5. | PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA FUNCION NORMATIVA..... | 60 |

CAPITULO IV PROPUESTAS PARA APOYAR EL
EJERCICIO DE LA FUNCION
NORMATIVA EN EL SERVICIO
DE EDUCACION SECUNDARIA
TECNICA

| | | |
|----|--|----|
| | INTRODUCCION..... | 69 |
| 1. | MODELO PARA LA ORGANIZACION DE LA FUNCION NORMATIVA. PROPUESTA..... | 70 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.1 | OBJETIVO DE LA FUNCION NORMATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA..... | 70 |
| 1.2 | DESCRIPCION DE LAS ETAPAS DEL MODELO..... | 72 |
| 1.2.1 | DIRECCION..... | 72 |
| 1.2.2 | PLANEACION..... | 73 |
| 1.2.3 | NORMALIZACION..... | 74 |
| 1.2.4 | DIFUSION..... | 75 |
| 1.2.5 | APLICACION - OPERACION..... | 76 |
| 1.2.6 | SEGUIMIENTO..... | 77 |
| 2. | CRITERIO PARA LA CLASIFICACION DE LAS NORMAS..... | 79 |
| 3. | INSTRUMENTO AUXILIAR EN LA PLANEACION, DE LA FUNCION NORMATIVA..... | 88 |
| 4. | CRITERIOS PARA LA ESTRUCTURACION EDITORIAL DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS..... | 99 |
| | CONCLUSIONES..... | 106 |
| | BIBLIOGRAFIA..... | 110 |
| | NOTAS BIBLIOGRAFICAS..... | 115 |

I N T R O D U C C I O N

G E N E R A L

INTRODUCCION.

El estudio de la función rectora de la Secretaría de Educación Pública cobra interés especial a la luz del proceso de descentralización educativa que afecta a los servicios federales de educación básica y normal, proceso en el que si bien se ha buscado una redistribución del poder de decisión hacia los estados y municipios, lo cierto es que se han reservado para la federación las facultades de carácter normativo por considerar que ello es esencial para la cohesión del sistema educativo nacional.

El desarrollo del presente trabajo ha tenido tres propósitos fundamentales:

- 1) Analizar el ejercicio de la función normativa en el ámbito del servicio de educación secundaria técnica utilizando un enfoque de carácter sistémico.
- 2) Proponer un modelo básico para la organización y desarrollo del proceso normativo para este servicio; y
- 3) Proponer instrumentos auxiliares que contribuyan al desarrollo sistemático de dicha función normativa en el ámbito estudiado.

Se indaga sobre la función normativa o normalizadora porque en la práctica es un factor que influye poderosamente-para bien o para mal- en el comportamiento de la organización educativa.

A los órganos centrales se les ha encomendado la tarea de interpretar y facilitar la aplicación de las disposiciones de orden jurídico superior y general, tarea que deben llevar a cabo a través de la elaboración de ordenamientos específicos.

La función normativa representa la intención de regular a los órganos operativos para conducirlos hacia planos "ideales" o del "deber ser". El desarrollo de esta función debe suponer, o debiera hacerlo, una evaluación continua de su eficacia basada en la idea, de -- que una norma para el funcionamiento de una organización, no se justifica por sí misma, sino en virtud de que constituya un factor de orientación, apoyo y conducción hacia el logro de los objetivos asignados a dicha organización.

Por lo anteriormente señalado y por considerar que las hipótesis -- que nos han guiado son que:

- La función normativa no cuenta con un modelo de organización ni con instrumentos que le permitan a la Dirección General de Educación Secundaria Técnica ejercerla de manera sistemática; y
- El enfoque sistémico es una herramienta metodológica que permite analizar y formular propuestas de solución a los problemas que enfrenta el ejercicio de la función normativa de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica.

En la presente investigación y a partir de las experiencias obtenidas durante 4 años de trabajo sobre aspectos relativos al tema estudiado, se pretende llamar la atención sobre la importancia que reviste la función normativa y sobre la necesidad de que la misma se ejerza con base en un modelo y apoyada con instrumentos que permitan su desarrollo sistemático. Este trabajo pretende coadyuvar a -- ello.

En el primer capítulo se presenta a manera de marco conceptual de -- referencia, una visión panorámica de la teoría de sistemas y de sus supuestos básicos destacando de manera especial lo referente al --

elemento normativo presente en todo sistema social, y que tiene como función el establecimiento de las pautas de donde derivan sus valores y normas de acción los demás elementos del sistema.

En el segundo capítulo se busca percibir y delinear en sus características fundamentales al servicio de educación secundaria técnica -ámbito de nuestro estudio- a través de un enfoque sistémico. Con ello se intenta identificar sus componentes básicos para después -- "aislar" por razones de orden metodológico lo referente a la función normativa.

En el tercer capítulo se presenta una conceptualización de la función normativa en la educación secundaria técnica, se hace alusión a la importancia que reviste sobre todo a la luz del proceso de descentralización. Se examina la forma en que dicha función es llevada a cabo, presentándose en términos generales los principales problemas que afectan su ejercicio.

En el cuarto capítulo como parte de un paquete de propuestas, que sintetizan el conocimiento acumulado en el manejo de asuntos relacionados con la materia, se presenta un modelo básico para la organización de la función normativa susceptible de ser adoptado por la dependencia estudiada.

Por considerar que los documentos normativos constituyen unos de -- los productos más concretos de la función normativa se presentan -- criterios para su integración editorial.

Asimismo se proponen criterios para clasificar las normas emitidas e instrumentos que auxilian en el control y la planeación de la referida función. Finalmente se presentan las conclusiones generales -- obtenidas a partir del desarrollo de esta investigación.

C A P I T U L O I

EL ENFOQUE SISTEMICO Y LAS
ORGANIZACIONES HUMANAS

CAPITULO I

INTRODUCCION

El contenido del presente capítulo se ha integrado con la finalidad de servir de breve marco conceptual de referencia sobre la teoría general de sistemas, ya que el enfoque utilizado para abordar nuestro objeto de estudio deriva de los postulados básicos de dicha teoría.

Es por ello que se hace referencia a los antecedentes y evolución del enfoque sistémico, a sus conceptos fundamentales, a los tipos de sistemas, a los componentes básicos tanto de un sistema en lo general como de un sistema social en lo particular. De entre los componentes identificados para este último se puntualiza en aquel cuya función está relacionada con el establecimiento de pautas de comportamiento para los demás componentes del sistema, lo cual sirve para dar entrada a la identificación y análisis, que se hace en las partes subsecuentes del estudio, acerca del cumplimiento de esta función normativa en el servicio de educación secundaria técnica.

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA TEORIA DE SISTEMAS.

Puede decirse que el perfil moderno de la teoría de los sistemas se empieza a delinear en forma determinante a raíz de que se organizó la "Society for the Advancement y General Systems - Research" (Sociedad para el Avance de la Teoría General de Sistemas) que cuenta entre sus resultados, con la publicación del libro "Sistemas Generales" en 1956 y en el que el Biólogo Ludwig Von Bertalanffy presenta los propósitos de esta disciplina en un artículo titulado "Teoría General de Sistemas: un nuevo intento de aproximación a la unidad de las ciencias".

Los propósitos de esta nueva disciplina fueron presentados por Ludwig Von Bertalanffy de la siguiente forma:

1. Hay una tendencia general hacia la integración en las diferentes ciencias, naturales y sociales.
2. Esta integración al parecer se lleva a cabo en torno a una teoría general de los sistemas.
3. La teoría general de los sistemas pudiera constituirse en un camino para lograr una ciencia exacta de los campos no físicos de la ciencia.
4. Al desarrollar principios "verticales" y unificadores, esta teoría nos acerca al objetivo de la unidad de la ciencia.
5. Lo anterior puede conducir a la integración que se requiere en la educación científica.¹

Debe mencionarse sin embargo que antes que pudiera aparecer la Teoría de los Sistemas como tal, se opera todo un desarrollo de

la actividad científica que del ámbito de las ciencias físicas, biológicas y de la materia, de sus cualidades y de sus propiedades, orientó su atención a aspectos relacionados con su organización. Se puntualiza de esta manera en la organización de los componentes de la materia, más que sobre su estado, considerándose éste ya, como resultado de la disposición e interacción -- que guardan sus elementos.

A George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filósofo alemán - se le atribuyen las siguientes ideas:

- a. El todo es más que la suma de las partes.
- b. El todo determina la naturaleza de las partes.
- c. Las partes no deben comprenderse en forma aislada.
- d. Las partes están interrelacionadas.

En su libro Teoría General de los Sistemas, Ludwig Von Bertalanffy asiente con W. Buckley, que este enfoque que cobra fuerte - impulso en la Segunda Guerra Mundial, es la culminación de una forma diferente de mirar los problemas y que llevaba "algunos - siglos" tratando de imponerse. Advierte así mismo que tiene - raíces muy distintas con respecto al "hardware" militar y tecnológico afines, y que es impreciso reducir el origen de la teoría a los avances en el análisis de sistemas de ingeniería.²

Entre las contribuciones más importantes en la conformación de la teoría general de los sistemas se pueden señalar las de: -- John Von Newman (1948) quien desarrolló la Teoría General de -- Automata; C.E. Shannon (1948) quien formula la Teoría de la Información; Norber Weiner (1948) quien en Cibernética profundiza

y relaciona los conceptos de entropía, desorden, cantidad de información, etc.; y la de Ross W. Ashby (1956) quien desarrolla los conceptos de cibernética, autorregulación y autodirección.

Con el nacimiento del enfoque de sistemas surgen los intentos - por enunciar leyes exactas derivadas en su mayoría de la física teórica en terrenos no físicos, ello se traduce en el ensanchamiento de los marcos conceptuales disponibles para el estudio - de los ámbitos sociales, la teoría de los sistemas, en efecto, parte del reconocimiento de aportar a dichos marcos, principios de análisis para los sistemas en general.

La gradual introducción de los conceptos y las herramientas metodológicas del enfoque de sistemas en las ciencias sociales, - produce cambios sustanciales en la interpretación de las organizaciones humanas.

En el campo de la Administración en lo específico, amplía los horizontes en la investigación ya que proporciona un marco conceptual que permite llevar a cabo un análisis más completo y -- una mejor comprensión del comportamiento de las estructuras organizacionales.

A diferencia del enfoque de la Escuela Clásica de Administración que considera que el funcionamiento y eficiencia de la organización depende primordialmente de elementos y procesos internos, el enfoque de sistemas aplicado al estudio de la Administración, además de considerar los procesos y la estructura interna, examina el entorno de la organización al concebirla - como parte de un sistema más complejo o como universo de subsis

temas más específicos.

2. ¿QUÉ ES UN SISTEMA?

Antes de desarrollar específicamente el objeto de esta investigación es necesario definir lo que se entenderá por sistema. - El concepto ha sido definido de diversas maneras y probablemente todas ellas sean adecuadas, sin embargo lo que conviene aquí es que centremos nuestra atención en los elementos que diversos autores identifican como componentes de un sistema.

Johnson, Kast y Rosensweig señalan que un sistema es:

"... un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario o complejo".³

Hopkins por su parte define al sistema como:

"... un conjunto de componentes destinados a lograr un objetivo particular de acuerdo con un plan".⁴

D. C. Phillips se refiere al sistema como:

"... una unión de partes o componentes conectados en forma organizada".⁵

Autores como Julio Córdoba y José Leñero sin diferir con las anteriores nociones puntualizan en el objetivo o propósito de -

todo sistema:

"... un sistema se puede definir como un conjunto de elementos interrelacionados para lograr un objetivo".⁶

En todas las definiciones está presente la idea de que un sistema es un conjunto de elementos relacionados, cada elemento desempeñando una función determinada que se integra a la que realizan cada uno de los demás elementos para producir o lograr un resultado u objetivo común.

Los elementos, las relaciones y el propósito son cuestiones que en suma nos remiten a la noción de un sistema. La definición - que utilizaremos y que comprende dichas cuestiones puede ser planteada en términos sencillos de la siguiente manera:

Un sistema es un conjunto de elementos relacionados en torno a un objetivo común.

3. LOS TIPOS DE SISTEMAS.

La naturaleza de la organización de los sistemas es el punto a partir del cual se les puede caracterizar y diferenciar. La naturaleza de los componentes de un sistema supone una simplicidad a niveles elementales y cierta estabilidad, sin embargo a medida que aumenta su complejidad -por ejemplo al pasar de un sistema mecánico a uno social- van adquiriendo una organización más complicada volviéndose "más susceptibles a los cambios su-

fridos por el sistema".⁷

La naturaleza de las relaciones que se establecen entre los elementos de un sistema es un factor que condiciona la estructura del mismo.

Las relaciones entre estos elementos implican transmisión de -- energía, de información que no es una sustancia o entidad concreta sino más bien una relación entre conjuntos.

Con el fin de sobrevivir, los sistemas a todos los niveles procesan materia, energía e información. La materia se define como "todo lo que posea masa y ocupe un lugar en el espacio". La energía se define como "la habilidad para hacer el trabajo" y - la información como "los grados de libertad que existen en una situación específica para elegir entre señales, símbolos, mensajes o patrones a transmitirse".⁸

El proceso de transmisión de energía que se establece entre los elementos del sistema nos permite distinguir la naturaleza y - las posibilidades de conducta de los diferentes tipos de sistema y la forma en que dicho proceso se presente en un determinado sistema condicionará su nivel de complejidad.

La información tiene como función básica la orientación del sistema en función a un propósito u objetivo previsto y dentro de un campo de acción determinado. La información indicará sobre una gama de posibilidades, la orientación a seguir.

La forma en que un sistema se comporta ante el medio ambiente, vía el intercambio de información, da pie a su conceptualización como sistema abierto o cerrado, esta conceptualización nos interesará particularmente debido a que el servicio educativo -

que nos hemos propuesto analizar, al igual que todo sistema social no puede ser concebido sino como sistema abierto.

Todo sistema se halla enmarcado por un medio ambiente con el cual establece intercambios que dan lugar a su clasificación como sistema cerrado o abierto.

Se considera que un sistema es cerrado cuando no tiene la posibilidad de cambiar por sí mismo sus reacciones si el medio ambiente le proporcionara estímulos de una naturaleza distinta para la cual está diseñado. Esto implica que no hay respuesta del sistema, en cuestión, que se traduzca en una modificación de sus componentes.

El sistema abierto por su parte, es aquel que realiza intercambios con el ambiente constituyendo esta conducta un aspecto vital para su supervivencia, reproducción, continuidad y transformación.

Los sistemas cerrados y los sistemas abiertos responden de manera distinta a los estímulos ambientales. La diferencia puede explicarse a partir de la Entropía, término utilizado para señalar la degradación de la energía y que al generalizarlo y aplicarlo al funcionamiento de los sistemas, se refiere a la disminución gradual de la capacidad de un sistema para lograr un objetivo.

Un sistema cerrado tiende a acentuar la entropía, a decaer, mientras que el sistema abierto a través de una amplia gama de respuestas, tiende a disminuir en entropía, elaborando estructura a partir de un intercambio más amplio y selectivo con el medio ambiente del cual importa energía, que le va a permitir --

contrarrestar los efectos de la entropía.

De esta manera, se afirma que la supervivencia de un sistema --abierto, depende de su capacidad para resistir a la tendencia entropica.

Conviene mencionar en este momento las nociones de crecimiento y equifinalidad características ambas de los sistemas abiertos, el primero se refiere a que en el proceso de adaptación del sistema al medio ambiente, éste intenta asimilar las fuerzas externas o ejercer control sobre ellas. Mientras que el segundo señala que un sistema puede llegar a un determinado final a partir de diferentes condiciones iniciales por diferentes caminos. Al referirnos a los sistemas sociales, podemos afirmar que se --trata fundamentalmente de sistemas abiertos, lo cual deriva del hecho de que están o deben estar en constante intercambio con -- los fenómenos de su medio ambiental. Esto les imprime la necesidad de adquirir la capacidad de cambiar para adaptarse, a las nuevas circunstancias a la vez que para mantenerse y sobrevivir como tales.

4. LOS COMPONENTES BASICOS DE UN SISTEMA.

En las definiciones que sobre el concepto de sistema fueron mencionadas, puede identificarse la referencia común a ciertos elementos o componentes básicos como el Objetivo, los Elementos y las Interrelaciones.

El Objetivo como componente básico, constituye la razón de ser del sistema, es el resultado que se busca lograr a través de la interacción y operación conjunta de los elementos que lo integran.

Los Elementos por su parte, son los componentes del sistema -- que producen las acciones de diversa índole que articuladas convenientemente permiten alcanzar el objetivo del sistema.

Las Interrelaciones constituyen la estructura particular de un sistema y se pueden definir como las transacciones entre los elementos y que conducen a la obtención de un resultado. Las Interrelaciones que se establecen entre los elementos se hallan condicionadas por el objetivo del sistema.

Además de las relaciones mutuas entre los elementos que integran al sistema, deben ser consideradas las relaciones del sistema - con el medio que le rodea, que lo hace posible y le da sentido. Se apunta esto porque no existe un sistema -y mucho menos de carácter social- en forma aislada, sino como parte de un sistema mayor que tiene sus propios elementos vinculados por determinadas relaciones con arreglo a ciertos objetivos.

El ambiente de un sistema está formado por sistemas, éstos además de proporcionarle insumos, absorben su producto porque se hallan ligados por algún objetivo común, vistos en su conjunto estos sistemas se hallan integrando un sistema mayor o suprasistema.

Si de modo contrario, a la consideración anterior, nos referimos a los componentes internos de un sistema, puede observarse que también se halla compuesto por elementos que representan en

sí, sistemas o subsistemas. En otras palabras, es posible interpretar la naturaleza de un sistema como un conjunto de sistemas -o subsistemas-, desde los infinitamente pequeños que están en el interior de los átomos hasta los infinitamente grandes que abarcan el cosmos.

5. LOS COMPONENTES BASICOS EN UN SISTEMA SOCIAL.

La integración de las organizaciones de tipo humano gira en torno de la asignación y cumplimiento de objetivos específicos que derivan de su entorno social, las acciones que realizan tienen su razón de ser en función de un ambiente que les demanda la satisfacción de necesidades vía el suministro de bienes o la prestación de servicios.

Desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas la vida del hombre en sociedad está organizada en torno de sistemas o instituciones de todas clases y con los más diversos grados de complejidad. Estas instituciones comprenden desde la organización familiar hasta organizaciones de tipo político e industrial con cobertura que puede circunscribirse a un ámbito meramente local o bien tener alcances a nivel nacional.

Para que una institución cumpla con el objetivo general o integral para el que fue creada, requiere de la realización de procesos internos que son desempeñados por los diferentes elementos o componentes dispuestos o estructurados con arreglo a los

diferentes fines u objetivos particulares de cuya consecución, depende el logro de su objetivo general.

La noción de los 3 componentes básicos aplicada a la conceptualización de una institución, la cual es considerada como sistema, origina las siguientes consideraciones:

- a) Objetivo.- Representa el producto final que se manifiesta en los bienes o servicios que se requieren alcanzar en cada sub sistema después de ejecutar las acciones necesarias para lograrlo.⁹
- b) Elemento.- Hace referencia a cada una de las unidades organizacionales con que dispone una institución para el logro de sus objetivos mismas que se encuentran formadas por personal con perfil y preparación determinados, dotados de recursos materiales y financieros que se ponen en movimiento a través de la ejecución de las distintas actividades que dan lugar al producto común que se persigue. A cada unidad organizacional corresponde ejecutar uno o más subprocesos, que integrados, conducen a la obtención de un producto final.

José Leñero G.¹⁰ señala que cada subproceso, o proceso parcial se puede caracterizar por un esquema que indica:

- "1) que esa unidad debe recibir los insumos externos a ella que necesita para realizar sus actividades,
- 2) que esos insumos son transformados mediante la tecnología propia de la unidad, y
- 3) que como resultado de su actividad (o proceso) debe entregar un producto que es el objeto de la participación de esa unidad en el proceso total".

c) Interrelaciones.- Los elementos que forman parte de un sistema no pueden estar aislados entre sí, es indispensable que haya una red de relación es que asegure que como resultado de las actividades que ejecutan cada una de ellas se obtendrá un producto común.

La forma en que se relacionan los elementos de un sistema se le conoce como interrelaciones. Cada interrelación significa una transacción entre dos o más elementos, cada proceso para entregar un producto está compuesto por un conjunto de subprocesos cuya interrelación consiste, en lo fundamental, que los productos de unos son insumos de otros, hasta llegar al producto final.¹¹

6. EL COMPONENTE REGULADOR O NORMATIVO EN UN SISTEMA SOCIAL.

Entre los elementos que componen un sistema de tipo social, por ser indispensable para los propósitos de esta investigación, nos permitiremos destacar aquel cuya función consiste en el establecimiento de pautas de donde toman sus normas y valores los demás elementos o componentes del sistema. A éste, se le atribuye el mantenimiento de la cohesión del sistema a través de la emisión e internalización de un patrón de valores común para la acción de todos los elementos.

Por el carácter fundamentalmente abierto y necesario de los sistemas sociales, lo cual significa que se hallan condicionados -

por su contexto, se da la necesidad de regular de manera constante la operación del sistema de manera tal, que responda a las expectativas y demandas sociales y orientándose en dirección de los objetivos que le han sido asignados.

Cabe señalar que la regulación efectiva estará en gran medida condicionada, por la existencia de mecanismos de evaluación permanente que perciban de manera objetiva los cambios en el medio ambiente que con frecuencia, se habrán de traducir en modificaciones a los propósitos u objetivos que un sistema debe cumplir. En este orden de ideas, el conocimiento y la información acerca del medio ambiente tiene un significado fundamental para el --ejercicio de la función de regulación y control de un sistema. La noción de regulación o normatividad en los sistemas sociales se basa en la transposición de los conceptos propios de la cibernética y de la teoría de la información de sistemas rígidos a sistemas flexibles, "comunicación es control".¹² Aun cuando este modelo de aplicación se encuentra con limitaciones y dificultades en relación con los diferentes niveles de complejidad que presentan los sistemas sociales, ofrece contribuciones valiosas para la interpretación y operación de los mecanismos de regulación en los sistemas de tipo social.

Para el caso que se analiza en el presente trabajo, se ha partido de la consideración que el enfoque de sistemas --que incluye la noción de regulación del sistema-- proporcionaría herramientas del tipo conceptual y metodológico para describir, explicar y centrar la atención en los aspectos relacionados con la regulación o normatividad del servicio de educación secundaria téc-

nica, mismo que habrá de ser considerado como sistema.

La regulación de un sistema social podemos, con las reservas - del caso, definirla en su sentido estricto como la función que consiste en mantener las respuestas del sistema dentro de los - límites preestablecidos. No obstante la cuestión fundamental y que problematiza el ejercicio de la regulación, es el proceso - mediante el cual los límites del sistema son establecidos.

C A P I T U L O I I

LA EDUCACION SECUNDARIA TECNICA

COMO SISTEMA

CAPITULO II

INTRODUCCION

Acorde a los propósitos que han guiado la presente investigación, - en este capítulo, se busca percibir y delinear las características fundamentales del servicio de educación secundaria técnica a través de un enfoque sistémico. Con ello se intenta identificar los elementos o componentes básicos que a nivel administrativo se encuentran articulados o interrelacionados en torno a los objetivos que a las autoridades de este servicio educativo les han sido asignados. La organización administrativa a través de la cual se planea, se opera y se controla la prestación del servicio de educación secundaria técnica ha obedecido, de 1978 a la fecha, en su estructuración a distintos procesos que a nivel político han sido impulsados por las autoridades gubernamentales, siendo la desconcentración en un primer momento, y la descentralización en la actualidad dos esquemas que han condicionado la organización y el comportamiento de la administración educativa.

La organización administrativa de la educación secundaria técnica - como parte del Sistema Educativo Nacional, no ha quedado al margen de los procesos anteriores. Al ser este, un servicio educativo objeto de descentralización ha exigido -y exige en tanto que no es un proceso acabado- a las instancias encargadas de su prestación, la adecuación y ajuste de sus estructuras administrativas de acuerdo a los lineamientos y objetivos que a través de dicho proceso se han establecido. Toda interpretación sobre el servicio en cuestión -

habrá necesariamente de tomarlo en cuenta a la luz del proceso de - descentralización.

El propósito que anima la utilización de un enfoque sistémico para interpretar este servicio educativo, sin ignorar los límites que de ello se pueden derivar, pretende captar y delimitar por razones de orden metodológico a este como sistema, identificando sus componentes básicos, posteriormente, se busca "aislar" la función normativa o normalizadora en tanto subsistema responsable de orientar al servicio en torno de los objetivos y demandas que la sociedad le asigna.

1. LA PERSPECTIVA SISTEMICA EN LA EDUCACION.

Para nuestros propósitos es suficiente señalar el año de 1954, año en que se funda la Sociedad para la Investigación General - de Sistemas, como el punto a partir del cual se difunde la terminología de la moderna teoría de sistemas e impacta la forma - de pensamiento científico social, sobre el supuesto de que entre las esferas biológica y social, existen características afines - lo que hace factible que los modelos de interpretación utilizados en las ciencias formales y exactas pudieran ser utilizadas también a través de analogías en las ciencias sociales.

Es evidente que los sistemas sociales, si bien es cierto se componen de un conjunto de elementos en interrelación e interdependencia en función de un objetivo determinado constituyendo un - todo, tienen principios de organización y funcionamiento totalmente distintos a los de un sistema biológico o mecánico.

La explicación de la esfera social basada sólo en el modelo de tipo orgánico resulta ser insuficiente para dar cuenta de su - complejidad, sin embargo al irse desarrollando esta concepción, al contrastarse y complementarse con otras concepciones y con - ello al hacerse más compleja, da lugar a un enfoque moderno que reemplaza a "... la anterior técnica analítica, atómica por una orientación más absoluta hacia el problema de la organización - compleja..." sentando las bases para el ulterior surgimiento y desarrollo de la teoría de la organización.¹³

Paralelamente, empieza a tomar forma la teoría moderna de los - sistemas que superó las concepciones tradicionales basadas en -

modelos de tipo mecánico o biológico para impulsar una concepción diferente puntualizando en las "retroalimentaciones... capaces de generar transformaciones estructurales".¹⁴

El enfoque de la teoría moderna de los sistemas se basa en la idea de que la clave de las diferencias básicas entre los sistemas dependè de la forma en que éstos se organizan y en la interrelación de las partes con el medio ambiental, el objetivo de este enfoque será entonces el de identificar las características y diferencias estructurales entre los sistemas.

Partiendo del hecho de que las posibilidades de generalización y aplicación de la teoría moderna de sistemas ya han sido aceptadas en los principales campos científicos, la cuestión que queda pendiente es demostrar los alcances y los beneficios derivados de su utilización en el análisis de aspectos específicos, no sólo como el de la educación en general, sino en cuestiones más concretas como la administración del servicio educativo que es propósito de este trabajo.

De acuerdo a la jerarquía de sistemas de Kenneth Boulding,¹⁵ que no es otra cosa que una ordenación de los sistemas de acuerdo -fundamentalmente- al criterio de la complejidad de la función que realizan sus componentes, los sistemas sociales -y por consecuencia el sistema educativo- se encuentran ubicados dentro del nivel de lo que él llama Sistemas Vivientes la jerarquía a saber, comprende los siguientes niveles:

1. Sistemas no Vivientes.

1.1 Estructuras estáticas (marcos de referencia).

1.2 Estructuras dinámicas simples con movimientos predeter-

minados (aparatos de relojería).

1.3 Sistemas de cibernética (termostatos).

2. Sistemas Vivientes.

2.1 Sistemas abiertos con estructura de automantenimiento - (células).

2.2 Organismos vivientes con poca capacidad de procesamiento de información (plantas).

2.3 Organismos vivientes con una capacidad de procesamiento de información más desarrollada pero no "autoconscientes" (los animales excluyendo al hombre).

2.4 El nivel humano (autoconsciencia, autorreflexión).

2.5 Sistemas y organizaciones sociales.

2.6 Sistemas trascendentales (sistemas más allá de nuestro conocimiento presente).

Al hablar de sistemas sociales hablamos de sistemas dinámicos y abiertos, con tendencia a una permanente movilidad y adaptación en función de su contexto ambiental.

1.1 LA UBICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO.

La noción de sistema social, de uso muy frecuente y recurrido supone además del uso de la terminología propia de la moderna teoría de sistemas, la referencia a un sistema global que agrupa o que se haya compuesto por subsistemas que al desempeñar una determinada función alcanzan objetivos específicos, mismos que al articularse, dan forma a un objetivo común global (social) (ver figura No. 1).

SISTEMA SOCIAL

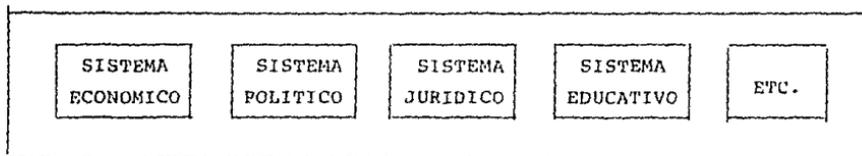


FIGURA 1. El Sistema Social (global) y sus sistemas específicos o subsistemas.

El sistema educativo como parte integrante de este sistema social o global opera a su vez con elementos que le son -- propios, con una organización "independiente" y con objetivos que guían su acción. Sus límites pueden definirse esquemáticamente como aquello que incluye a los sistemas sobre los cuales no ejerce control o jurisdicción directa, debe advertirse que este sistema mantiene interrelaciones con - otros sistemas componentes del sistema social el cual los agrupa.

1.2 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO.

Cuando se habla concretamente de los elementos del Sistema Educativo Nacional en nuestro país, se hace alusión a:

- Educandos y educadores.
- Planes, programas y métodos educativos.
- Planteles.
- Libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico, los medios de comunicación masiva, etc.
- Bienes y recursos, y

- A la organización y administración del Sistema.¹⁶

El concepto de Sistema Educativo Nacional contempla también cuestiones relativas al Control y al Funcionamiento del mismo. El primero de dichos rubros incluye las características de la dirección administrativa, la supervisión y fuentes de financiamiento entre otras.

Por su parte, el rubro de Funcionamiento se refiere por un lado a la planeación como el establecimiento de los objetivos, metas y programas, así como a la cuantificación y racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles con el fin de asegurar el funcionamiento de los servicios educativos. Por otro lado, se refiere al apoyo administrativo en el cual se comprende al "... conjunto de acciones que tienden a proporcionar... los recursos humanos, materiales y financieros, así como los servicios complementarios que requiere la atención de la demanda y la prestación de los servicios".¹⁷ Para una visualización general véase la figura No. 2.

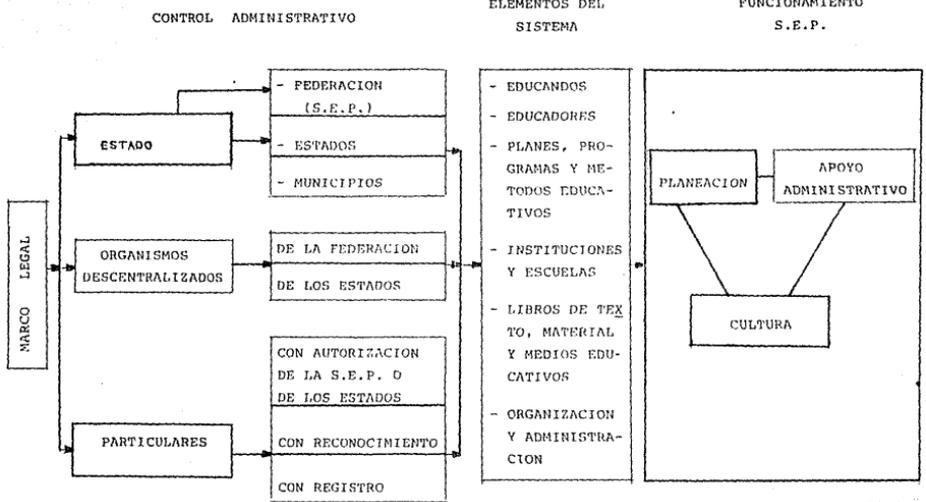


FIGURA 2. El Sistema Educativo Nacional. Fuente: CIDAP-SEP. La Descentralización Educativa. SEP, México, 1986. p. 30

2. EL SERVICIO DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA COMO SISTEMA. SUS COMPONENTES BASICOS.

Como ya se ha señalado en los puntos anteriores, la organización educativa como toda organización social o humana, al integrar a un conjunto de elementos -humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etc.- organizados para la consecución de objetivos derivados de las expectativas y necesidades de su medio social, puede ser examinada desde una perspectiva sistémica.

2.1 EL MEDIO

El servicio de educación secundaria técnica al igual que los sistemas "socioculturales", no existe en el vacío sino que es parte inmediata de un sistema mayor denominado Sistema Educativo Nacional, por ello se halla rodeado por otros sistemas con los que está en permanente interrelación. Desde esta perspectiva y basándonos en el nivel o tipo de servicio educativo, la educación secundaria técnica convive directamente con los "sistemas" de: Educación Inicial; Educación Preescolar; Educación Primaria; Educación Especial; Educación Indígena; Educación Secundaria; Educación Telesecundaria; Educación Normal entre otros. Para una ubicación más adecuada de la educación secundaria técnica como sistema, debemos hacer alusión al concepto de niveles de sistemas que se refiere a que el establecimiento de los límites involucra la identificación de sistemas, subsistemas y suprasistemas. (Veáse la Figura No. 3)

NIVEL 1 SISTEMA SOCIAL

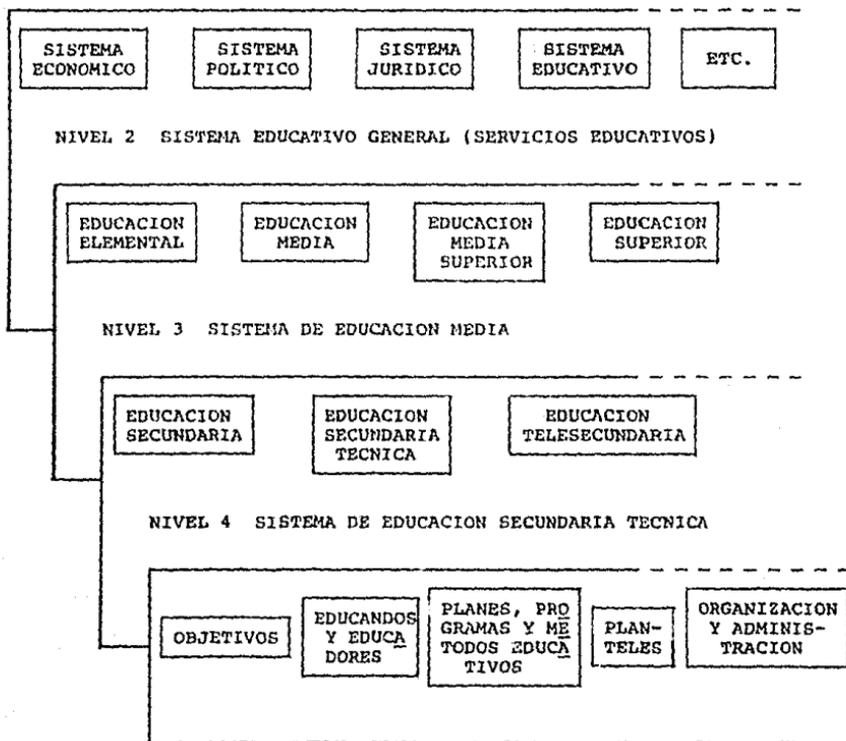


FIGURA 3. Niveles de Sistema. El nivel del sistema de educación secundaria técnica.

El medio ambiental del servicio educativo analizado no se limita, sin embargo, en estricto sentido, a los aspectos - antes mencionados sino que éste se refiere fundamentalmen

te a necesidades y expectativas de tipo social entre las - que encontramos la necesidad de proporcionar elementos que a través de desarrollar las capacidades humanas formen individuos conscientes de su realidad y capaces de elevar la calidad de su vida. Estas expectativas también incluyen - la necesidad de impulsar valores culturales que expresan - una concepción del mundo, un modo de ser y de vivir que - implica tradiciones, costumbres, creencias, hábitos, aspiraciones, conocimientos, técnicas y prácticas integrantes de la noción de nacionalidad.¹⁸

Otro hecho que debemos tomar en cuenta es que la educación secundaria técnica como toda organización educativa y en - tanto sistema social, debe ser considerado como un sistema abierto. Los conceptos de sistema abierto y cerrado impli - can una diferenciación muy importante entre los sistemas.

"Un sistema cerrado es un sistema que no tiene medio -es - decir, no hay sistemas externos que lo violen- o a través del cual ningún sistema externo será considerado. Un sistema abierto es aquel que posee medio, es decir, posee - - otros sistemas con los cuales se relaciona, intercambia, y comunica".¹⁹

Los sistemas abiertos "... aquellos dentro de los cuales - se desarrolla constantemente cierto proceso, incluido un - intercambio con el medio situado más allá del límite".²⁰

La influencia del medio ambiente en el funcionamiento de - esta organización educativa es determinante ya que es este de donde van a derivarse los objetivos educacionales que -

orientarán al sistema. Adaptar su estructura y su operación en función de los objetivos sociales representa la posibilidad del mismo para sobrevivir y para evolucionar.

2.2 LOS OBJETIVOS

El concepto de Objetivo es un concepto característico cuando se habla de sistemas y representa el propósito a partir del cual los distintos elementos del sistema se ordenan para alcanzarlo. El establecimiento de los objetivos tiene una importancia fundamental para el funcionamiento de los elementos, ya que en la medida en que el objetivo general del sistema se formule de manera más concreta, permitirá que los objetivos particulares sean mejor definidos y en una forma más operativa.

Es importante decir también que la "implantación de objetivos y límites de sistemas, también está relacionada con los diversos criterios por los cuales los diferentes participantes juzgan la realización de un sistema."²¹ La educación representa un ejemplo de lo anterior ya que los objetivos tienen significado distinto para los distintos actores sociales involucrados.

Para nuestro propósito partiremos de los objetivos formulados por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública. Por tal motivo nos limitaremos a señalar, más de una forma descriptiva y enunciativa que analítica, los objetivos de la educación secundaria técnica.

La educación que se imparte en los planteles dependientes

de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica -- conforme a lo dispuesto por el Acuerdo No. 97 del C. Secretario del Ramo, mediante el cual se establece que la educación secundaria técnica tendrá como objetivos:

- continuar la labor iniciada por la educación primaria;
- inducir y capacitar al educando en el conocimiento y -- aplicación de las técnicas de una actividad tecnológica que le permita incorporarse al sector productivo;
- promover las condiciones necesarias para el desarrollo - integral del alumno y su adaptación al ambiente familiar;
- orientar las capacidades, intereses e inclinaciones del educando hacia su plena realización;
- brindar una formación humanística, científica, técnica y artística que le permita al educando afrontar situaciones concretas con capacidad resolutive y economía de esfuerzos; y
- brindarle al educando una formación general que le permita su acceso al nivel educativo inmediato superior.

Los objetivos anteriores son más o menos estables y más o menos generales no obstante, experimentan cambios de contenido en la medida en que la sociedad -su medio- posee - una dinámica de cambio y le exige a este servicio, cada -- vez más, una capacidad de adaptación y versatilidad.

El sistema educativo toma sus objetivos a partir de las - normas y lineamientos jurídicamente consagrados (artículos constitucionales, leyes federales), así como de los objetivos que periódicamente son establecidos por las autoridades

gubernamentales a través de un plan nacional y más concretamente en el programa sectorial. (Veáse figura 4).

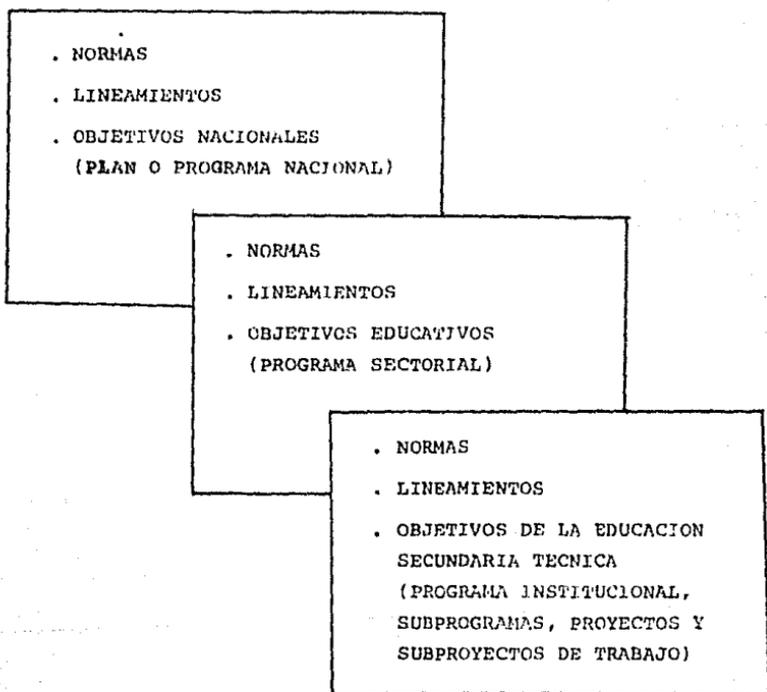


FIGURA 4. Marco de referencia de los objetivos de la educación secundaria técnica.

2.3 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA.

De acuerdo con la noción de "componentes básicos de un sistema" de la cual se habló en el primer capítulo y después de haber desarrollado el punto relativo a los objetivos -- del sistema de educación secundaria técnica, corresponde -- ahora ocuparnos de los elementos integrantes del mismo.

La educación secundaria técnica en tanto sistema se halla integrado por un conjunto de elementos, cada uno de los -- cuales desempeña una función básica específica que al interrelacionarse permiten que este sistema alcance sus obje -- tivos. Es importante recordar que cada elemento constituye un subsistema e incluso la posibilidad de ser considera -- dos como sistemas en sí mismos.

Para referirnos a los elementos del sistema educativo tratado nos basaremos en el criterio utilizado en la Ley Federal de Educación que establece como elementos del sistema educativo nacional, y en forma análoga del sistema de -- educación secundaria técnica, los siguientes:

- a) Los Educandos y educadores, los primeros comprenden alrededor de 1,107,000 alumnos hasta el período escolar -- 1987-1988, mientras que los segundos, en el mismo perío -- do, comprenden un total de 54,929 docentes distribuidos en 27,689 grupos en el país;²³
- b) Los Planes, programas y métodos educativos, estos se re -- fieren fundamentalmente a la impartición de 8 grandes -- áreas de estudio a saber:

- Español

- Matemáticas
- Lengua adicional al español
- Ciencias Sociales
- Ciencias Naturales
- Educación Artística
- Educación Física
- Educación Tecnológica. Esta comprende a su vez las siguientes áreas: Industrial, Comercial, de Servicios, Agropecuaria, Pesquera y Forestal;

c) **Los Planteles**, constituyen los establecimientos en los que se imparte la educación secundaria técnica y suman un total de 2120 escuelas a nivel nacional;

d) **Los Recursos**, son los recursos humanos, materiales y financieros y servicios complementarios que requiere el sostenimiento y operación de este servicio educativo; y

e) **La Organización y la Administración**, el sistema educativo que nos ocupa está integrado por:

- La Dirección General de Educación Secundaria Técnica como órgano central y normativo, compuesta por 4 unidades de apoyo y 3 subdirecciones de área.
 - . Unidad de Apoyo a los Servicios Coordinados de Educación Pública.
 - . Unidad de Producción Escolar.
 - . Unidad de Jefes de Enseñanza.
 - . Unidad de Actualización y Capacitación.
 - . Subdirección de Planeación.
 - . Subdirección de Desarrollo Educativo.

. Subdirección de Escuelas Secundarias Técnicas
en el Distrito Federal.

- 31 Departamentos de Educación Secundaria Técnica como órganos descentralizados -considerados básicamente como órganos operativos-, distribuidos en cada una de las entidades federativas. Cada uno de éstos comprende dos subjefaturas de departamento y un cuerpo de personal encargado de la supervisión y asesoría escolar:

- . Subjefatura Técnico-Pedagógica
- . Subjefatura de Trámite y Control
- . Cuerpo de Supervisión

3. LA ORGANIZACION Y OPERACION DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA.

Como ya hemos visto, la organización es considerada como un elemento integrante del sistema educativo mismo, que de acuerdo a la noción de jerarquía o de niveles de sistemas, puede ser concebido a su vez no sólo como un subsistema sino más aún, como sistema en sí mismo.

Nos interesa destacar, en función a los objetivos que se persiguen en este trabajo, lo relativo a este elemento -sistema- por que ello habrá de servir para ubicar y "aislar", por razones metodológicas, lo concerniente al ejercicio de la función normativa en el sistema de Educación Secundaria Técnica.

Si consideramos al elemento "organización y administración" como un sistema, este puede descomponerse en subsistemas que, como señala Duhalt Krauss, pueden corresponder a una departamentalización o estructura tradicional y a veces a los flujos de materiales, energía e información.²⁴ En este orden de ideas y para identificar cuáles son estos subsistemas partiremos del criterio basado en la posibilidad de descomponer a la organización macro-administrativa de la educación secundaria técnica en tres tipos de órganos: normativo, operativo y de apoyo.

El órgano central normativo fundamental lo es la Dirección General de Educación Secundaria Técnica encargada de establecer las disposiciones técnicas y administrativas para la organización, operación, desarrollo y supervisión del servicio de la educación secundaria técnica a nivel nacional. Es importante aclarar que otras áreas de la Secretaría de Educación Pública participan de manera complementaria en la regulación de este servicio educativo.

Los órganos operativos los constituyen los Departamentos de Educación Secundaria Técnica localizados en cada una de las entidades federativas, y tienen como objetivo el de coordinar, controlar y evaluar la operación de los planteles de educación secundaria técnica en la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con las normas emitidas y/o difundidas por la Dirección General de Educación Secundaria Técnica y las demás autoridades competentes. Debe apuntarse aquí, que los órganos descentralizados tienen una dependencia funcional del órgano central respectivo, lo que supone la existencia de canales de comunicación --

permanente, mismos, que en la práctica observada presentan problemas de coordinación que a la fecha no se han resuelto totalmente.

Dentro del rubro de órganos de apoyo los cuales tienen como función la de proveer los recursos de todo tipo para que los órganos operativos produzcan sus fines, encontramos en un plano macroadministrativo a las áreas de la Oficialía Mayor y de la Subsecretaría de Planeación Educativa además de las áreas internas de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica - (DGEST) en su carácter de órgano central. (Véase Figura 5)

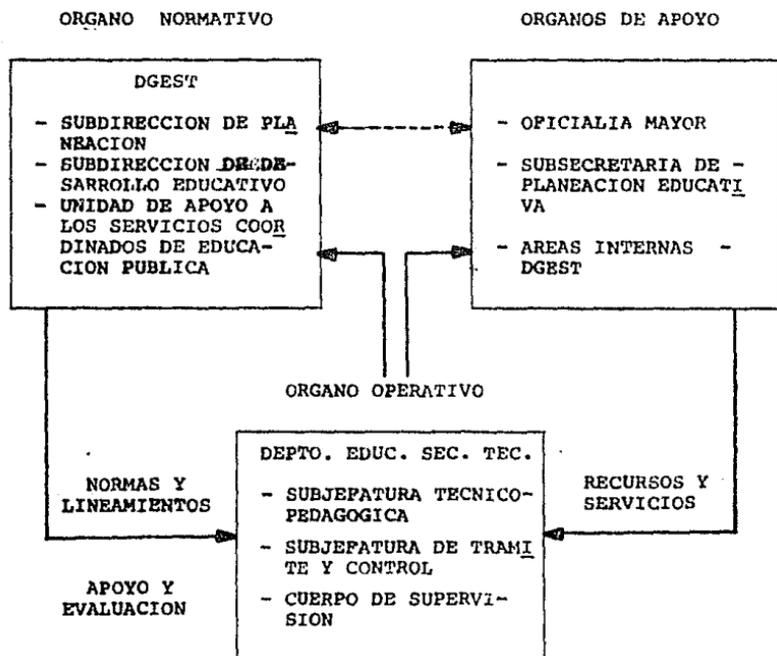


FIGURA 5. El carácter de los órganos que participan en la administración del servicio de educación secundaria técnica.

C A P I T U L O I I I

LA FUNCION NORMATIVA EN LA EDUCACION SECUNDARIA TECNICA

CAPITULO III

INTRODUCCION

Habiendo ya enfocado nuestro objeto de estudio desde una perspectiva sistémica, corresponde ahora en esta parte del trabajo tratar - lo específicamente relativo a la función normativa de la D.G.E.S.T. para lo cual comenzamos por plantear su definición basándonos en - su marco jurídico más inmediato como lo es el Reglamento Interior de la S.E.P., de igual manera se da énfasis a la importancia que esta función posee sobre todo a la luz del proceso de descentraliza-ción de que ha sido objeto el servicio de educación básica y normal.

Por otro lado, se examina la manera en que interactúan los órganos de la Dirección General en cuestión, para desarrollar las actividades inherentes de la función normativa. Así mismo se presenta un diagnóstico sobre los problemas que enfrenta el ejercicio de dicha función en materia de planeación, difusión, seguimiento y formula-ción, refiriéndonos a aquellos aspectos que en la práctica han sido identificados por los distintos responsables de su desarrollo, como deficiencias que deben ser atendidas si se quiere lograr un funcionamiento adecuado de la función normativa.

1. LA FUNCION NORMATIVA.

Si aceptamos la clasificación que la Secretaría de Educación Pública hace de los órganos que integran al sector educativo, en órganos esencialmente normativos y órganos operativos la función normativa consiste en la facultad que tiene un órgano para establecer normas, disposiciones, lineamientos y políticas para la operación de un determinado servicio educativo.

La facultad normativa de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica encuentra su sustento jurídico formal más inmediato en el Reglamento Interior de la S.E.P.²⁵ documento a través del cual se le asigna de competencia, no sólo en la esfera operativa en lo concerniente a los planteles ubicados en el Distrito Federal, sino fundamentalmente en la esfera normativa en lo que se refiere a este servicio a nivel nacional.

2. LA IMPORTANCIA DE LA FUNCION NORMATIVA.

En el punto 6 del primer capítulo, nos referimos a que uno de los elementos que componen un sistema social es aquel que se encarga de establecer las pautas, a partir de las cuales, los demás elementos o componentes del sistema derivan sus normas y valores de conducta o de funcionamiento.

Con la reserva de que en el siguiente punto consideremos el hecho de que a la luz del proceso de descentralización educativa

la facultad normativa no entra en el paquete de funciones transferidas a los gobiernos estatales, existe el hecho de que a las áreas centrales de la S.E.P., entre ellas la D.G.E.S.T., se les encomienda el ejercicio de la normatividad de los servicios de educación básica y normal. La normatividad representa un aspecto que influye poderosamente -para bien o para mal- en el comportamiento de la organización educativa.

A los órganos centrales les corresponde interpretar y facilitar la aplicación de las disposiciones contenidas en los ordenamientos de tipo general como lo son los contenidos en el texto constitucional y leyes federales, así como en los planes y programas gubernamentales de alcance nacional. La tarea anterior, la llevan a cabo a través de la elaboración de ordenamientos específicos de acuerdo con su competencia, funciones y objetivos.

La función normativa representa la intención de normar a los órganos operativos para conducirlos hacia planos "ideales" o del "deber ser". Esta función evidentemente, por el carácter abierto del sistema educativo, no debe basarse en principios que surgen de una vez y para siempre, supone o debiera suponer una evaluación continua de su eficacia basada en la idea, de que una norma para el funcionamiento de una organización, no se justifica por sí misma, sino en virtud de que constituya un factor de orientación, apoyo y conducción hacia el logro de los objetivos asignados a dicha organización.

Por lo anteriormente señalado, la carencia de principios rectores; la carencia de principios metodológicamente consistentes; la existencia de una gran diversidad de criterios adoptados para

la realización de una función o actividad por parte de los elementos de la organización educativa a nivel macro y micro; la falta de orientación y apoyo a la misma, mediante disposiciones precisas; la obsolescencia de las normas por falta de su actualización; el incumplimiento de las mismas por situaciones no imputables directamente a la viabilidad de la norma, sino a negligencias o deficiencias en la administración; y en suma la falta de una planeación y evaluación del ejercicio de la función rectora, son verdaderos problemas a los que se enfrenta la administración educativa y que exigen sean considerados y atendidos en toda la magnitud de su importancia.

3. LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y EL CARACTER NORMATIVO DE LA D.G.E.S.T.

La Descentralización Administrativa se ha concebido como un instrumento del Gobierno Federal que busca agilizar y facilitar la prestación de los servicios públicos. La descentralización tiene un doble significado por un lado desde un punto de vista -- normativo "... es una de las aspiraciones que genera mayor consenso: se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia regiones de menor ingreso, así como con una redistribución del poder hacia los estados, municipios y la comunidad".²⁶

Desde un punto de vista instrumental, la descentralización se -

orienta a una toma de decisiones más eficiente en la gestión pública buscando: evitar la sobrecarga de responsabilidades; impulsar la participación de nuevos y diferentes grupos sociales; la concertación social, así como un desarrollo social más equilibrado.

Como principio normativo o como forma de organización "la descentralización incide en ámbitos muy amplios de la vida social y la cultura".²⁷

En la educación, el propósito de la descentralización es la - - transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de educación básica y normal que sostiene el gobierno federal.

Entre el sustento jurídico y político del proceso de descentralización educativa, la Ley de Planeación ocupa un papel preponderante. Esta ley señala entre sus propósitos, el de establecer las normas y principios que debe observar la planeación nacional, encausando en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Señala así mismo las bases que - habrán de observarse en la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática con el fin de que el Poder Ejecutivo coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

Esta ley señala que la planeación nacional deberá basarse en - seis principios de los cuales destacaremos el quinto en el que se hace alusión al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, como medio para lograr un desarrollo equilibrado - del país paralelo a la descentralización de la vida nacional. Dentro del marco de la Ley de Planeación se instaura el Convenio

Único de Desarrollo,²⁸ al cual se le concibe como un instrumento jurídico, administrativo, programático, financiero que tiene por objeto impulsar y fomentar un desarrollo más integral del país a través de la coordinación del ejecutivo federal y los ejecutivos estatales.

En el texto de cada convenio existe un capítulo denominado "De la descentralización de la Vida Nacional". En él se dice que el ejecutivo federal y cada uno de los ejecutivos estatales se comprometen a promover y adoptar las medidas jurídicas y administrativas necesarias para implantar una política de descentralización de acciones y programas al gobierno del estado y de éste a los municipios con el objeto de vigorizar y dar congruencia al proceso de descentralización de la vida nacional.

Apuntan también los Convenios Únicos de Desarrollo que las partes -Federación, estados y municipios-, se comprometen a cumplir todas las obligaciones que emanan del convenio; ejecutar las acciones y programas que de él se deriven, celebrar los acuerdos de coordinación que juzguen convenientes y, en su caso, promover iniciativas de ley o decreto, expedir disposiciones jurídicas y adoptar las resoluciones administrativas que se requieran para que las dependencias y entidades de los ámbitos federal y estatal ajusten su actuación a los términos acordados mediante el convenio.

Específicamente con el propósito de plantear un procedimiento más avanzado en materia de descentralización educativa, el 20 de marzo de 1984 se publica el "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de

los servicios federales de educación básica y normal".²⁹ Este decreto provee el establecimiento de Acuerdos de Coordinación - entre el gobierno federal y los estatales con el propósito de - establecer las modalidades y mecanismos para la prestación en - forma coordinada de los servicios educativos mencionados.

En el decreto se señalan las bases a que deberá apegarse la de centralización educativa y en éstas se reserva para la federa- ción una función eminentemente rectora o normativa por su facul tad de formular planes y programas para toda la República, así como para el control, supervisión y evaluación del sistema edu- cativo. Adicionalmente se considera que en lo referente a los servicios federales de educación básica y normal mantendrán el mismo régimen jurídico y administrativo.

Para los efectos del sistema de educación secundaria técnica el mantenimiento del régimen jurídico y administrativo vigente sig- nifica que la Dirección General de Educación Secundaria Técnica (D.G.E.S.T.) tiene una función fundamentalmente normativa al te ner facultades para formular disposiciones técnicas y adminis- trativas para que los Servicios Coordinados de Educación Públi- ca organicen, operen, desarrollen y supervisen la enseñanza de la educación secundaria técnica en las entidades federativas.³⁰

En el mismo sentido y de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 28 del Reglamento Interior de la S.E.P., se le confieren a la D.G.E.S.T. atribuciones para supervisar el cum- plimiento de las normas pedagógicas, los contenidos, planes y - programas de estudio y métodos aprobados para este servicio edu- cativo. La fracción VI por su parte establece la competencia,-

de esta Dirección General, para evaluar la educación secundaria técnica que se imparta a nivel nacional, así como para proponer -y en su caso realizar- las modificaciones que tiendan a su constante mejoramiento.

4. ORGANIZACION DE LA D.G.E.S.T. PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION NORMATIVA.

Como ya hemos visto, existen en el sistema de educación secundaria técnica un órgano central -la D.G.E.S.T.- responsable de -- normarlo y 31 órganos descentralizados responsables de operarlo, en cada una de las entidades federativas, corresponde ahora ocuparnos del órgano central normativo.

En la organización interna de la D.G.E.S.T. podemos identificar 3 áreas directamente relacionadas con la función normativa: a) área de planeación, b) área de desarrollo educativo y c) área - de vinculación con los órganos operativos de cada entidad federativa.

a) Area de Planeación.

Esta área recae en un órgano con nivel de subdirección de -- área tiene entre otras, las funciones de:

a.1 "emitir lineamientos técnicos y administrativos para la formulación de los proyectos de trabajo de las entidades operativas de la Dirección General".³¹

a.2 "coordinar, controlar y evaluar el desarrollo de la fun-

ción normativa de la Dirección General, formular prioridades y establecer criterios a los que deban sujetarse los proyectos de elaboración, difusión, seguimiento y -- evaluación de los documentos normativos -- que regulan este servicio--".³²

En lo relativo a los procesos de supervisión y evaluación, -- este órgano es responsable de:

- a.3 diseñar de acuerdo a su competencia instrumentos para la realización de los procesos de supervisión y evaluación del servicio de educación secundaria técnica a nivel nacional, y
- a.4 evaluar el servicio de educación secundaria técnica y -- proponer medidas conducentes a su mejoramiento.

b) Area de Desarrollo Educativo.

En lo que toca a esta área --que igualmente recae en una subdirección de área--, debemos decir que tiene encomendadas funciones de gran importancia para el ejercicio de la función -- normativa ya que es la encargada de elaborar y proponer normas técnicas y pedagógicas, de extensión y de asistencia educativa para la operación de este servicio a nivel nacional. Conviene destacar que en esta área le corresponde:

- b.1 diseñar y proponer los contenidos del plan y los programas de estudio de las actividades tecnológicas correspondientes a la educación secundaria técnica;
- b.2 establecer en coordinación con los organismos correspondientes las normas y lineamientos "técnicos y pedagógi-

cos, para la inscripción, acreditación, certificación, -
revisión y con validación de estudios";³³

- b.3 diseñar normas y lineamientos para el desarrollo de las actividades productivas derivadas de los programas de estudio de las actividades tecnológicas;
- b.4 diseñar normas técnicas y administrativas necesarias para la organización y funcionamiento de las actividades docentes en aulas, talleres y laboratorios; y
- b.5 evaluar el contenido y la aplicación de los planes y programas de estudio de las actividades académicas y tecnológicas.

c) Area de Vinculación con órganos operativos de cada entidad federativa.

Esta recae en un órgano denominado "Unidad de Apoyo a los Servicios Coordinados de Educación Pública" y básicamente es el órgano de enlace del órgano central normativo (DGEST), -- con los órganos operativos descentralizados (Departamentos de Educación Secundaria Técnica), de cada entidad federativa. En este orden de ideas esta área debe:

- c.1 establecer comunicación con los órganos responsables de este servicio educativo en los estados;
- c.2 difundir a los órganos responsables de la educación secundaria técnica las normas pedagógicas, contenidos, -- planes y programas de estudio y métodos educativos;
- c.3 difundir las normas administrativas;
- c.4 asesorar, a los responsables de este servicio en los es-

tados, acerca de la correcta interpretación y aplicación de las normas difundidas por la D.G.E.S.T.; y

c.5 captar información referente al funcionamiento del servicio en lo general.³⁴

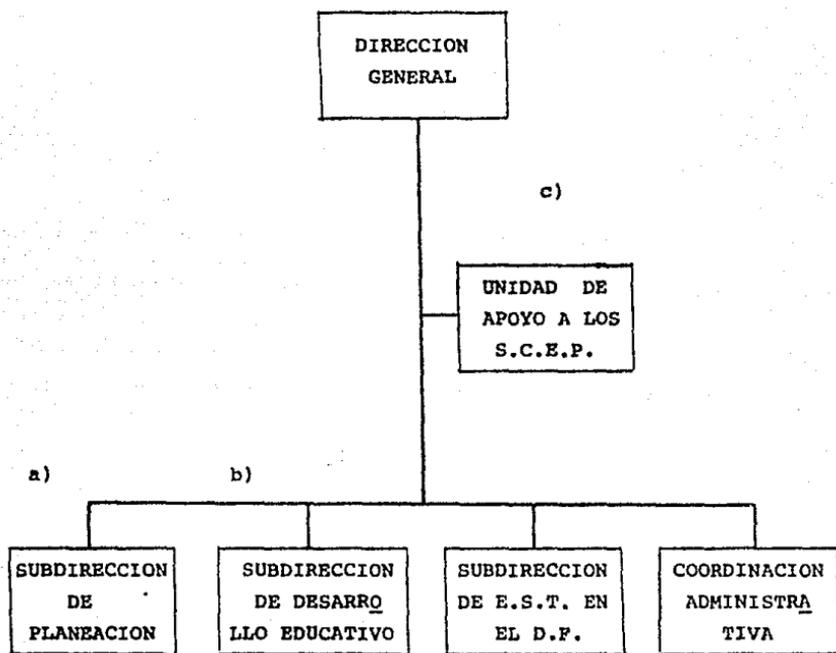


FIGURA 6. Areas-órganos de la D.G.E.S.T. directamente relacionados con la función normativa; a) planeación; b) desarrollo educativo; y c) vinculación con órganos operativos en -- entidades federativas.

5. PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA FUNCION NORMATIVA.

A continuación se mencionan los problemas que debe resolver la D.G.E.S.T. para lograr un adecuado ejercicio de la función normativa que le ha sido encomendada, la identificación de los mismos se ha llevado a cabo después de examinar los distintos procedimientos seguidos la planeación, difusión, seguimiento, evaluación y elaboración de los documentos o disposiciones normativas. La forma un tanto secuencial, de presentación de este diagnóstico pretende ubicar la problemática a superar en cada una de las etapas de la función normativa.

a) **Planeación.** Los problemas fundamentales que afectan a la función normativa se refieren a esta etapa, lógicamente los problemas detectados en las demás fases se expresan en la planeación pero, también podemos afirmar que son manifestación de la misma.

Se detectó que no funciona integralmente una fase de evaluación de la eficacia de las normas y disposiciones difundidas, se aplican cuestionarios que captan sólo la opinión del personal responsable de aplicarlas sin llegar a confrontar con datos mensurables tales elementos de juicio, en consecuencia, no se cuenta con una perspectiva global que permita establecer prioridades y orientar las acciones de los demás órganos involucrados en la función normativa.

Al no precisarse necesidades y demandas a ser atendidas por la función normativa, las áreas de la Dirección General elaboran sus programas de trabajo con base en objetivos fijados

por ellas mismas, y que en ocasiones distan mucho de plantearse aportar soluciones a las necesidades que reclaman una mayor atención.

b) **Difusión.** Esta se realiza indirectamente, es decir, que las normas y disposiciones a veces no se difunden directamente a quienes van a ser responsables de aplicarlas.

Los mecanismos utilizados con mayor frecuencia son la realización de reuniones nacionales a donde se convoca a los subdirectores generales de educación básica de cada entidad o al jefe del departamento de educación secundaria técnica respectivo, o bien a ambos como sucedió en octubre de 1988. Lo anterior resulta ser muy significativo si se considera que en un 80% las normas y disposiciones emitidas y/o difundidas por la D.G.E.S.T., están dirigidas al personal de los planteles.

La falta de recursos para realizar una difusión directa aunado a la falta de mecanismos adecuados para la difusión por parte de los órganos responsables de este servicio en los estados, son problemas que inciden en esta etapa.

Otro de los problemas detectados es el relativo a la selección de los documentos que habrán de ser difundidos. Esta no resulta de una apreciación global y sistemática -la cual no se tiene-, ya que no se lleva a cabo una detección integral y permanente de necesidades de difusión, sino una consulta de carácter eventual y de alcance limitado a las apreciaciones de ciertas áreas de la dirección general las cua-

les, en ocasiones, no fundamentan sus juicios en informaciones consistentes.

Puede afirmarse, de igual modo, que no se conocen adecuadamente las demandas o necesidades del personal de los planteles o de los departamentos de educación secundaria técnica. Por lo expresado queda en duda la correspondencia que debe haber entre las acciones de difusión normativa y las necesidades que al respecto presenta el funcionamiento de este servicio educativo en los estados.

- c) Seguimiento. La supervisión escolar y, más recientemente en 1987 año en que se formaliza, la autoevaluación, son dos mecanismos adoptados por la D.G.E.S.T. para retroalimentarse. Las condiciones existentes en el Distrito Federal facilitan que ambos cumplan con los objetivos con que fueron creados. Sin embargo no puede decirse lo mismo cuando se trata de las entidades federativas, en donde sólo ha podido implantarse el mecanismo de la autoevaluación, y en donde el de supervisión es casi nulo. Argumentos basados en razones económicas, geográficas, técnicas y hasta políticas se utilizan para justificar la situación, lo que sin duda es cierto es que la D.G.E.S.T. en su carácter de órgano normativo central no cuenta, por esta vía, de información referente a la operación del servicio en las entidades federativas, en consecuencia también se carece de informaciones para evaluar el com-

portamiento y funcionalidad de las normas y disposiciones -- emitidas.

Debe decirse que existe un programa que paralelo al de difusión, tiene por objeto efectuar un seguimiento de las normas emitidas, no obstante para llevar a cabo, en ocasiones se -- utilizan instrumentos tipo encuesta, que no captan información útil para una evaluación ya que propician vaguedad, - ambigüedad y falta de confiabilidad en la información proporcionada por el personal encuestado.

Se suma a lo expresado que las encuestas en su mayoría se - aplican a los directores de plantel y no al personal encargado de operar dichas normas y disposiciones que en su mayoría, está representado por personal no estrictamente directivo - sino fundamentalmente de carácter operativo-docente como - coordinadores de actividades académicas, tecnológicas, de - asistencia educativa y profesores.

d) **Formulación.** En esta etapa agrupamos las actividades de elaboración, presentación y dictamen de proyectos de normas y - disposiciones. En cada una de ellas observamos lo siguiente:

d.1 **Elaboración de proyectos de creación o reforma de documentos normativos,** esta etapa se refiere al acto por el cual las distintas unidades administrativas de la depen-

dencia estudiada, ejercen la facultad de elaborar proyectos de documentos normativos orientados a regular las -- distintas áreas y ámbitos que involucra el servicio de - educación secundaria técnica.

La Subdirección de Desarrollo Educativo a través de los Departamentos de Actividades Académicas y de Actividades Tecnológicas, ocupa un lugar preponderante en la elaboración de proyectos de normas de carácter técnico-pedagógico ya que de una muestra de 96 normas vigentes a nivel nacional en 89 tiene una participación directa.

En lo referente a los proyectos de normas de carácter -- técnico administrativos son en su mayoría elaborados bajo la coordinación de los distintos departamentos de la Subdirección de Planeación.

Por otra parte se detectó que los documentos elaborados se integran bajo distintos criterios editoriales, lo que repercute que los documentos normativos no tengan una - presentación uniforme ni adecuada, por ejemplo:

d.1.1 Portadas con excesiva o insuficiente información, con ilustraciones diversas, ésto es propio no sólo en lo que respecta a una Subdirección entre sus departamentos sino al interior de cada uno de estos últimos.

d.1.2 Documentos que carecen de un marco de referencia, es decir, no mencionan datos de carácter histórico conceptuales, jurídicos, ni de tipo programático - que permitan ubicar la intencionalidad y el signi-

ficado del documento. Se omiten en ocasiones datos sobre la unidad administrativa responsable de su elaboración, así como la fecha en que ésta se lleva a cabo.

d.1.3 Relacionada con la problemática anterior, existe un gran número de documentos en los que no se indican explícitamente los objetivos que se persiguen, ello evidentemente se traduce en confusión por parte del personal que habrá de ser responsable de su aplicación.

d.1.4 Sólo una parte mínima de los documentos normativos examinados cuenta con referencias a su sustentación jurídica. En relación a esto, debe tenerse en cuenta que las disposiciones que emite la D.G.E.S.T. deben proveer la observancia de preceptos de rango jerárquico superior, y que le dan a dicha institución su razón de ser, por ello se considera necesario no sólo que todos los documentos normativos cuenten con dicho apartado, sino que éste sea uniforme y realizado adecuadamente.

d.1.5 Destaca también el problema relativo al manejo impreciso de términos y categorías. Esto se detecta al observar que existen documentos cuyos títulos no corresponden al contenido de los mismos; por otra parte es notorio el uso de términos y conceptos con acepciones o significados discordantes e incorrectos, este es un problema que puede identi-

ficarse no sólo de un documento normativo frente a otro (s) sino incluso en el marco de un mismo documento.

Entre otros destacamos sólo los anteriores elementos para ilustrar la situación que priva en el proceso de estructuración editorial de los documentos normativos elaborados por la dependencia en cuestión. La ocurrencia en menor o mayor frecuencia de las situaciones descritas obstaculizan la interpretación, la comprensión y la aplicación de dichos documentos normativos por parte del personal responsable de darles cumplimiento, a quienes no sólo confunde sino que dificulta, más que orientar, el desarrollo de sus actividades.

d.2 La autorización o dictamen de proyectos de documentos -- normativos no sigue un proceso homogéneo ni que asegure que todos los proyectos reúnan las condiciones suficientes para su conversión en normas y disposiciones formales y vigentes. Esto es debido a que no todos los proyectos se someten a la discusión y análisis de las autoridades u órganos competentes en la materia, en ocasiones basta el acuerdo con alguna (s) autoridad (es) interior (es), sin que ello signifique necesariamente un análisis consistente, para que sea aprobado un proyecto y -- pase a ser un documento normativo.

El conjunto de situaciones descritas en los anteriores incisos y subincisos pretende ser un resumen de los problemas que enfrenta y que deben ser superados para un eficaz y eficiente --

ejercicio de la función normativa en el sistema de educación se
cundaria técnica.

Hemos podido ver que en cada una de las etapas se presentan pro
blemas particulares cuya repercusión trasciende a las demás eta
pas afectándose mutuamente y condicionando el ejercicio de la -
función normativa encomendada a la D.G.E.S.T. cuya importancia,
por su impacto directo en el funcionamiento de este sistema edu
cativo, exige sea ésta un factor de regulación, orientación y -
apoyo, más que un factor que obstaculize y haga más densa la la-
bor educativa.

Si se tuviera que elegir por dónde empezar, nos inclinariamos a
pensar que el punto de partida debe ser en la etapa de planea-
ción en la cual se deberá realizar una evaluación integral de -
la eficacia de la normatividad ya existente, con el objeto de -
establecer prioridades de trabajo a las que deberán sujetarse -
en todo caso las áreas involucradas en la difusión, seguimiento
y elaboración de los documentos normativos, no es posible por -
toda la dispersión de recursos y esfuerzos que ello implica, -
que cada área siga operando bajo criterios propios y distintos
sin ceñirse a un orden y a un marco de trabajo conjunto.

C A P I T U L O I V

**PROPUESTAS PARA APOYAR EL EJERCICIO
DE LA FUNCION NORMATIVA EN EL
SERVICIO DE EDUCACION
SECUNDARIA TECNICA**

1. MODELO PARA LA ORGANIZACION DE LA FUNCION NORMATIVA. PROPUESTA.

Decíamos al referirnos a los objetivos de este trabajo, que de los elementos que integran al sistema de educación secundaria técnica, nos ocuparíamos de aquel cuya función consiste en el establecimiento de las pautas y valores de donde derivan sus -- normas y patrones de conducta los demás elementos del sistema. Nos referíamos también a la necesidad de "aislar" metodológicamente a dicho elemento con la finalidad de identificar sus características principales y a la luz de un diagnóstico sobre la forma en que ha venido operando, formular propuestas y alternativas de solución a los distintos problemas que lo afectan.

Por ello se considera que uno de los primeros pasos deberá ser plantear una forma de organización que puede ser adoptada para desempeñar las etapas relativas al ejercicio de la función normativa que a la dependencia estudiada se le ha encomendado.

La propuesta la formularemos en términos generales a través del diseño y descripción de un modelo gráfico. En él se enuncia el objetivo de la función normativa, las etapas básicas, las actividades que en cada una de ellas deben realizarse, su secuencia y los responsables de realizarlas. (Véase Figura 7)

1.1 OBJETIVO DE LA FUNCION NORMATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA.

Establecer normas, disposiciones, lineamientos y políticas que regulen, orienten y apoyen la actuación de los elementos involucrados directamente en la prestación del servicio de educación secundaria técnica, con el fin de alcanzar los

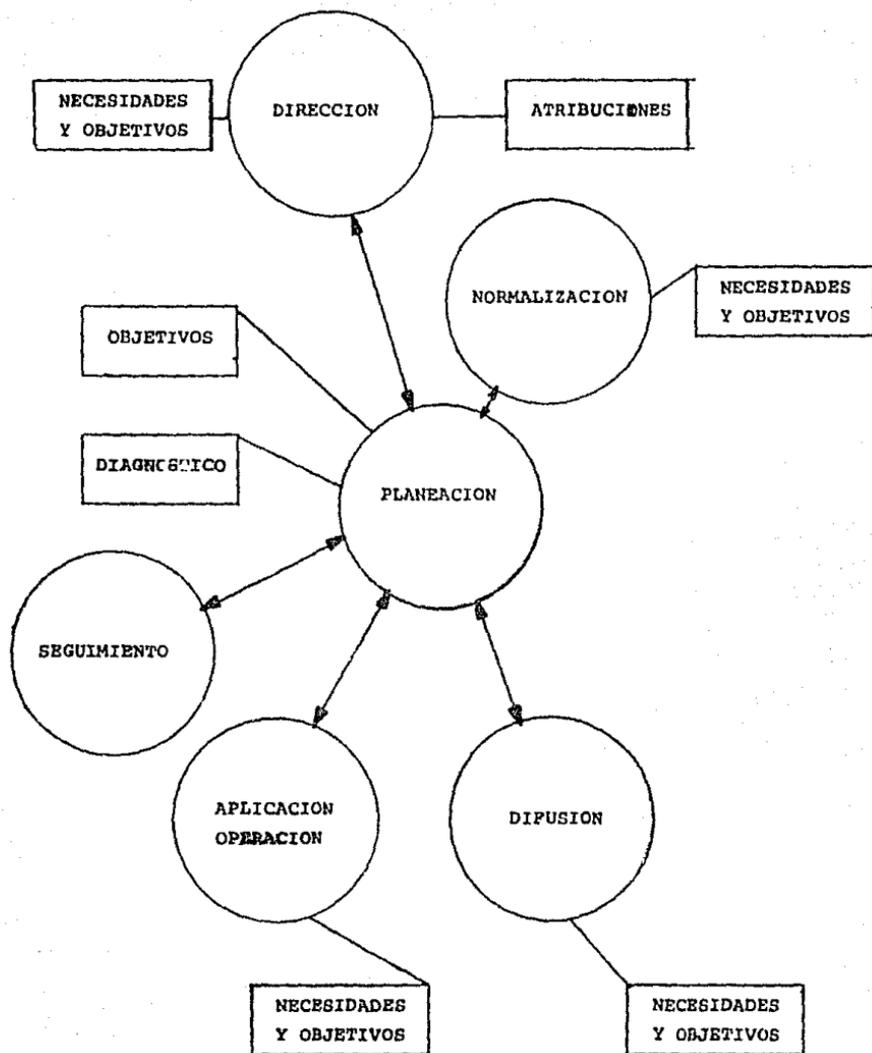


FIGURA 7 Representación gráfica del modelo para el ejercicio de la función normativa.

objetivos que a éste le han sido asignados.

1.2 DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS.

1.2.1 Dirección

En esta etapa creemos que deben ser establecidos los objetivos institucionales y las políticas generales - de normatividad, actividad, que deberá recaer en el nivel jerárquico superior (director general) quien - tendrá como base la interpretación y aplicación de -- los lineamientos de acción y aspiraciones expresadas por los planes de desarrollo nacional y más específicamente en el programa sectorial como lo es el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988.

Con fines de precisar el alcance de la función tratada, deben valorarse los recursos disponibles y evidentemente el marco jurídico ya que delimitan e inciden en el ejercicio de la función normativa en el sistema. Por otra parte se considera necesario que en las decisiones fundamentales de dicha función, el nivel jerárquico superior se auxilie por los titulares de las subdirecciones y de las unidades de apoyo, situación que, creemos, imprimirá un carácter participativo a la etapa de dirección, garantizando un mayor nivel de valoración y de reflexión acerca de las alternativas que son presentadas para afrontar problemas que presenta la función normativa. Por lo anterior, se pro-

pone la creación de una comisión integrada por los ti tulares antes mencionados que tenga por funciones las de:

- Asesorar al director general sobre la normatividad referente a la educación secundaria técnica;
- Dictaminar sobre los proyectos de documentos normativos que sobre la educación secundaria técnica hallan sido elaborados por las áreas de la dirección general;
- Estudiar los programas de trabajo que sobre las dis tintas fases de la normatividad sean formulados por las áreas de la dirección general y efectuar propuestas pertinentes;
- Formular prioridades de trabajo en materia de norma tividad; e
- Interpretar la legislación del servicio de educación secundaria técnica.

1.2.2 Planeación

Esta etapa creemos que es determinante para un desempeño ordenado y congruente de la función normativa. - Debe comprender el establecimiento de prioridades de trabajo y criterios a los que deberán sujetarse los - Proyectos de elaboración, difusión y seguimiento de - los documentos normativos de este servicio, lo cual - implica que previamente sea desarrollada una fase de diagnóstico de necesidades en las materias mencionadas. Conviene destacar que la etapa de planeación, -

que por la naturaleza de sus funciones deberá recaer en la Subdirección de Planeación, requiere de la ejecución previa de un seguimiento o supervisión del comportamiento de la normatividad.

Además de las actividades ya señaladas, el órgano encargado de la planeación normativa deberá:

- Dirigir y realizar estudios acerca de los distintos aspectos de la función normativa identificando problemas y planteando alternativas de solución;
- Señalar normas y procedimientos generales para la realización de las distintas etapas de la función normativa;
- Formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la función normativa;
- Coordinar sus actividades con las dependencias externas competentes para la elaboración y formulación de aquellas normas y disposiciones que así lo requieran; y
- Establecer un control de documentos y disposiciones normativas mediante el registro de datos referentes a el ámbito de competencia, ámbito y períodos de difusión, revisión, modificaciones, sugerencias a las mismas, y de todos aquellos datos que permitan valorar su funcionalidad y establecer medidas de solución y prioridades de trabajo.

1.2.3 Normalización

Esta etapa se refiere a las respuestas que las áreas

de la D.G.E.S.T. dan por un lado a los objetivos y - criterios generales establecidas por el titular de la misma en la etapa de dirección.

Esta acción también tiene como sustento las prioridades de trabajo, formuladas en la etapa de planeación ya sea para la elaboración de un nuevo documento normativo o la reforma de alguno ya existente.

Lo anterior obedecerá a las necesidades que se detecten y que genere la operación del servicio educativo, ya sea de normar alguna área insuficientemente normada o bien adecuar los preceptos o procedimientos ya contenidos en un determinado documento normativo a -- nuevas situaciones y necesidades.

Fundamentalmente las áreas en las que debe recaer la normalización son la Subdirección de Desarrollo Educativo a través de sus Departamentos de Actividades Académicas, de Actividades Tecnológicas, y de Desarrollo Educativo, así como en la Subdirección de Planeación. No descartando la posibilidad de que las demás áreas también lo hagan o participen de acuerdo con -- respectivos ámbitos de competencia.

1.2.4 Difusión

El desarrollo de esta función, que tiene como propósito el dar a conocer la normatividad a los responsables de aplicarla, debe corresponder a la Subdirección de Escuelas Secundarias Técnicas en lo que respecta al -- Distrito Federal, y a la Unidad de Apoyo a los Servi-

cios Coordinados de Educación Pública en lo concerniente a los estados, para lo cual este órgano deberá establecer los mecanismos de coordinación sistemáticos con los Departamentos de Educación Secundaria Técnica a fin de que dichos órganos, multipliquen las acciones de difusión en la entidad correspondiente -- aprovechando los recursos y dispositivos existentes. Se deberá tener cuidado en que las normas sean dadas a conocer directamente a los responsables de aplicarlas. La comprensión y la correcta aplicación de una norma o disposición dependen en gran medida de la adecuada difusión, etapa que si no se lleva a cabo con la forma e intensidad debidas, implica el riesgo de mermar el esfuerzo normativo realizado.

En el esfuerzo de la difusión debe confluír la participación de autoridades centrales; de autoridades en el estado, así como del personal directivo y docente de cada plantel, no debe ser responsabilidad exclusiva de la D.G.E.S.T., sino de las demás autoridades ya señaladas las que deben comprometerse de la difusión necesaria en sus respectivos ámbitos de competencia.

1.2.5 Aplicación-operación

Esta etapa se refiere esencialmente a la aplicación de las normas y disposiciones en cada una de las áreas que involucra el servicio de educación secundaria técnica. Sin duda es el ámbito escolar hacia donde van dirigidos el grueso de los documentos normativos. No

obstante los órganos administrativos intermedios entre la D.G.E.S.T. y los planteles, es decir, los Departamentos de Educación Secundaria Técnica en cada Estado, son objeto de numerosos e importantes ordenamientos en materia de dirección, operación y control de este servicio educativo en los estados.

Es importante considerar que de esta etapa depende en gran medida la posibilidad de corroborar el grado de eficacia de las normas emitidas. Lo anterior, debido a que la viabilidad de un ordenamiento -que representa el deber ser- sólo puede ser determinada en la medida en que se valide mediante una aplicación lo más estrictamente apegada a lo que mediante él se dispone. Sólo después de ello podrán identificarse las fallas que pueden ser inherentes a las normas o bien imputables a insuficiencias en la administración, y en esa medida poder formular reformas a las normas o plantear acciones tendientes a fortalecer la administración.

De lo expuesto puede derivarse que la eficacia de la función rectora de la D.G.E.S.T. depende en gran medida de la aplicación que en sus respectivos ámbitos de competencia lleven a cabo tanto autoridades educativas centrales, estatales y escolares. En suma, una norma no puede ser cuestionada a priori.

1.2.6 Seguimiento

Esta función debe estar orientada a obtener información que permita visualizar el impacto de la normati-

vidad y a determinar la congruencia de las acciones - realizadas en esta materia con las necesidades del -- servicio. Por estas razones debe ser el sustento básico de la etapa de planeación.

En el Distrito Federal, la Subdirección de Escuelas - Secundarias Técnicas en el D. F. debe coordinar las - actividades de seguimiento normativo incorporando, - captando la información necesaria vía las visitas de supervisión y autoevaluación.

En relación al seguimiento normativo la información - deberá generarse de los procesos de supervisión y autoevaluación de planteles, procesos que están a cargo de los Departamentos de Educación Secundaria Técnica quienes deben impulsar la institucionalización de ambos procesos como mecanismos retroalimentadores.

En tanto se logra mayor confiabilidad en la información generada por los procesos de supervisión y autoevaluación de planteles puede realizarse paralelamente un seguimiento normativo basado en la aplicación - de instrumentos -encuestas, guías de observación o -- cuestionarios elaborados específicamente con esa finalidad-, a muestras representativas. Estas actividades pudieran ser coordinadas por la Unidad de Apoyo a los Servicios Coordinados de Educación Pública y realizadas por personal adscrito a los Departamentos de Escuelas Secundarias Técnicas en cada estado.

2. CRITERIOS PARA LA CLASIFICACION DE LAS NORMAS.

En la práctica los documentos normativos frecuentemente se clasifican y se etiquetan con las más diversas denominaciones y quizá ello no sea tan importante como lo es la identificación de las áreas o ámbitos a donde van dirigidos.

En este apartado se presentan la relación de aquellas áreas las cuales se considera que involucra la prestación del servicio de educación secundaria técnica y que constituyen en ese sentido áreas hacia las que la dependencia estudiada, de acuerdo a su ámbito de competencia, debe dirigir sus esfuerzos de normalización.

La determinación de las áreas fue obtenida luego de una consulta a personal docente de amplia experiencia, a mandos medios y personal involucrado en la elaboración, revisión, difusión y seguimiento de documentos normativos. El beneficio que de ello deriva es que mediante el levantamiento de un inventario de las normas y su agrupación por cada área identificada de acuerdo con su naturaleza, puede precisarse el grado en que cada una de las áreas ha sido objeto de normatividad deduciendo posibles excesos o posibles insuficiencias. El análisis que se efectúe a partir del conocimiento de esta situación podría complementarse con la información que provenga de la utilización del instrumento para el control y diagnóstico de documentos normativos al cual nos referiremos posteriormente.

LAS AREAS QUE SE IDENTIFICARON.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Se identificaron dos grandes áreas de trabajo con relación a la función normativa: un área Técnico-pedagógica y otra Técnico-administrativa, y como podrá observarse éstas fueron divididas a su vez en subáreas y éstas en aspectos.

AREA TECNICO-PEDAGOGICA:

En este concepto queda comprendido el conjunto de lineamientos que indican las operaciones necesarias para aplicar los medios y técnicas educativas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, dentro del marco institucional de las escuelas secundarias técnicas.

AREA TECNICO-ADMINISTRATIVA:

Incluye al conjunto de disposiciones que indican las operaciones indispensables para organizar, dirigir, controlar y evaluar las acciones de administración y apoyo que se realizan en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En función de estos dos grandes criterios fue posible determinar a qué ámbito corresponde un documento o una acción -- normativa.

AREA TECNICO-PEDAGOGICA

SUBAREA 1. DESARROLLO DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.

Agrupar los documentos normativos sobre la aplicación de los métodos, medios y técnicas necesarios en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pa

ra cumplir con las funciones de:

1. Desarrollo de las actividades docentes.
2. Aplicación de la estructura educativa.
3. Aplicación de los planes y programas de estudio.
4. Ejecución de las actividades productivas de la cooperativa.
5. Realización de las prácticas extramuros que se requieran, de acuerdo con los programas - de estudio (visitas y prácticas).
6. Utilización de métodos y técnicas didácticas y pedagógicas adecuadas.

SUBAREA 2. ADMINISTRACION DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.

Comprende los documentos normativos relacionados con la programación y evaluación sobre el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, los cuales cubrirán las funciones de:

1. Administración y control de los planes y programas de estudio.
2. Organización y funcionamiento de las academias de maestros.
3. Evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje (dentro de este apartado estaría el -- Acuerdo Número 17).
4. Actualización y mejoramiento profesional del personal docente.

SUBAREA 3. ASISTENCIA EDUCATIVA.

Abarca los documentos normativos relativos a la organización y funcionamiento de las actividades que apoyan directamente al proceso enseñanza-aprendizaje por medio de la organización y atención de trabajos de investigación y la prestación de servicios a los alumnos, padres de familia y comunidad en general. Sus principales funciones en la escuela se refieren a:

1. Organización y funcionamiento de los servicios de asistencia educativa (medicina escolar, orientación y trabajo social).
2. Investigación y detección de las necesidades de creación, ampliación o modificación en los servicios de asistencia educativa.
3. Organización y funcionamiento de la sociedad de alumnos y la asociación de padres de familia.
4. Organización y funcionamiento de las escuelas secundarias técnicas con servicio de internado.
5. Otorgamiento de becas a los alumnos.
6. Vinculación de la escuela con la comunidad en los aspectos de asistencia educativa.
7. Organización y funcionamiento de la bolsa de trabajo, del seguimiento de egresados y de la investigación social.

8. Organización y vigilancia de la disciplina -
escolar.

SUBAREA 4. EXTENSION EDUCATIVA.

Reune los documentos normativos referentes a la organización y desarrollo de las actividades -- culturales, cívicas y deportivas, así como los que se relacionan con las actividades productivas y de consumo. Su objetivo es llevar a cabo las funciones de:

1. Organización y desarrollo de actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas.
2. Vinculación con el sector productivo.
3. Organización y desarrollo de actividades de divulgación científica, técnica, filosófica y recreativa.
4. Elaboración y desarrollo de los programas de producción y comercialización.
5. Proyección del plantel hacia la comunidad, - por medio de actividades de extensión educativa en las que participen alumnos, padres - de familia, etc.
6. Asesoría para el desarrollo del Plan Escuela Empresa.

AREA TECNICO-ADMINISTRATIVA

SUBAREA 1. CONTROL ESCOLAR.

Comprende los documentos normativos relacionados

con la organización y desarrollo de las actividades de registro y control de datos sobre los alumnos, a fin de cumplir con las siguientes finalidades:

1. Vigilancia sistemática del cumplimiento de los requisitos para el ingreso de los alumnos.
2. Control administrativo de las altas, bajas y traslados de los educandos.
3. Control de registros y resultados sobre la evaluación del aprendizaje.
4. Realización de los trámites de registro y certificación de estudios.

SUBAREA 2. RECURSOS HUMANOS.

Agrupar los documentos normativos acerca del personal que labora en las escuelas para:

1. Formulación, actualización y aplicación de las estructuras educativas.
2. Reclutamiento, selección, contratación, control y promoción del personal.
3. Capacitación, actualización y superación del personal no docente.
4. Registro y control de la información sobre el personal.
5. Ubicación del personal de acuerdo con su preparación. y antecedentes.

SUBAREA 3. RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS.

Reune los documentos normativos relacionados lo mismo con la utilización y conservación de los recursos materiales asignados que con la prestación de servicios a cada escuela como:

1. Construcción, habilitación, equipamiento y mantenimiento de los recursos materiales.
2. Mantenimiento y control de las condiciones de funcionamiento, higiene y seguridad en los edificios e instalaciones.
3. Utilización adecuada de las aulas, talleres y laboratorios (edificios, equipo y materiales).
4. Control del activo fijo y almacén.
5. Organización y desarrollo de los servicios generales.

SUBAREA 4. RECURSOS FINANCIEROS.

Incluye los documentos normativos sobre los recursos económicos de la escuela como:

1. Captación, ejercicio y aplicación de los recursos financieros asignados al plantel, así como elaboración de los registros e informes correspondientes.
2. Captación, ejercicio y aplicación de los ingresos provenientes de las cooperativas escolares, asociación de padres de familia y sociedad de alumnos.

SUBAREA 5. PLANEACION.

Abarca los documentos normativos que guían el desarrollo del proceso de planeación general en el Subsistema de Educación Secundaria Técnica - con las siguientes finalidades:

1. Control estadístico de la demanda educativa como parámetro de la planeación del desarrollo educativo.
2. Planificación para la atención de la demanda educativa.
3. Construcción y equipamiento de las escuelas secundarias técnicas.

SUBAREA 6. ORGANIZACION.

Aquí se tomarán en cuenta los documentos normativos de organización general tales como:

1. Manual de Organización de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica.
2. Manual de Organización del Departamento de Educación Secundaria Técnica en las USED.
3. Otros manuales de organización y procedimientos que se emitan.

SUBAREA 7. SUPERVISION ESCOLAR.

Comprende los documentos normativos que regulan la supervisión escolar de la educación secundaria técnica en todo el país, incluyendo a los planteles federales y particulares incorporados que cuentan con autorización.

SUBAREA 8. EVALUACION.

Deberán considerarse en este renglón los documentos que contengan las bases para la evaluación de la eficacia y eficiencia de la acción normativa en el subsistema respecto a:

1. La Dirección General de Educación Secundaria Técnica.
2. Las escuelas que imparten este tipo de educación.
3. La evaluación interna de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica.

3. INSTRUMENTO AUXILIAR EN LA PLANEACION DE LA FUNCION NORMATIVA.

Planear el ejercicio de la función normativa implica fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas - así como programar las actividades que permitirán alcanzarlas. - Como toda fase de planeación, la planeación del proceso normativo requiere de revisar y medir el grado de eficiencia, eficacia y - congruencia con que opera este en lo distintos subprocesos - o e tapas - ya que solo así; será posible introducir con oportunidad los cambios necesarios.³⁹

Propósito de este apartado es: plantear la implantación y opera - ción de un instrumento que coadyuve a sistematizar la información que requiere la toma de decisiones en materia de planeación. Para el diseño de este, se tomo como punto de partida la necesidad de integrar un diagnóstico individualizado por cada uno de los documentos que integran el marco normativo de la educación secundaria técnica.

El manejo del instrumento en cuestión, supone concentrar por cada documento normativo la información básica sobre su identificación, propósito, ámbito de aplicación y datos que precisen las acciones de difusión, seguimiento y readecuación de que ha sido objeto. Se contempla también - como se verá más adelante - el acopio de los datos relativos a las áreas o materias específicas objeto de su - normatividad, así como el registro de las observaciones que se re

caben al ser verificada su funcionalidad.

El control de la información generada en una aplicación "piloto" - de este instrumento permitió conocer, a partir del diagnóstico de cada uno de los documentos normativos, la situación general en que se encontraba el ejercicio de la función normativa y en consecuencia fijar prioridades para encauzar los distintas actividades de normalización, elaboración, difusión, seguimiento y evaluación.

Cruzar o combinar las distintas posibilidades de los rubros informativos que contempla el manejo del instrumento, ofrece la posibilidad de disponer de información con diferentes tipos de presentaciones o "salidas". De esta forma y a manera de ejemplo puede conocerse entre otros aspectos el área, subarea y aspecto específico que constituye el ámbito de aplicación de la norma. En consecuencia permite conocer los ámbitos en los que se manifiesta una saturación o escases de normatividad, es posible también, conocer en forma individualizada o en promedio datos acerca de la antigüedad, difusión, seguimiento y adecuación que han sido objeto las normas. En la aplicación "piloto" del instrumento, se detectaron documentos que desde su emisión (única) no han sido objeto de un seguimiento y por lo que se desconoce si mantiene un grado de funcionalidad adecuada.

En suma, el conocimiento de la información que a través del instrumento se plantea concentrar, coadyuvará a establecer puntos que -

orienten la integración de los distintos subproyectos de trabajo - que habrán de dar forma al proyecto normativo de la Dirección General de Educación Secundaria técnica.

A continuación se presenta el formato (instrumento) a ser utilizado, y se describe por cada uno de los recuadros el tipo de información que deberá ser recabada. (véase instrumento sobre el anexo 10).

INSTRUMENTO E INDICACIONES SOBRE LA INFORMACION A SER RECABADA.

1. IDENTIFICACION Y CLASIFICACION DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS.^{*}
 - 1.1 TITULO: Denominación de la norma.
 - 1.2 AREA: Identificación del ámbito de aplicación de la norma según su carácter genérico, técnico-pedagógico, o técnico-administrativo.⁴⁰
 - 1.3 SUBAREA: Identificación del ámbito de aplicación según las materias comprendidas en cada área.⁴¹
 - 1.4 ASPECTO: Identificación del ámbito de aplicación según su objeto específico.⁴²

*

Identificación de acuerdo a la Clasificación Normativa presentada en el punto 3 del presente capítulo.

OBSERVACIONES: La información de los puntos 1.2, 1.3 y 1.4 en su conjunto, ofrecen la posibilidad de determinar el grado en que - los diferentes ámbitos de la educación secundaria técnica, han sido objeto de normatividad, y con ello la detección de insuficiencias.

2. CLAVE S.C.N.: Clave de identificación y registro de los documentos normativos según su contenido, entre grandes áreas de acuerdo a la clasificación normativa señalada en el punto 2 del presente capítulo:

AREA TECNICO-PEDAGOGICA, que se simboliza TP.

AREA TECNICO-ADMINISTRATIVA, que se simboliza TA.

Para codificar los documentos se emplean los diez símbolos que se describen a continuación:

- DOS LITERALES MAYUSCULAS, que indican el área en la cual está clasificado el documento: TA o TP.
- UN DIGITO, que indica la subárea en la cual está clasificado el documento.
- DOS DIGITOS, el aspecto de la subárea en el cual está clasificado el documento.
- DOS DIGITOS, que corresponden al número progresivo que tiene el documento dentro de un aspecto respectivo.
- UN GUION, que separa los siete símbolos anteriores.
- DOS DIGITOS, que indican de cuántos volúmenes consta el documento y/o el número que ocupa.

OBSERVACIONES: La información de los puntos 1.2, 1.3 y 1.4 en su conjunto, ofrecen la posibilidad de determinar el grado en que - los diferentes ámbitos de la educación secundaria técnica, han sido objeto de normatividad, y con ello la detección de insuficiencias.

2. CLAVE S.C.N.: Clave de identificación y registro de los documentos normativos según su contenido, entre grandes áreas de acuerdo a la clasificación normativa señalada en el punto 2 del presente capítulo:

AREA TECNICO-PEDAGOGICA, que se simboliza TP.

AREA TECNICO-ADMINISTRATIVA, que se simboliza TA.

Para codificar los documentos se emplean los diez símbolos que se describen a continuación.

- DOS LITERALES MAYUSCULAS, que indican el área en la cual está clasificado el documento: TA o TP.
- UN DIGITO, que indica la subárea en la cual está clasificado el documento.
- DOS DIGITOS, el aspecto de la subárea en el cual está clasificado el documento.
- DOS DIGITOS, que corresponden al número progresivo - que tiene el documento dentro de un aspecto respectivo.
- UN GUIÓN, que separa los siete símbolos anteriores.
- DOS DIGITOS, que indican de cuántos volúmenes consta el documento y/o el número que ocupa.

OBSERVACIONES: Analizaremos el caso de 3 documentos normativos.

EJEMPLO 1

"Norma para la Organización y Funcionamiento del Laboratorio de --
Ciencias Naturales en las Escuelas Secundarias Técnicas".

Clave: TP10107-01

TP = Area: Técnico-Pedagógica.

1 = Subárea: Desarrollo del Proceso Enseñanza-Aprendizaje.

01 = Aspecto: Desarrollo de las Actividades Docentes.

07 = Número Progresivo: del documento en función del aspecto.

- = Separación.

01 = El número de volúmen (es): de que consta la obra.

EJEMPLO 2

"Plan Básico Anual de Trabajo de las Escuelas Secundarias Técnicas
con efectos de Apertura Programática". Clave: TA50302-01.

TA = Area: Técnico-Administrativa.

5 = Subárea: Planeación

03 = Aspecto: Planificación para la Atención de la Demanda.

02 = Número progresivo: del documento en función del aspecto.

- = Separación.

01 = Número de volumen (es): de que consta la obra.

EJEMPLO 3

"Manual de Procedimientos para la Supervisión a los Planteles del Subsistema de Educación Secundaria Técnica en los Estados"

Clave: TA70101-06

TA = Area: Técnico-Administrativa.

7 = Supervisión Escolar.

01 = Aspecto: Instrumentos.

01 = Número progresivo: del documento en función del aspecto.

- = Separación.

06 = Número de volumen (es): de que consta la obra.

El empleo de la Clave S.C.N. (Sistema de Control Normativo) en una aplicación "piloto", dio lugar un Catálogo Normativo de la D.G.E.S.T. en el se enlistan los documentos de las Areas Técnico-Pedagógica y Técnico -Administrativas de acuerdo lo establecido por la clasificación normativa.

3. REGISTRO INTERNACIONAL.

3.1 CLAVE I.S.N.N.: Clave de registro internacional (International Standar Book Number). Esta clave forma parte de un registro internacional que sirve para enumerar e identificar al país, el editor y el título de cada publicación a fin de lograr un conocimiento preciso de la producción bibliográfica del mundo. Estas claves se asignan a textos que constan de por lo menos cinco pági

nas con excepción de las publicaciones periódicas.

- 3.2 CLAVE I.S.S.N.: Clave de registro internacional (International Standar Serial Number) para publicaciones periódicas y/o seriadas. Cabe mencionar que tanto esta clave como la I.S.B.N., se otorgan mediante un código único, breve e inequívoco.

4. UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE: Organo o institución que emite el documento.
5. AÑO DE EMISION: Registro del año de emisión del documento, que permite visualizar la antigüedad, y la necesidad de una posible actualización.
6. FECHA SE SEGUIMIENTO: Registro de las fechas en que la norma difundida, ha sido objeto de evaluación operativa. A cada norma emitida deberá corresponde una acción de seguimiento.
7. FECHA DE REVISION: Registro de fecha (s) en que el documento normativo ha sido objeto de adecuación o reforma. Cada acción de este tipo, deberá tener como antecedente, un período de seguimiento.
8. DOCUMENTO DE TRABAJO: Documento provisional sujeto a cambios.

9. DOCUMENTO VALIDADO: Documento debidamente autorizado - para fungir como norma.
10. AMBITO DE APLICACION.
- 10.1 APLICACION DISTRITO FEDERAL: Ambito de aplicación de la norma.
- 10.2 APLICACION NACIONAL: Ambito de aplicación de la norma.
11. FECHA (S) DE DIFUSION EN EL DISTRITO FEDERAL: Fecha última en que se dió a conocer en este ámbito.
12. FECHA (S) DE DIFUSION NACIONAL: Fecha última en que se dió a conocer en este ámbito.
13. AREAS DE APLICACION ESPECIFICA.
- 13.1 AREAS CENTRALES Y/O S.C.E.P.: Identificación del ámbito de aplicación de la norma en función de áreas centrales y de las encargadas de organizar el servicio en los estados.
- D.G.E.S.T.: Dirección General de Educación Secundaria - Técnica.
- S.C.E.P.: Servicios Coordinados de Educación Pública - en el Estado respectivo.
- S.E.S.T.D.F.: Subdirección de Escuelas Secundarias Técnicas en el Distrito Federal.

D.E.S.T.: Departamento de Educación Secundaria Técnica dependiente de los S.C.E.P.

13.2 OPERACION EN PLANTEL.

13.2.1 DIRECCION: Norma que regula y apoya la labor del personal directivo del plantel.

13.2.2 ACTIVIDADES ACADEMICAS: Norma de regulación y apoyo al funcionamiento de la Coordinación de Actividades Académicas.

13.2.3 ACTIVIDADES TECNOLOGICAS: Norma de regulación y apoyo al funcionamiento de la Coordinación de Actividades Tecnológicas.

13.2.4 ASISTENCIA EDUCATIVA.: Norma relativa a la organización y funcionamiento de las actividades que apoyan directamente al proceso de enseñanza-aprendizaje.

13.2.5 AREA ADMINISTRATIVA: Norma que regula la planeación, organización y aplicación de los recursos, así como la organización y desarrollo de las actividades de registro y control de datos sobre los alumnos.

13.2.6 ALUMNOS: Norma orientada a regular las actividades de los alumnos.

13.3 ACTIVIDAD TECNOLOGICA: Norma que se aplica en escuelas secundarias técnicas agropecuarias, forestales, industriales y/o pesqueras.

14. OBSERVACIONES: Apartado en el que se formulan actividades que deben ser desarrolladas en relación a la norma.

15. .CONTENIDO: Descripción del contenido, índice del documento.



SUBSECRETARIA DE EDUCACION MEDIA
DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA

REGISTRO DEL SISTEMA DE
CONTROL NORMATIVO

| | |
|---------|--|
| TITULO | |
| AREA | |
| SUBAREA | |
| ASPECTO | |

| | |
|--------------|--|
| CLAVE SCN | |
| ISBN | |
| ISSN | |

UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE

| | |
|----------------------|--|
| DOCUMENTO DE TRABAJO | |
| DOCUMENTO VALIDADO | |

| AÑO(S) DE EMISION | | FECHA(S) DE SEGUIMIENTO | | FECHA(S) DE REVISION | |
|-------------------|--|-------------------------|--|----------------------|--|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

| | |
|-----------------------------|------|
| APLICACION DISTRITO FEDERAL | 10.1 |
| APLICACION NACIONAL | 10.2 |

| | | | | | | | | | |
|--|-----|--|--|--|--|--|--|--|--|
| FECHA(S) DE DIFUSION EN DISTRITO FEDERAL | 11. | | | | | | | | |
| FECHA(S) DE DIFUSION NACIONAL | 12. | | | | | | | | |

73. AREAS DE APLICACION ESPECIFICA

| 73.1 AREAS CENTRALES T/O SCEP | | | | 73.2 OPERACION EN PLANTEL | | | | | | ACTIVIDADES TECNOLOGICAS | | | | | | |
|-------------------------------|------|--------|------|---------------------------|-------|--------|-------|--------|--------|--------------------------|---------|---------|-------|---------|------|-------|
| DGEST | SCEP | SESTDF | DEST | COORD | DOCEM | COORD | DOCEM | COORD | PERS. | S. ADMIN. | C. ESC. | ALUMNOS | AGRO. | FORMES. | IND. | PESQ. |
| | | | | 11.2.1 | | 11.2.2 | | 11.2.3 | 11.2.4 | 11.2.5 | 11.2.6 | | | | | |

OBSERVACIONES

14.

4. CRITERIOS PARA LA ESTRUCTURACION EDITORIAL DE LOS DOCUMENTOS - NORMATIVOS.

En el punto 5 del capítulo III hablabamos de que existe una gran diversidad de criterios para la elaboración de los documentos que norman este servicio educativo. Quizás ello pueda explicarse si se considera que son emitidos por diferentes instancias de la Secretaría (S.E.P.), externas a esta Dirección General bajo supuestos y criterios propios. No obstante, ello no resulta ser justificable ni adecuado si se presenta al interior de la unidad administrativa analizada.

Esta preocupación no solo se deriva, en sí, de la forma en que son estructurados y presentados los documentos sino porque de que de la forma en que ello se realiza, incide positivamente o negativamente en el nivel de claridad y comprensión de estas normas, por parte del personal responsable de su aplicación. En la práctica esto constituye una problemática que no puede soslayarse cuando se hable de dar orden al ejercicio de la función normativa.

De conformidad con lo anterior se pensó que entre las propuestas básicas, debían ser definidos criterios generales a utilizar en la estructuración editorial de los documentos normativos.

La experiencia obtenida en dicha Dirección General, obliga a considerar que es necesario ejercer mediante una unidad administrativa -área o personal especializado- la vigilancia de la

correcta aplicación de los criterios editoriales que se establezcan, así como de proporcionar un servicio permanente de asesoría y apoyo a los responsables de elaborar o reformar documentos normativos de este servicio.

A continuación se presenta una propuesta de estructura editorial básica con el propósito de unificar la presentación de los documentos normativos emitidos por los diferentes órganos administrativos de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica.

ESTRUCTURA EDITORIAL

La estructura editorial que se propone es la siguiente:

- A. Elementos Precliminares.
 - a) Portada y Título.
 - b) Índice.
 - c) Introducción.
- B. Cuerpo del Documento.
 - a) Objetivo.
 - b) Fundamentación.
 - c) Considerandos.
 - d) Capitulo.
 - e) Transitorios.
 - f) Contenido normativo específico.
- C. Elementos Complementarios.
 - a) Notas de pie de página.
 - b) Anexos.
 - c) Bibliografía.

d) Glosario.

DESCRIPCION.

A. Elementos Preeliminarios.

a) Portada y Título.

La portada deberá proporcionar la información mínima - necesaria relativa al documento, indicando el nombre completo de la Secretaría -S.E.P.- y el título de la - publicación, el cual será conciso y sin abreviaturas.

La primera hoja consistirá en una portadilla que contendrá, en orden jerárquico, los nombres de la Secretaría, de la Subsecretaría y de la Dirección General. -

En la parte central estará el título del documento y - en la inferior el nombre del área y subárea de acuerdo con la clasificación normativa (enunciada en el punto 2 de este capítulo). La clave de registro I.S.B.N. -International Standard Book Number- o I.S.S.N. -International Standar Serial Number- según corresponda, se anotará siempre en lo que se denomina "página legal" - (reverso de la portadilla).

b) Índice.

El texto deberá llevar un índice si tiene más de ocho páginas. En él se indicarán cada una de las partes -- del documento incluyendo tablas, figuras, cronogramas y otros contenidos. Los enunciados serán completos (sin abreviaturas) y cortos.

c) Introducción.

En esta sección se explicará brevemente el contenido del documento, se nombrará el área responsable de su emisión y se dará crédito, en su caso, a aquellos que participaron en su elaboración o que guardan relación con él.

Así mismo, se indicarán las razones que motivaron su publicación y las necesidades que pretende cubrir; la relación que guarda con otros documentos o manuales; las instituciones y/o personas a quienes va dirigido.

B. Cuerpo del Documento.

a) Objetivo.

Este elemento es indispensable y debe ser incluido en seguida de la introducción a fin de definir, sin ambigüedad, el tema y propósito del escrito. Tiene que referirse a la meta que se propone alcanzar en un campo de acción definido y orientar a quienes va dirigido en la consecución de la misma.

b) Fundamentación.

Se anotarán las disposiciones superiores que dieron origen a la expedición de la norma en cuestión, identificando los artículos, capítulos e incisos correspondientes. Se recomienda que la extensión del texto no exceda a una cuartilla.

c) Considerandos.

Aquí se describirán las razones o causas que justifi-

quen la expedición de la norma de que se trate. Se recomienda que el texto no exceda de dos cuartillas.

d) Capitulado.

Se referirá a las disposiciones generales y particulares, indicando las funciones que habrán de ejecutarse, distribuyéndolos en capítulos, artículos e incisos que seán necesarios en cada caso. Así mismo, incluirá la aplicación de las sanciones que conforme a derecho -- procedan.

e) Transitorios.

Dentro de este apartado se indicará la fecha de vigencia de la norma implantada, además de que se mencionará la derogación o sustitución de documentos anteriores emitidos para este fin, si estos existieran. Se recomienda un texto no superior a media cuartilla.

f) Contenido Normativo Específico.

En este apartado se desarrollarán las disposiciones -- normativas en relación a su objeto y ámbito de aplicación señalándose las actividades específicas a los responsables, así como los instrumentos a ser utilizados por estos para llevarlas a cabo.

C. Elementos Complementarios.

a) Notas de pie de página.

Son un medio para proporcionar información adicional. Se colocan al pie de la página donde esté el párrafo -- que requiera aclaración. Van precedidos de una pleca

(raya) de 12 golpes, a fin de diferenciarlos del texto y se escriben a renglón seguido.

b) Anexos.

Se colocarán al final del texto del manual. Su contenido deberá ser concreto (sin ambigüedad) para que cumplan con su función, que es la de proporcionar información complementaria acerca del tema.

c) Bibliografía.

Invariablemente al final del documento se anotarán todos los textos, publicaciones, y/o escritos oficiales consultados para su elaboración, identificando al autor, título, editorial, lugar y fecha de publicación.

d) Glosario.

Es conveniente incluir un listado en orden alfabético de los términos o palabras que se consideren susceptibles de confusión; cada término deberá aparecer seguido de la explicación correspondiente a manera de diccionario. Este elemento cerraría el documento.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

1. Con el proceso de descentralización educativa, los vínculos que a nivel instrumental unen a la federación con las entidades federativas en materia de administración de los servicios de educación básica y normal han experimentado determinadas transformaciones. Sin embargo se ha considerado que el vínculo normativo derivado de la facultad de la Secretaría de Educación Pública para establecer las normas a las que debe ajustarse la operación de estos servicios, mantenga su presente régimen.
2. La problemática detectada en el ejercicio de la función normativa, entre cuyos aspectos destacan los señalados en este trabajo, muestra la carencia de un modelo de organización y de instrumentos que apoyen a la Dirección General de Educación Secundaria Técnica a ejercer esta función de manera sistemática.
3. En el ámbito de estudio, podemos afirmar que, aún cuando se da un reconocimiento formal de la importancia que tiene la función y el vínculo normativo a la luz del proceso de descentralización, en la práctica, esta preocupación no se traduce adecuadamente y suficientemente en las medidas, decisiones o instrumentos de carácter operativo que necesita el desempeño sistemático de esta función.

4. La organización educativa como toda organización social al integrar a un conjunto de elementos-humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etc.- organizados para la consecución de objetivos derivados de expectativas y necesidades de su medio social, puede ser examinada desde una perspectiva sistémica.
5. La utilización del enfoque sistémico para realizar una interpretación de este servicio educativo, sin ignorar los límites que de ello se pueden derivar, permitió: captar y delimitar a este, como sistema; identificar sus componentes; así como aislar la función normativa o normalizadora en tanto subsistema responsable de orientar el servicio en torno a las demandas y objetivos que la sociedad le asigna.
6. El sentido de la sistematización a que se refiere este trabajo- el cual ha buscado aplicarse, deriva de percibir el fenómeno de estudio a través de un enfoque de sistemas. Ello ha hecho posible integrar un conjunto de propuestas, que si bien conllevan una simplificación de la realidad estudiada, en la práctica en el ámbito de la DGEST.- han funcionado como marco orientador, permitiendo dirigir la atención y la acción hacia la función normativa.
7. Otro de los sentidos que se le ha dado aquí a la sistematización, deriva de su acepción como sinónimo de orden, como acción que busca ordenar de manera lógica las partes que integran el -

todo, es decir el proceso de la función normativa.

8. Resultado de la sistematización, vía la aplicación de un enfoque de sistemas y vía de ordenamiento, el propósito orientador del desarrollo de este trabajo contempló la idea de sistematizar la función estudiada a través del diseño y aplicación de instrumentos, que en tanto expresiones concretas del ejercicio de la función normativa, poseen en la dependencia estudiada una validación práctica como instrumentos de orden y apoyo al mismo.
9. La facultad normativa que le ha sido encomendada a la federación a través de la Secretaría de Educación Pública supone la intención de normar a los órganos operativos descentralizados para conducirlos hacia planos "ideales" o del "deber ser". Esta función, por el carácter abierto del sistema educativo, no debe basarse en principios que surgan de una vez y para siempre, supone o debiera suponer una evaluación continua de su eficacia basada en la idea, de que una norma para el funcionamiento de una organización, no se justifica por sí misma, sino en virtud de que constituya un factor de orientación, apoyo y conducción.
10. Evidentemente lo dicho en el presente trabajo no agota lo que pueda decirse con respecto a la función normativa, simplemente se ha pretendido aportar elementos de juicio que permitan profundizar en su estudio para situar la reflexión sobre el particular en otro nivel.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1983.
2. ANDERSON, C. A. El Contexto Social de la Planeación Educativa. México, S.E.P., 1986.
3. BAENA PAZ, GUILLERMINA. Instrumentos de Investigación. Ed. Mexicanos Unidos, México, 1979.
4. BERTALANFLY, LUDWIG WON. Teoría General de los Sistemas. - F.C.E. México, 1979.
5. BORDEAU, GEORGES. Las Formas de Estado. Tratado de Ciencia Política. Vol. II, tomo II, ENEP-ACATLAN. U.N.A.M., México, 1985.
6. CAMPERO, GILDARDO Y VIDAL HECTOR. Teoría General de Sistemas y Administración Pública, San José, C. R., EDUCA, 1977.
7. CARDENAS, MIGUEL. El Enfoque de Sistemas. Limusa, México, 1978.
8. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. México, I.N.A.P., 1973.
9. CASTREJON DIEZ, JAIME. La Educación Superior en México. - S.E.P., México, 1976.
10. CASTREJON DIEZ, JAIME. Planeación y Modelos Universitarios. ANUIES, México, 1977.
11. CHURCHMAN, WEST. El Enfoque de Sistemas. México, DIANA, - 1974.

12. DUHALT KRAUSS, MIGUEL. La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico. México, I.N.A.P., - 1972.
13. D.G.E.S.T. Manual de Operación del Sistema de Educación Secundaria Técnica en los Estados. México, S.E.P., 1979.
14. EASTON, DAVID. Esquema para el Análisis Político. Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
15. EMMERICH, GUSTAVO. Teoría General de Sistemas. México, - UNAM-FCPyS-DSVA, 1984.
16. GIGCH, JOHN P. Teoría General de Sistemas. México, Trillas, 1987.
17. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. El Sistema - Nacional de Planeación Democrática, R.A.P. México, I.N.A.P., 1983.
18. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos. México, I.N.A.P., 1979.
19. JEANNETTI DAVILA, ELENA. "La Desconcentración Política y la Desconcentración Administrativa." R.A.P. Números 57 y 58. 1986.
20. JOHNSON, RICHARD. Teoría, Integración y Administración de - Sistemas. México, Limusa, 1977.
21. JOHNSON, KAST Y ROSENWEIG. Teoría, Integración y Administra - ción de Sistemas. Limusa-Wiley, México, 1974.
22. LILIENFELD, ROBERT. Teoría de Sistemas. Orígenes y Aplica - ciones en Ciencias Sociales. México, Trillas, 1984

23. PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública en México. México, I.N.A.P., 1984.
24. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Glosario de Términos Administrativos. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982.
25. S.E.P. La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. México, S.E.P., 1986.
26. S.E.P. Manual General de Organización. México, D.G.O. y M., 1982.
27. S.E.P. Manual de Organización del Departamento de Educación Secundaria Técnica en las Delegaciones Generales. México, - D.G.O. y M., 1981.
28. SHRKANSKY, IRA. Administración Pública. México, Editores - Asociados, 1971.
29. SOLANA FERNANDO, ET. AL. Historia de la Educación Pública - en México. México, F.C.E., 1982.
30. YOUNG, O. R. Sistemas de Ciencia Política. México, F.C.E., 1972.

II. DOCUMENTOS

1. ACUERDO DE COORDINACION. Diario Oficial de la Federación, - México, 20 de marzo de 1984.

2. DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA. Función Normativa de la D.G.E.S.T. D.G.E.S.T.-S.E.P., México, 1983.
3. DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA. Desarrollo Histórico de la Educación Secundaria Técnica. D.G.E.S.T.-S.E.P., México, 1985.
4. LEY DE PLANEACION. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
5. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas. Diario Oficial de la Federación, México, 9 de diciembre de 1982.
6. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Reglamento Interior. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de febrero de 1982.
7. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Manual General de Organización. S.E.P., México, 1982.
8. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de agosto de 1984.
9. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Instructivo para la Elaboración de Manuales de Procedimientos. CIDAP-SEP, México, -1987.
10. SUBDIRECCION DE PLANEACION. Modelo Funcional, D.G.E.S.T.-S.E.P., México, 1984.
11. SUBDIRECCION DE PLANEACION. Catálogo Normativo de las Escuelas Secundarias Técnicas. D.G.E.S.T.-S.E.P, México, 1987.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

NOTAS :

1. Van Gigch, John.P. Teoría General de Sistemas. Ed. Trillas, México, 1987. p.65.
2. Bertalanfy, Ludwig Von. Teoría General de los Sistemas. Ed. F.C.E., México, 1984. p.15.
3. Johnson, Kant y Rosenweig. Teoría, Integración y Administración de Sistemas. Limusa-Wiley, México, 1974. p.14.
4. Cit.pos. Castrejón Díez, et.al. Planeación y Modelos Universitarios. ANUIES, México, 1977. p.165.
5. Cit.pos. Van Gigch.op.cit. p.17.
6. Leñero, José, Cordoba Julio, et.al. Elementos del Enfoque de Sistemas para la Administración I.C.A.P.-I.N.A.P., México, 1979.
7. Castrejón Díez, et.al.op. cit. p.172.
8. Miller, J.G. "The Nature of Living Systems". Behavioral Science No. 20, nov. 1975. Cit.pos. Van Gigch,op.cit. p.79.
9. Leñero, José, et.al.op. cit.p.388.
10. Ibid.,p.389.
11. Ibid.,p.390.
12. Esta idea se le atribuye a Norbert Weiner, llamado el padre de la cibernética, quien en su estudio "Cibernética" (1948) relaciona conceptos tales como entropía, desorden, cantidad de información e incertidumbre enmarcándolos dentro de la noción de Sistemas.
13. Castrejón, Díez, et.al., op.cit., p.165.
14. Ibid.,p.162.
15. Van Gigch,op.cit.,pp. 57-58.
16. Secretaría de Educación Pública. La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. S.E.P., México pp. 20-24.

17. Ibid. p.25.
18. Ibid. p.19.
19. Van Gigch, op. cit., p.53.
20. Buckley, W. La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970. p.70.
21. Ibid.
22. Secretaría de Educación Pública. Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas.- Diario Oficial de la Federación, México, 9 de diciembre de 1982.
23. Dirección General de Programación. Concentrado de la Estadística de Inicio de Cursos 1987-1988. S.E.P., México, 1988.
23. Bis. El área Industrial consta a su vez de 21 actividades tecnológicas; el área comercial de 4; la de servicios con 9; el área forestal con 5; la pesquera con 6 y el área agropecuaria con 6.
24. Duhal Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. I.N.A.P., México, 1982 PP. 43-45.
25. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de febrero de 1982.
26. Extracto de las palabras de Manuel Camacho Solís al inaugurar el "Seminario sobre Descentralización y Democracia", mismas que se hallan contenidas en la publicación del mismo nombre editada por el Colegio de México en 1986. ver.p.15.
27. Ibid.
28. Los Convenios Unicos de Desarrollo sustituyeron a los Convenios Unicos de Coordinación correspondientes a cada entidad federativa fueran firmados en el mes de febrero de 1983 y publicados en el Diario Oficial.
29. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1984.

30. Ver Reglamento Interior de la S.E.P., op.cit., art. 28.
31. S.E.P. Manual de Organización de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica. C.I.D.A.P.-D.G.E.S.T., México, 1988. p.25.
32. Ibid. p.25.
33. Ibid. p.34.
34. Ibid. p.12.
35. En 1987 la D.G.E.S.T. en coordinación la Prosecretaría Técnica de la C.I.D.A.P.-S.E.P., emiten el Manual de Procedimientos para la Autoevaluación Institucional de los Planteles de Educación Secundaria Técnica documento con el cual se afianza dicho proceso.
36. Programa Sectorial dado a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 1984.
37. Cifr. Subdirección de Planeación. Catálogo Normativo de las Escuelas Secundarias Técnicas D.G.E.S.T.-S.E.P., México, 1987 p. 13.
38. Ibid.
39. Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982.p.124.
40. Identificación de acuerdo a la Clasificación Normativa presentada en el punto 2 del presente capítulo.
41. Ibid.
42. Ibid.
43. Cifr. S.E.P. Instructivo para la Elaboración de Manuales de Procedimientos C.I.D.A.P.-S.E.P., México, 1987.p.12.
44. Ibid.
45. Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. Edi-

tores Unidos Mexicanos, México, 1979.p.139.

46. Ibid.p.171.