



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA
EN MÉXICO: LA FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP
QUINTANA ROO: UN CASO CONCRETO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
OCTAVIO CHÁVEZ GABALDÓN

ASESOR: LIC. SONIA ELIA BENÍTEZ MONTOYA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Antonio Chavez
Central Valley
09/03/09
~~Paul~~

08/11/09
08/11/09

ÍNDICE

Introducción	4
1. ESTADO Y SOCIEDAD	12
1.1 El Concepto de Estado	14
1.2 El Proyecto Social	18
2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN	22
2.1 El Enfoque Social de la Educación	23
2.1.1 La Función Política	23
2.1.2 La Función Social	24
2.1.3 La Función Económica	26
3. ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA EDUCACIÓN	28
3.1 Antecedentes de la Educación Técnica en México	30
3.1.1 La Colonia y el México Independiente	31
3.1.2 El Porfiriato	34
3.1.3 Período post revolucionario	36
3.1.4 México contemporáneo	39
3.1.5 El Sistema de Educación Media Superior	43
4. EL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA	46
4.1 Antecedentes	46
4.2 La creación del Conalep	51
4.3 Organización	54
4.4 Objetivos Programáticos	64
4.5 Oferta educativa	65
4.5.1 EL nuevo modelo académico	68
4.5.2 Capacitación en y para el trabajo	70
4.6 Modernización Integral	72
4.6.1 Fundamentos del MAI	75
4.6.2 Objetivos del MAI	76
4.6.3 Herramientas de cambio del MAI	77
4.6.4 Misión y Visión	78
4.6.5 Objetivos y metas institucionales	80
4.6.6 Diagnóstico estratégico	82
4.6.7 Cultura organizacional	84

5. FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP	87
5.1 Antecedentes	87
5.2 Marco Normativo	90
5.3 Objetivos	91
5.3.1 Propósito Institucional	93
5.4 Organización	94
5.5 Atribuciones	98
5.5.1 Atribuciones de la oficinas centrales del Conalep	98
5.5.2 Atribuciones del Organismo Público Descentralizado (OPD)	99
5.6 Recursos	101
5.6.1 Programación y Presupuestación	101
5.6.2 Recursos humanos	102
5.6.3 Recursos Materiales	103
5.6.4 Recursos Financieros	103
6. LA FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP QUINTANA ROO	105
6.1 Antecedentes	105
6.2 Proceso de Entrega-Recepción	106
6.3 Organización	107
6.3.1 Atribuciones del Órgano Máximo de Gobierno	109
6.3.2 Atribuciones del Director General	111
6.3.3 Atribuciones de los Órganos Colegiados	114
6.3.4 Funciones del Organismo Público Descentralizado	115
6.3.5 Planteles	116
6.4 Recursos	117
6.4.1 Situación Programática	117
6.4.2 Situación Presupuestal y Financiera	120
6.4.3 Recursos Humanos	122
Conclusiones	125
Bibliografía	131

Introducción

Estado y Sociedad son un binomio indivisible en la tarea de explicar la evolución de cualquier parcela de la realidad social. Aún cuando el Estado es producto de la modernidad, la sociedad siempre ha sabido adoptar formas de organización que aseguren la existencia y la reproducción del conjunto. Desde las primeras formas de organización primitiva, el grupo social desarrolló mecanismos y procesos tendientes a preservar el acervo social, esto es, los conocimientos generados por la comunidad, útiles para mantener su cohesión interna y la defensa de la integridad individual y colectiva ante otros grupos y ante los elementos naturales.

Independientemente de los modelos de organización y las formas de dominación política, el grupo social cuenta con individuos e instituciones encargados de preservar la tradición, de transmitir valores y recrear los mitos que la identifican y que la proyectan. En este contexto, la Escuela es una de las instituciones auxiliares del Estado en la tarea de reproducir el modelo social mediante la transmisión de elementos científicos, tecnológicos e ideológicos en su acepción más amplia. La Escuela es, de acuerdo con Althusser, un aparato ideológico del Estado y una de las instituciones más eficaces en la construcción de lo que Gramsci llama: el conformismo social.

El papel de la Escuela tiene qué ver directamente con el tipo de estado que corresponda y, consecuentemente con el proyecto social que sustenta; con los mecanismos de participación social establecidos y, necesariamente, con la forma en que se genera y se distribuye la riqueza social. En el primer capítulo del presente trabajo, se exponen algunas consideraciones acerca de la naturaleza del Estado, de las características que distinguen su evolución en el contexto de la modernidad social y la interrelación que guardan Estado y Sociedad, en tanto que en el segundo se analiza la función social de la educación en los ámbitos político, social y económico.

Es en el plano político donde la escuela auxilia al estado en la creación de individuos identificados con las formas de gobierno y de acuerdo con los roles que le corresponde desempeñar a él mismo y a los demás. Socialmente la educación está ligada al concepto de igualdad y de democracia que, de una o de otra forma, están presentes en el Estado moderno.

Aunque en la práctica es imposible deslindar la función política, social y económica de la educación, en el capítulo segundo se exponen por separado para tratar de distinguir algunos aspectos privativos de cada plano; es prácticamente imposible deslindar lo ideológico de lo social en un momento determinado, no es posible hablar de grupos sociales o de formas de participación social, por ejemplo, sin referirnos a lo ideológico o a las repercusiones que se generan en lo económico.

El Estado es un ente totalizador. En su interior se manifiestan todos los elementos que conforman la sociedad. El monopolio que ejerce en la creación y aplicación de las leyes y de la fuerza necesaria para imponerlas, le permite participar directa o indirectamente en todas las actividades sociales. En el caso que nos ocupa, el de la evolución de la educación profesional técnica en México, en el capítulo tercero se hace un recuento de los factores y de las acciones más relevantes emprendidas desde la Época Colonial y el México Independiente, en pro de la educación técnica. Al respecto, no es tema de este trabajo determinar la génesis o la vigencia del Estado mexicano. Consideramos convencionalmente las etapas históricas referidas, como el periodo en el que se amalgamaron dos culturas de las que, grosso modo, los mexicanos heredamos una identidad nacional e instituciones que fundamentan y contribuyen a explicar la realidad del México actual.

Durante el Porfiriato México logró la pacificación social e inició el crecimiento económico como consecuencia de la irrupción del capitalismo mundial. La explotación de las materias primas como eje del desarrollo económico trajeron al país una expansión en el comercio, los servicios y la necesidad de construir y ampliar la infraestructura productiva. Este crecimiento generó la necesidad de incrementar la formación de mano de obra calificada y con ello la creación de nuevas instituciones educativas y la reestructuración de las existentes.

Las reformas sociales y el nuevo modelo económico implantado por los regímenes post revolucionarios instauraron una etapa de crecimiento económico acelerado con la creación e impulso de una nueva clase empresarial en franca alianza con el Estado, que bajo diferentes modalidades se mantiene en el México contemporáneo. En el plano educativo, esta etapa se ha

caracterizado por constantes reformas que han buscado adecuar el sector educativo a las necesidades del aparato productivo.

Como parte de estas medidas, con recursos públicos se han creado instituciones de vanguardia como el Instituto Politécnico Nacional; Universidades públicas como la Autónoma de Chapingo e Institutos Tecnológicos en todos los estados del país. Adicionalmente se auspició la creación de universidades e institutos privados como las Universidades Iberoamericana y Metropolitana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, entre otros, para atender, con capital privado, segmentos de alto poder adquisitivo, aunque no por ello con servicios de más calidad. En educación media superior tecnológica, se reestructuraron e impulsaron los servicios de educación tecnológica industrial y de servicios a cargo de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial de la SFP y se crearon instituciones de educación media superior tecnológica como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).

Con esta breve retrospectiva, el trabajo cumple también con el objetivo de plantear en términos políticos el papel de la educación y la función del estado mexicano en la evolución de la educación técnica en el país, así como con el de integrar una visión somera de las causas y de los esfuerzos institucionales que precedieron a la creación y el desarrollo de instituciones educativas como el Conalep.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica se creó en 1978 con carácter de Organismo Público Descentralizado del gobierno federal, con el propósito de formar los mandos medios calificados para servir de enlace entre los niveles directivos de la empresa y los cuadros básicos de la producción. En el capítulo cuarto, se exponen los motivos de la creación del Conalep, su organización, los objetivos programáticos que orientan su operación y la oferta educativa institucional. Su creación fue una medida audaz para resolver el problema de la escasez de mandos medios, sin incorporar las inercias de un sistema educativo centralizado y con problemas de organización. Para lograrlo, se recurrió también a la estrategia de vincular al sector productivo en el diseño de su organización, en la conducción de la institución y en la operación

de sus programas mediante un órgano directivo en el que participa el Gobierno federal y los empresarios, denominado Junta Directiva.

El éxito del Conalep se vio acompañado de un intenso crecimiento en el número de planteles creados en todo el país, en la matrícula y en la oferta educativa. En poco más de 15 años de vida, el subsistema creó 260 planteles en los que llegó a atender a cerca de 200 mil alumnos en 146 carreras. El crecimiento y los nuevos retos surgidos en ese periodo, lo ubicaron en una problemática que limitaba su eficiencia y la calidad de sus servicios. Esto llevó al Colegio a emprender en 1994 un programa de modernización integral con el objetivo de impulsar un modelo de operación altamente desconcentrado, acrecentar la capacidad de autofinanciamiento y la autonomía de gestión.

El programa de modernización, se orientó hacia los aspectos estructural, gerencial y cultural de la institución. Para ello se partió de un diagnóstico que permitió, mediante el uso de herramientas como la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, el análisis referencial de procesos y la calidad total, el establecimiento de la misión y la visión institucionales como guías para lograr las metas estratégicas.

En este contexto, el trabajo describe y analiza el proceso de federalización del Conalep partiendo de su marco jurídico, el cual establece las bases para explicar sus propósitos, las normas y los procedimientos que contempla en su operación. Explica en qué consistió el proceso jurídico de la federalización de la educación profesional técnica y concretamente cómo se llevó a cabo en Quintana Roo.

El tema es un proceso inédito y vanguardista en el sector educativo y en el sector público, toda vez que es un procedimiento mediante el que se transfiere a las entidades fedcrativas tanto las facultades como el manejo de los recursos necesarios, en un esquema en el que los niveles centrales conservan la rectoría de los programas institucionales en tanto que los estados operan los servicios y aplican recursos con base en normatividad específicamente creada para el efecto.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 incluye entre sus postulados la necesidad de definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Para lograrlo, propone establecer un nuevo federalismo que surja del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales. En este contexto, el Conalep es el primer sub sistema de educación media superior que inició este importante proceso que busca mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura, mediante la reestructuración de la institución en la que se incluye a los gobiernos estatales como responsables directos de la operación de esos servicios.

En el capítulo cinco, se apuntan los antecedentes de la Federalización del Conalep, el marco normativo al que se sujeta, los objetivos y los propósitos que persigue en diversos ámbitos la Institución, así como la organización y las atribuciones que le corresponden en la nueva realidad, tanto al Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica como a los Organismos Públicos Descentralizados mediante los cuales los Gobiernos Estatales prestan los servicios de educación profesional técnica. La entrega de los recursos a la instancia operativa es una de las condiciones sine qua non de la Federalización, por lo que también se expone el procedimiento y las condiciones normativas en que se entregaron los recursos de información, los humanos, materiales y financieros que sirven de apoyo para cumplir con los objetivos del proceso.

La diferencia fundamental entre este proceso y los de desconcentración y descentralización que le precedieron, radica en que éstos solo delegaban o reasignaban funciones con la prevención de agilizar o mejorar los servicios, en tanto que en la federalización la operación de programas y el ejercicio de los recursos se transfiere a un organismo público descentralizado dotado de personalidad jurídica propia para hacerlo, al mismo tiempo que se le dota de facultades para coadyuvar y participar en los procesos de planeación, presupuestación y evaluación en coordinación con los niveles normativos del Colegio Nacional.

La Federalización del Conalep inicia jurídicamente en 1998 con la firma del Convenio de Coordinación para la Federalización de la Educación Profesional Técnica entre los Gobiernos de los Estados y las secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se concretó administrativamente, en el caso de

Quintana Roo, en julio de 1999 con la entrega-recepción de los activos del Colegio al Gobierno del Estado. En el capítulo seis se documenta el desarrollo del proceso de federalización del Conalep mediante la exposición del caso del Conalep Quintana Roo como caso tipo. Se describen las circunstancias en las que se llevó a cabo en Quintana Roo la Federalización de los servicios de educación profesional técnica, así como los datos y las cifras que sustentaron el proceso. Se consignan los antecedentes, las fechas en las que se signaron los acuerdos mediante los que el Estado de Quintana Roo adquirió el compromiso de hacerse cargo del nuevo organismo y se describe el proceso de entrega-recepción como tal. En la entrega propiamente dicha de los recursos, se enfatiza la situación programática, presupuestal y financiera, así como los recursos y los montos que pasaron a integrar el patrimonio del Organismo Público, de su organización y la de los planteles educativos que operan en el estado.

El Conalep es uno de los subsistemas que integran el sector educativo y es en esta área de la administración pública donde se ejerce el mayor índice presupuestal y, por ende, los mayores recursos. En el ámbito social, el quehacer educativo alcanza la mayor trascendencia, en tanto que incide prácticamente en todos los estratos socioeconómicos de la población. De los 260 planteles educativos del Conalep ubicados en las Entidades Federativas, cuatro de ellos se localizan en las cuatro cabeceras municipales más importantes del estado de Quintana Roo, incluida la capital; la institución emplea en el país a un promedio de diez mil personas en tareas administrativas, a un número mayor de docentes contratados por horario determinado mediante el régimen de honorarios asimilados, para atender actualmente a casi trescientos mil estudiantes en las tres modalidades educativas que opera: el Sistema Regular, Capacitación para y en el Trabajo y el Programa de Complementación de Estudios para el Ingreso a la Educación Superior. Este sistema de contratación le permite adecuar semestralmente su plantilla a las necesidades de la currícula que corresponda en la aplicación de los planes de estudio y del número de alumnos demandantes, con la consiguiente optimización de recursos por concepto de servicios docentes.

Por su naturaleza, el Conalep es un organismo que fue creado para atender aspectos educativos que la inercia burocrática del sector educativo no permitía, pese a necesidades evidentes tales como la de estrechar vínculos con el sector productivo en la tarea de formar mandos medios calificados para la producción y la correspondiente creación de empleos para fortalecer el

desarrollo económico de la sociedad. En cuanto a la normatividad que lo sustenta, le otorga la personalidad y los recursos necesarios para establecer relaciones laborales adecuadas y la operatividad necesaria para la consecución de sus objetivos institucionales.

La federalización de los servicios del Conalep en cada entidad se sujetó al mismo procedimiento Jurídico administrativo y sólo varía en el monto de los recursos transferidos, ya que es una Institución con cobertura nacional y con una cultura organizacional que le permite uniformar su operación en todo el país, al mismo tiempo que tiene la capacidad de atender las particularidades del desarrollo socio económico de cada una de ellas. El número de planteles transferidos varía desde un plantel en Baja California, dos en los casos de estados como Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Querétaro y Zacatecas, hasta treinta y nueve en el Estado de México. Actualmente solo el Distrito Federal y el Estado de Oaxaca no han concretado la federalización de los servicios de educación profesional técnica, por lo que los planteles ubicados en sus jurisdicciones operan mediante una figura administrativa que depende directamente del Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica.

La federalización del Conalep tiene como antecedente la aplicación de un proceso de reingeniería administrativa y de procesos que le permitió al Colegio redefinir su misión y visión institucionales, así como la aplicación de medidas administrativas que buscaron la eficacia y la eficiencia en el logro de los objetivos, metas institucionales y, consecuentemente, en el uso de los recursos. Esta circunstancia lo hizo elegible para ser pionero en este proceso que está generando problemas y dinámicas particulares entre la Federación y los Gobiernos Estatales.

El proceso en sí mismo no tiene antecedentes en el sector educativo. El Conalep es el primer subsistema educativo de nivel medio superior que pasa de un control cien por ciento federal para ser operado estatalmente bajo el esquema de un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. La complejidad del Colegio es similar a la de los diversos subsistemas que imparten educación media superior, por lo que resulta de gran utilidad analizar y documentar este proceso que desde sus orígenes ha sufrido modificaciones, retrasos y pausas derivadas de la complejidad política que resulta del contexto de las instancias involucradas.

Para llevar a cabo el proceso de federalización se crearon los fundamentos jurídicos y las correspondientes esferas de competencia. Se desarrollaron procesos y procedimientos de planeación, de presupuestación y financiamiento, así como para la operación de los servicios educativos, pasando por la etapa de concertación con los gobiernos estatales hasta concluir con el de la entrega-recepción física de los activos y de los recursos. Sin embargo, el proceso cobró su propia dinámica, la reasignación de facultades resolvió de inmediato algunos problemas y se generaron los inherentes a la nueva situación jurídico-política del ahora Organismo Público Descentralizado Estatal.

Sin duda, los problemas y los aciertos derivados del proceso de Federalización del Conalep servirán de base para la toma de decisiones en los casos subsiguientes. Tan es así, que a tres años de haberse transferido los servicios del Conalep al control estatal, no se ha iniciado ningún otro proceso en los subsistemas coordinados por las Direcciones Generales que integran la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas: Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de servicios(CBTIS), Centro de Estudios Tecnológicos y de Servicios(CETS), dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial(DGETI); Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario(CBTA) y Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal(CBTF), dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria(DGTA); Centros de estudios Tecnológicos del Mar (CETMar), Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales(CETAC), adscritos a la Dirección de Educación en Ciencia y Tecnología del mar (DCTMar).

1. ESTADO Y SOCIEDAD

El Estado es la síntesis de la organización social, al mismo tiempo que un producto de su evolución histórica. “El Estado-nación surgió menos por el propósito humano, que por fuerzas ciegas fuera del control del hombre, y no se basa en principios perfectamente definidos, sino originados por determinados cambios económicos y sociales que ocurrieron en Europa entre los siglos XIII y el XVI.”¹

Los cambios en el modelo de Estado son, políticamente, respuestas oportunas o tardías a las mutaciones históricas que se dan en el seno de la sociedad. El avance o retroceso de los procesos sociales se da en función de la oportunidad con la que se reflejen esas mutaciones sociales en el aparato estatal, dada su influencia integradora.

Es así como en determinadas etapas históricas nos encontramos ante un modelo de Estado progresista o retardatario del desarrollo social; con o sin la capacidad de encausar y consolidar esos cambios mediante la institucionalización, mediante leyes y reglamentos que dan paso a modificaciones orgánicas. “Porque de uno u otro modo, las sociedades existen y tienen que ser administradas”.²

“Nación y Estado son dos aspectos del orden social occidental, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poscer o surgir de una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a una forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar”³. La nacionalidad y la autoridad del Estado son elementales en nuestro medio de vida moderno.

La necesidad del Estado como ente regulador de la vida social y la búsqueda del “bien común” como sustento de su existencia, son conceptos que actualmente se aceptan casi sin discusión. “Cada edad procura sustentar las “causas” contemporáneas en teorías que aspiran a la validez

¹ Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica., México, 1974, p.23

² Cole, G.D.H. , La Organización Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 5

³ Crossman, R.H.S., op. cit. p. 22

universal; y cada edad construye sus teorías de supuesta universalidad con vistas a los acontecimientos contemporáneos”.⁴

El anarquismo y la teoría de la extinción del estado, son temas prácticamente superados. La discusión más bien se centra en la idea de Estado que mejor responda a los retos de la sociedad moderna de la globalidad. Y en esta idea mucho tienen que ver los conceptos de redimensionamiento de la esfera de competencia del estado y la que, consecuentemente, le corresponde a la sociedad moderna. “La suerte de mecanismo que el hombre quiere instalar en la sociedad dependerá de lo que él piense que dicha sociedad debe ser”.⁵

“En la forma, el Estado moderno constituye por tanto el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad. En los hechos, el Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural, y la transformación de las viejas relaciones de propiedad”.⁶
“El Estado -por llamarlo de algún modo- tenía en el mundo clásico una dimensión bastante diferente de la que solemos atribuir al Estado jurídico moderno y que éste suele atribuirse: (...) resumía e incluía a toda la actividad colectiva de sus ciudadanos, era un todo, fuera del cual sus miembros no podían ser concebidos, ni mucho menos existir.”⁷

El desarrollo económico y la consolidación de una sociedad mas comunicada, han dado mayor relevancia al individualismo y se ha convertido en la base de la democracia moderna. El derrumbe del bloque socialista se da como resultado de la modernidad económica, del desarrollo-otra vez- de las fuerzas productivas en el mundo capitalista; o, mas bien, del contraste de este fenómeno con el enclaustramiento económico e ideológico de los países de detrás de la llamada cortina de hierro.

La devastación de sus economías nacionales y la necesidad de reunificar a la sociedad de la post guerra, justificaron en gran medida la centralización de las decisiones políticas y económicas,

⁴ Cole, G.D.H., op. cit. p.6

⁵ Ibid. p. 7

⁶ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Grijalbo, México, 1976, p. 34

⁷ Cerroni, Humberto, La Libertad de los Modernos, Martínez Roca, España, 1972, p. 12

pero una vez superada la emergencia de la reconstrucción, la vida social no recuperó en esos países la dinámica de la aportación individual; no se benefició de los disensos y de las expresiones individualistas que hacen avanzar a la sociedad y que caracterizan a la vida democrática.

Con un modelo de desarrollo dependiente de las decisiones cupulares, además de las fuerzas del mercado, se prescindió de la participación de la sociedad propiamente dicha en la conducción de los asuntos que sustentan al estado en su papel de organizador de la vida colectiva; los privados quedaron excluidos del diseño de los derroteros de la sociedad; y la omisión en la dinámica social también es una variable que se manifiesta objetivamente en su momento.

1.1 El Concepto de Estado

Dada su naturaleza histórica, el Estado es producto de la modernidad, de las nuevas relaciones sociales de producción y del librecambismo con todas sus consecuencias sociales, económicas y políticas. Como poder separado de su base social, de la sociedad en su conjunto, es un fenómeno netamente moderno, que nada tiene que ver con la teocracia oriental y la polis griega o la civitas romana, en las que Sociedad y Estado parecen confundirse en una sola y única entidad, o con el feudo medieval, en el que lo político se confunde con la propiedad territorial y la comunidad natural que le es propia como forma de organización económica.

En el mundo feudal, la ocupación y el prestigio dependían del nacimiento, el orden social era inmutable y los hombres poco o más bien nada podían hacer por cambiar su destino. En el mundo moderno “los hombres no participan con su ser real, que resulta un ser asocial, o mejor aún, pre social (privado), sino con su voluntad.”⁸ La sociedad moderna se integra como el resultado de “un acuerdo de voluntades”, del “contrato social” convertido en el instrumento por medio del cual los hombres modernos, cada uno considerado como una potestad en sí misma, deciden organizar el Estado civil”.⁹ En el estado moderno se manifiestan las tendencias y correlaciones que establecen grupos e individuos, en un plano de igualdad jurídica y en el que el estado se

⁸ Córdova, Arnaldo, op. cit. p. 32

⁹ Córdova, Arnaldo, op. cit., pp.33-34

encuentra separado y por encima de los individuos y de las clases sociales. Por ello la democracia es consustancial al Estado moderno, entendida ésta como un sistema en el que todos los individuos tienen las mismas oportunidades, aunque no necesariamente un estatus de igualdad en la distribución de la riqueza social finalmente. En la Democracia la ley establece el derecho y las obligaciones del Ciudadano universal, sin tomar en cuenta el concepto feudal del nacimiento o el patrimonial en el sentido plutocrático.

Para Max Weber, “el Estado moderno es una asociación obligatoria, que organiza el poder. Ha tenido éxito al tratar de monopolizar el uso de la fuerza física como medio de dominio dentro de un territorio. Para este fin, el Estado ha combinado los medios materiales de organización en manos de sus líderes y ha expropiado a todos los funcionarios autónomos de los estados que antes controlaban esos medios por derecho propio. El Estado ha tomado sus posiciones y ahora ocupa el lugar más elevado”.¹⁰

Como lo expresa Luis Althusser, “la tradición marxista es categórica: se concibe el estado, explícitamente como aparato represivo. El estado es una maquina de represión que permite que las clases dominantes aseguren su dominación sobre la clase trabajadora para someterla al sistema de extorsión de la plusvalía. El estado es, entonces, sobre todo lo que los clásicos del marxismo han llamado aparato del estado”¹¹ En este contexto, Althusser define dos elementos constitutivos del Estado: el aparato represivo del estado y los aparatos ideológicos del estado, mediante los cuales cumple su función.

Por medio de los primeros ejerce el monopolio de la fuerza o de la violencia y por medio de los aparatos ideológicos, el estado funciona con ideologías. No obstante, es justo mencionar que esta definición resulta sumamente simplista sin un análisis conceptual a la luz del propio materialismo histórico y es precisamente Antonio Gramsci, uno de los marxistas más connotados, quien se refiere en estos términos al concepto marxista de Estado: “El Estado se concibe, es verdad, como organismo que es propio de un grupo y que está destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión de tal grupo; pero ese desarrollo y esa expansión se conciben y se presentan

¹⁰ Weber, Max, La Política como Vocación, en Revista de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, año V, abril-junio de 1959, número 16, p. 249

¹¹ Althusser, Luis, La Filosofía como Arma de la Revolución, Pasado y Presente, Argentina. 1974, p.105

como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías “nacionales”; es decir, al grupo dominante se le ve coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal se concibe como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los intereses de los grupos subordinados, equilibrios estos en los que los intereses del grupo dominante prevalecen sólo hasta cierto punto, es decir, no se reducen al grosero interés económico corporativo”¹²

David Easton incluye el concepto de Estado en el análisis de *La Orientación de la Investigación Política*, y considera que son tantas las definiciones que no es posible ponerse de acuerdo, entre otras cosas, porque se le usa indistintamente para designar a la organización política de cualquier época. Sin embargo coincide en que el concepto de Estado moderno corresponde a la sociedad del siglo XVII y retoma la definición de R.M. Mac Iver, quien considera el Estado como una asociación, entre muchas, con la característica especial de que actúa “a través de la ley, tal como fue promulgada por un gobierno dotado para este fin de poder coercitivo, y que mantiene, dentro de una comunidad demarcada territorialmente las condiciones universales externas de orden social.”¹³

Se sabe que es Maquiavelo quien introduce el concepto de Estado como categoría de análisis en el estudio del arte de adquirir el poder, de conservarlo, y de los errores que debe evitar un príncipe para mantenerse en el ejercicio de sus funciones. “El Príncipe no se refiere para nada a la moralidad medieval, ni contiene un método científico ni religioso. Es un manual no para el estadista, sino para el gobernante, en el que se expresa en breves páginas la esencia del renacimiento, en cuya edad nació la teoría del Estado-nación.”¹⁴

Por eso Ubalde define al Estado Moderno como un producto del Renacimiento y lo considera una creación arquitectónica, porque “es creado como un ente artificial (...) porque es algo añadido a la naturaleza con la creatividad de la inteligencia humana. Su carácter artificial, sin embargo, no

¹² Córdova, Arnaldo, op. cit. p. 65

¹³ Easton, David, *Política Moderna*, Letras. México, 1968, p. 113

¹⁴ Crossman, R.H.S., op. cit., p. 31

indica que sea algo alcatorio o circunstancial, sino que se utiliza para su diseño, configuración y funcionamiento, una variedad de saberes profesionales...¹⁵

Con El Príncipe Maquiavelo inaugura, sin proponérselo, la ciencia política. Su obra no pretendió teorizar, escribió de política tal como la había practicado. La realidad de la Italia de su tiempo evidenciaba la inoperancia del viejo orden basado en la moral religiosa, en el que “la política no existía como una rama separada de la filosofía, era simplemente un aspecto de la teología.”¹⁶

Para Maquiavelo la primera tarea de un gobierno es gobernar y para ello antepone a cualquier otro concepto en esta tarea, la existencia de un poder supremo encarnado en un soberano y el control del poder como justificación de la soberanía. Con esta concepción, Maquiavelo ubica a la política, y por ende al Estado, en el mundo terrenal, en medio de la sociedad. Su contribución es trascendente, ya que sobre estas bases construirían otros pensadores de la talla de Hobbes, Locke, Rousseau.

La tarea prima de gobernar a la que se refiere Maquiavelo, encierra en la sencillez de su exposición una diversidad de consideraciones históricas acerca de la relación que el propio Estado tendría que mantener con los individuos sociales y/o con los grupos y estamentos. De ahí tendríamos que extraer la “filiación” ideológica e histórica de cada una de las etapas del Estado propiamente dicho, en las que se reflejan “las fuerzas del mercado y la acción de los grupos (...) considerando los valores de la sociedad civil”.¹⁷

Uballe nos ubica en el concepto de Estado Moderno cuando le reconoce como característica fundamental la legalidad y legitimidad en el uso de la fuerza y poderes, mediante el derecho escrito. “Es decir, cada acción estatal sea gubernamental, política o administrativa, tiene como punto de partida el cumplimiento de leyes que tienen por objeto someter al derecho la responsabilidad del estado para evitar la desintegración de la sociedad”.¹⁸

¹⁵ Uballe Berrones, Ricardo, *Los Derroteros de la Vida Estatal*, Iapem, México, p. 49

¹⁶ Crossman, R.H.S., op. cit. p. 28

¹⁷ Uballe, *ibid.* p. 78

¹⁸ Uballe, op. cit. p. 79

Todo esto implica la existencia de ámbitos de competencia claramente delimitados entre lo público y el derecho de los privados. Una separación jurídica y política de la esfera de acción de cada uno y el establecimiento de la institucionalidad de las tareas de gobierno para estar en condiciones de actuar “como poder amplio y multiplicado”, en una sociedad cada vez mas compleja y extensa.

1.2 El proyecto social

Como sistema una sociedad es un tipo especial de conglomerado humano cuyos miembros interactúan continuamente, y en el proceso se forma entre ellos cierto sentimiento de pertenencia con respecto al grupo, comparten una cultura y una estructura social; su interacción está orientada en gran medida a tratar de resolver todos los problemas generalmente relacionados con la supervivencia y la perpetuación del grupo. “En resumen, cuando hablamos de una sociedad nos referimos a un extenso conglomerado de seres humanos que viven juntos y tratan, colectivamente, de satisfacer todos los requisitos mínimos de la vida en grupo”.¹⁹

Sin embargo, la vida social plantea problemas y discensos que deben ser resueltos más allá del ámbito de los particulares, los grupos y de la propia nación en ocasiones. “Cuando las disputas entre los individuos o entre los grupos, sobre la distribución de las cosas consideradas de valor, sean espirituales o materiales, no pueden resolverse a satisfacción de las partes por medio de un proceso acostumbrado o por medio de negociaciones privadas, entonces se establece alguna medida política practica, apoyada por la autoridad de la sociedad y con la aceptación, por parte de la propia sociedad, de su carácter perentorio. Toda sociedad proporciona, aunque lo haga en forma rudimentaria, mecanismos para resolver perentoriamente las diferencias sobre los fines que se persiguen. Esto es que la distribución autorizada requiere la existencia de una organización bien definida, llamada gobierno”.²⁰

A cada formación social le corresponde un tipo particular de organización política y en la sociedad moderna, el Estado social es el que le corresponde como producto del devenir histórico

¹⁹ Easton, op. cit. p. 141

²⁰ Easton, op. cit. p. 142

del capitalismo. A este resultado se ha llegado históricamente tanto por una coacción de la sociedad por el Estado, como por una coacción del Estado por la sociedad, si bien no entendiendo el término en su estricto sentido jurídico. En el contexto de la sociedad industrial, "si el Estado quería subsistir había de disponerse a controlar permanentemente los aspectos económicos, sociales y culturales de la sociedad.(...) había que adaptar sus valores a las exigencias y añadir a sus objetivos los de la regulación permanente del sistema social."²¹

La naturaleza del Estado durante su evolución, ha sido invariablemente la consecución del bien común. Con uno u otro discurso, lo que más bien ha marcado la diferencia ha sido los medios y los recursos empleados o a su alcance para lograrlo, de acuerdo con el grado desarrollo social. Esto se ha reflejado en la medida y en la forma en que el estado interviene en los diversos asuntos sociales, ya sea en lo político o en la esfera económica. El grado de intervención y las áreas de ésta, le dan al Estado el perfil social que lo caracteriza.

El Estado gendarme detentó durante el capitalismo temprano la soberanía que antaño representó personalmente el rey absoluto. Con una sociedad en la que el "laissez faire" era la divisa, su función no excedía la de garantizar la aplicación del estado de derecho. En esta etapa del capitalismo, la reproducción del modelo económico dependía de una competencia brutal basada en el abaratamiento de las mercancías a costa de la mano de obra y de la concentración de la riqueza a ultranza; por lo que el estado, lejos de intervenir para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, era el instrumento para impedir cualquier embate organizado de éstos ante el capital. Y aunque su misión no tenía nada que ver con el combate a los desequilibrios sociales, "en todos los países se aplicaban medidas arancelarias para proteger determinadas ramas productivas de la competencia exterior; tampoco dejó de manifestar su presencia el subsidio estatal a esta o aquella actividad que convenía desarrollar por razones de interés nacional, ni de promoverse la educación tecnológica (...) y, en general, de desplegarse una política de fomento destinada a actualizar directamente o indirectamente (mediante la creación del adecuado ambiente) el potencial económico del país."²²

²¹ García-Pelayo, M, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Alianza Editorial, España, 1996, p 24

²² García-Pelayo, M, op. cit. p. 19

La gran diferencia entre el concepto de Estado gendarme y el Estado que corresponde a la sociedad industrial reside en que al primero se le consideraba un sistema autorregulado, al que sólo había que hacer ajustes circunstanciales, en tanto que en el Estado contemporáneo “se tiende a una política estatal de dirección permanente y programada del conjunto, aunque no de los detalles, del sistema económico global y sin perjuicio del poder de decisión de las empresas privadas, dirección que no se limita a actuar bajo la coerción de una estructura dada del sistema económico, (...) sino que aquí el Estado puede promover el cambio, dentro de ciertos límites, de la estructura misma del sistema económico frente y en el cual ha de operar.”²³

Mientras el Estado gendarme se caracteriza esencialmente por el ejercicio monopólico de la fuerza en su papel de árbitro social, el Estado moderno o Estado de bienestar es factor de desarrollo y se vale de mecanismos gerenciales y de tecnología adecuada para lograr sus fines. “Junto a los agentes privados, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza.

Desde esta óptica, el funcionamiento de la economía tiene que realizarse teniendo como prioridad el bienestar social. El Estado interventor es la respuesta para absorber los desequilibrios del mercado relacionados con la injusta distribución de la riqueza. Para corregir esta situación, el estado asume un papel protagónico en el diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social”.²⁴

En el contexto de la sociedad industrial, el Estado de bienestar se caracteriza por su preocupación por dar acceso a toda la población a beneficios sociales como educación, salud, seguridad social, entre otros. Evidentemente, estos beneficios han sido producto del devenir político, social y económico de las naciones democráticas y se reflejan en su legislación. Estos son, al mismo tiempo que mecanismos distributivos, medidas para impulsar el desarrollo económico mediante la formación de cuadros para la producción en todos sus niveles.

²³ *Ibíd.* p.19

²⁴ Uballe, Ricardo, *op. cit.* p. 81

La política social del Estado es “una inversión destinada a mejorar el funcionamiento del sistema disminuyendo los efectos nocivos de la miseria y neutralizando el descontento de las masas”²⁵(...) la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es solo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues, hay que optar necesariamente entre la revolución o la reforma sociales”.²⁶

“Las condiciones históricas que han hecho posible el desarrollo de esta nueva función del Estado que ni es socialista, ni es capitalista en el sentido clásico del concepto, sino que se corresponde con la etapa del neocapitalismo son, de un lado, un reto histórico, una necesidad de resolver problemas agobiantes irresolubles dentro de la estructura del Estado liberal y de la sociedad del Hochkapitalismus y, de otro lado, las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial”.²⁷

²⁵ García-Pelayo, M., op. cit. p. 90

²⁶ *Ibid.* p. 15

²⁷ *Ibid.* p. 19

2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

Uno de los mecanismos de mayor impacto en los objetivos regulatorios del Estado moderno o social es la educación. “La fortaleza de Estado depende del nivel moral y material de sus ciudadanos y, por tanto, es contradictoria con la miseria económica y biológica de la mayoría de la población y, de otro, su estabilidad se ve amenazada por el movimiento hacia la revolución social, que aparece tan pronto como las clases oprimidas comienzan a tener acceso a la cultura y, con ello, a adquirir conciencia de su situación.”²⁸

Esta tendencia nació originalmente como una política sectorial en países desarrollados como un paliativo a los efectos del desequilibrio económico, sin embargo se ha convertido en una política social sectorial que involucra, a la clase obrera en decremento y a una creciente clase media con mayor poder adquisitivo e influencia en el mercado y en las decisiones políticas.

“El estado debe ser concebido como “educador” en cuanto tiende justamente a crear un nuevo tipo o nivel de civilización. Por el hecho de que se opera esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se reorganiza y se desarrolla el aparato de producción económica, que se innova la estructura, no debe extraerse la conclusión de que los hechos de superestructura deben abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación casual y esporádica. El Estado, también en este campo, es un instrumento de “racionalización”, de aceleración y Taylorización.”²⁹

En los países desarrollados, la evolución del capitalismo ha permitido el sacrificio de intereses inmediatos en aras del equilibrio global y de la reproducción incruenta del sistema, sin traumatismos políticos o crisis sociales agudas. No en vano, una de las formas políticas del futuro inmediato es la democracia social, “caracterizada desde el punto de vista constitucional por el sufragio universal y desde el punto de vista administrativo por su orientación hacia la neutralización de las desigualdades sociales”.³⁰

²⁸ García-Pelayo, M, op. cit. p. 15

²⁹ Gramsci, Antonio, Notas Sobre Maquiavelo, Sobre política y Sobre el Estado Moderno, Juan Pablos, México, 1975, p.117

³⁰ García-Playo, M., op. cit. p.15

En este proceso de reformas sociales, junto con medidas económicas propiamente dichas, como los subsidios a la producción en determinadas ramas, la educación tecnológica cobra importancia como parte de una "política social y económica factorial, es decir, compuesta por una pluralidad de medidas inconexas e independientes entre sí, se ha transformado en una política socioeconómica sistémica, es decir, en una política cuyos términos no solo se conexionan fácticamente entre sí, sino que existe la conciencia clara de tal interconexión, al mismo tiempo que teóricamente es posible su reducción a un modelo para la acción con arreglo al cual prever y controlar los acontecimientos de tal modo que se orienten a unos objetivos y a una situación propuestos de antemano."³¹

2.1 El Enfoque Social de la Educación

2.1.1 La Función Política

Cualquiera que sea el enfoque ideológico en el análisis de la educación, siempre aparece como uno de los factores más importantes en cuanto a su papel en la reproducción de la sociedad e íntimamente ligada a los objetivos y a la función del Estado. "Desde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario, todo lo que es educación debe estar, en alguna medida, sometido a su acción." dice Durkheim.³²

Este filósofo considera que la educación debe ser impartida también por iniciativas individuales, pero bajo su control y afirma que: "Ni siquiera es admisible que la función de educador pueda ser cumplida por alguien que no presente las garantías especiales de que sólo el Estado puede ser juez. Sin duda, los límites en que su intervención debe enmarcarse pueden ser difíciles de determinar de una vez por todas, pero el principio de intervención no podría ser discutido. No hay escuela que pueda reclamar el derecho de dar con toda libertad una educación antisocial."³³

De la importancia de la educación en la función del Estado, Gramsci dice que "La escuela, como función educativa positiva y los tribunales como función represiva y negativa, son las actividades

³¹ ibid. p.21

³² Ibarrola, María de, Las Dimensiones de la Educación, El Caballito-SEP, México, 1985, pp.43-44

³³ ibid. pp. 29-30

estatales mas importantes," (...) en la tarea de crear y reproducir un tipo de civilización y de ciudadano". (...) son las que mejor expresan en su interior la dialéctica entre coerción y consenso" (...) para lograr el objetivo hegemónico del Estado de lograr, para cada sociedad, que "el individuo se incorpore al modelo colectivo."³⁴

En este sentido, guarda especial significado la tesis acerca de "que el aparato ideológico del estado que ha quedado en posición dominante en las formaciones capitalistas maduras –después de violenta lucha de clase, política e ideológica, contra el antiguo aparato ideológico dominante (la iglesia)- es el aparato ideológico escolar.³⁵ (...) aunque apenas y rara vez se le escuche: es silencioso en grado sumo y se llama la escuela. La escuela recibe a los niños de todas las clases sociales desde los jardines infantiles y desde ese momento –tanto con nuevos como en viejos métodos- les inculca durante muchos años "saberes prácticos" tomados de la ideología dominante o simplemente la ideología dominante en estado puro."³⁶

En el ámbito de lo político, el logro y el mantenimiento de la hegemonía social es la condición sine quanon de la existencia del estado moderno. Y precisamente, la hegemonía se condensa cuando logra crear un "hombre colectivo", un "conformismo social" que "tiene siempre el fin de crear nuevos y más elevados tipos de civilización, de adecuar la "civilización" y la moralidad de las más vastas masas populares a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción y, por ende, elabore nuevos tipos de humanidad."³⁷

2.1.2 La Función Social

El sistema escolar no es exclusivamente una institución política o económica. Sus repercusiones en el entorno social se dan concomitantemente, sin embargo es necesario analizarlas por separado en aras de la precisión. El papel social de la educación está ligado de manera directa con el concepto "democrático" del Estado moderno. Su función ideológica se manifiesta aquí, para

³⁴ ibid. pp. 43-44

³⁵ Althusser, L., op. cit. p.116

³⁶ ibid. p.118

³⁷ Gramsci, A., op. cit. p.112

justificar la coexistencia de clases y estratos sociales diversos bajo un mismo orden jurídico y en condiciones económicas diferentes.

Si todo Estado tiende a crear y mantener un cierto tipo de civilización y de ciudadano (y por ende de convivencia y de relaciones individuales), tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y a difundir otras, el Derecho será el instrumento para el logro de ese fin, junto a la escuela y otras instituciones y actividades...³⁸

En el Estado moderno, basado en el concepto de igualdad, al mismo tiempo que como un derecho social, “la instrucción se vuelve un “valor” en el mercado de trabajo. Va naturalmente aparejada con la ideología democrática de la igualdad del ciudadano mientras que, en esta fase, la educación para todos no es necesaria para el desarrollo productivo”. Sin embargo, finalmente opera como un “modelo de promoción” fundado sobre la división no técnica, sino social del trabajo.”³⁹

Es necesario enfatizar que el sistema educativo no opera mecánicamente como una institución reproductora o transmisora de valores y conocimientos. La dinámica social le imprime sus propias contradicciones, de tal manera que(...)“Las escuelas son espacios sociales caracterizados por currícula abierta y oculta, por grupos jerarquizados según habilidades o conocimientos, por culturas dominantes y subordinadas y por ideologías de clase en competencia.”⁴⁰

“Las escuelas no sólo están determinadas por la lógica de la fábrica o de la sociedad dominante, no son meramente instituciones económicas, son también espacios políticos, culturales e ideológicos que existen de alguna manera en forma independiente de la economía capitalista de mercado; (...) una fuente de contradicciones apoyando y cuestionando alternativamente sus supuestos básicos (...) Además, las escuelas todavía definen su papel como agencias de movilidad social aunque regularmente produzcan egresados a una tasa mucho más rápida que la economía para emplearlos.”⁴¹

³⁸ Gramsci, A., op. cit. p.117

³⁹ Ibarrola, M., op. cit. p.127

⁴⁰ Ibíd. p.53

⁴¹ Ibarrola, M., op. cit. p.54

Finalmente la escuela, como institución, es un reflejo de la sociedad jerarquizada y desigual que le da vida. No obstante, al mismo tiempo constituye un instrumento de movilidad social e inhibe la polarización de las desigualdades en la distribución de la riqueza social, en virtud del comportamiento cíclico del mercado, que exige cuadros competentes y un mercado interno fuerte de consumidores.

2.1.3 La Función Económica

Probablemente el concepto de que la educación, y la escuela como instrumento, tienen como objetivo primo la formación, el entrenamiento y la especialización de la fuerza laboral en la sociedad, es el menos discutido.

Independientemente de los enfoques, como el de T. Schultz, que pondera sin cortapisas el valor económico de la educación como una inversión para el desarrollo del capital humano, ningún análisis desvincula o resta importancia a la educación en la reproducción del proceso productivo.

Gramsci considera al “americanismo”- -sinónimo de industrialización—como pivote de la nueva civilización y la necesidad de ajustar la información del “hombre colectivo” a las necesidades de ese desarrollo, que nace de la fábrica: “Cuanto más extensa es el área escolar, y cuanto más numerosos son los grados verticales de la escuela, tanto más complejo es el mundo cultural, la civilización de un determinado Estado. La función de la escuela es organizar la parte principal de la tarea formativa del Estado: elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel que corresponde a las necesidades del desarrollo de las fuerzas productivas(...)”⁴²

Sin embargo, no basta asegurar las condiciones materiales de reproducción a la fuerza de trabajo para que ésta se reproduzca como tal. La fuerza de trabajo disponible debe ser “competente”, es decir, capaz de participar en el sistema complejo del proceso de producción. El desarrollo de las fuerzas productivas y el tipo de unidad de las fuerzas productivas históricamente constituida en

⁴² Ibarrola, M., op. cit. p.48

un momento determinado, producen este resultado: la fuerza de trabajo debe estar (diversamente) calificada y, por tanto, reproducida como tal, (mediante el sistema educacional). “Diversamente”, es decir, según las exigencias de la división técnico-social del trabajo en sus distintos “puestos” y “empleos.”⁴³

Para Max Weber, “Tras todas las presentes discusiones sobre los fundamentos del sistema educativo, se oculta en algún lugar la lucha del “tipo de hombre especialista” contra el tipo, más antiguo, de “hombre cultivado”(…) por la irresistible expansión burocrática de todas las relaciones de autoridad públicas y privadas, y por la importancia cada vez mayor de los conocimientos expertos y especializados”.⁴⁴ Independientemente del modelo social, la educación cumple -entre otras- una función económica e ideológica indispensable para asegurar la reproducción del modelo.

⁴³ Althusser, L., op. cit. pp.100-101

⁴⁴ Ibarrola, M., op. cit. p.37

3. ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA EDUCACIÓN

El parte aguas del México moderno fue la promulgación de la constitución de 1917. La nueva constitución significó la culminación formal de la lucha política entre los protagonistas sociales del conflicto armado. Significó la instauración de un nuevo proyecto político y económico que demandaba estrategias e instrumentos adecuados para alcanzar el nuevo orden social y las relaciones económicas inherentes.

La consolidación del nuevo régimen se basó en un amplio proceso de alianzas y consensos políticos y sociales que no siempre estuvieron exentos de violencia. Sin embargo, el nuevo pacto social expresado en la constitución incluyó, entre otras, una vasta reforma económica y administrativa que le imprimió al nuevo Estado un enfoque intervencionista y benefactor.

La irrupción de las masas en el conflicto armado y el peso específico que su participación alcanzó en la lucha militar, hizo indispensable la inclusión de una política social con respuestas para la pujante clase obrera y para la entonces mayoritaria clase campesina.

Entre las prioridades más importantes para consolidar el proyecto nacional surgido de la Revolución, se impuso la pacificación del país como prioridad política y la construcción de aparatos ideológicos, entre los que destacan la creación e impulso de partidos políticos de corte nacional y el fortalecimiento del sistema educativo.

En el caso de este último, su repercusión abarca lo político y se proyecta como el soporte de las nuevas relaciones sociales y económicas, dada la necesidad de fomentar el desarrollo económico del país mediante la estrategia de impulsar la industrialización y la construcción de la infraestructura necesaria para ese fin.

El advenimiento de la segunda guerra mundial y la adopción de políticas proteccionistas permitieron el fortalecimiento del estado intervencionista, al grado de que para la década de los setentas, el Estado era dueño de las empresas estratégicas para el desarrollo del aparato productivo y de más de un millar de otras con actividades diversas que solo cumplían con el

objetivo ruinoso de mantener el empleo en empresas que habían dejado de ser prioritarias y que desarrollaban actividades en las que el capital privado también lo hacía.

La estrategia de industrializar al país implicó la necesidad de formar mano de obra calificada para enfrentar ese proceso en el corto, mediano y largo plazos. Concomitantemente la política social y modernizadora exigió, en lo político y en lo económico, disminuir el enorme rezago educativo imperante especialmente en el campo, donde al finalizar la lucha armada el analfabetismo continuaba como uno de los lastres históricos que impedían cualquier intento modernizador.

Ante esta perspectiva, el sistema educativo pasa a ser uno de los sectores de la administración pública más importantes en términos políticos y económicos. En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) con la finalidad de reorganizar las instituciones existentes y conformar un verdadero sistema educativo nacional.

Esta fue una tarea colosal, ya que durante las diferentes etapas del México Independiente se crearon diversas instituciones educativas para atender situaciones concretas y evidentemente inconexas. Dadas las condiciones económicas del país, las instituciones educativas y culturales existentes eran escasas, se ubicaban en las pocas ciudades importantes del país y atendían principalmente a una minoría ya de por sí privilegiada y elitista.

La inestabilidad política y social que caracterizó las diferentes etapas históricas del nuevo país, se tradujo siempre en gastos militares excesivos en detrimento de la inversión social, por lo que la conformación de un sistema educativo propiamente dicho, estuvo durante mucho tiempo fuera de alcance y de los proyectos gubernamentales.

El despegue del Sistema Educativo Mexicano se produjo, evidentemente, a la zaga del crecimiento económico del país, aunque en estrecha relación con las necesidades de las ramas productivas en expansión. Este fenómeno se pudo apreciar con mayor claridad a partir de los procesos de sustitución de importaciones y de globalización de la economía, que han influido decisivamente en la creación de nuevas modalidades educativas y en la revisión de los objetivos

de los subsistemas que conformaban el Sistema Educativo Nacional, especialmente en los de educación media superior y superior.

En este contexto cobra especial importancia el desarrollo de la educación técnica en el país, ya que surge en lugares específicos relacionados con actividades más bien artesanales y con procesos industriales incipientes que correspondían al grado de desarrollo productivo de la época. En estos casos se puede observar que la instalación de servicios educativos *per se* no es factor de desarrollo, sino que las actividades productivas de una localidad o región, sustentan la creación de instituciones educativas que, una vez creadas, constituyen una herramienta de progreso para la comunidad en la medida en que logran socializar los conocimientos y las técnicas de producción.

Así, se fundaron escuelas de artes y oficios durante la colonia que amalgamaron la tradición productiva indígena con las técnicas, los productos y las necesidades de consumo de la nueva sociedad colonial, primero, y de la independiente después. La modernización que durante el porfiriato se emprendió a pasos acelerados, le daría una nueva dinámica a la entonces incipiente actividad industrial y a las comunicaciones y, con ello, una nueva fisonomía a la sociedad de su tiempo.

3.1 Antecedentes de la Educación Técnica en México

Para estar en condiciones de explicar la creación de una institución educativa como el Conalep y su evolución, es necesario conocer los antecedentes más relevantes de la educación técnica en México, ya que la educación es un proceso social por excelencia. La creación de Instituciones educativas con la trascendencia del Conalep, es un punto de llegada en el devenir histórico de nuestro país y será explicado partiendo, aunque arbitrariamente, de la época colonial como el momento en el que se funden traumáticamente dos culturas, para dar paso a una nueva en la que el mestizaje, la lengua y la religión son sus distintivos más significativos.

Durante las distintas etapas históricas por las que ha transitado el país, se pueden observar los esfuerzos sociales por construir diversas instituciones educativas acordes con el grado de desarrollo del aparato productivo del país y con las ideas prevalecientes en cada una de ellas.

Varias instituciones educativas que actualmente se encuentran vigentes, tienen sus orígenes en la época colonial y en el porfiriato y han superado diversas vicisitudes para llegar a convertirse en lo que hoy son.

Del desarrollo de la cultura americana dan testimonio las edificaciones monumentales que perduran hasta hoy. Su trazo arquitectónico, el uso de pilotes en la cimentación y su distribución de espacios nos hablan con elocuencia de sus conocimientos de ingeniería, urbanismo, escultura y arquitectura. “Las culturas mesoamericanas, en el caso de México, dominaron el manejo del agua en diversas formas; sus conocimientos científicos alcanzaron las matemáticas, la astronomía y la medición del tiempo con singular precisión; explotaban yacimientos de minerales preciosos y eran expertos orfebres. El uso de colorantes vegetales y animales en la industria textil es prueba de sus conocimientos químicos, lo mismo que la cerámica, cuyo significado técnico y artístico implica el dominio del modelado y del conocimiento”.⁴⁵

La supremacía de los adelantos tecnológicos de la cultura española como el uso de la rueda, de las bestias de tiro, del hierro, del acero, de la pólvora y las armas de fuego, determinó el éxito de la conquista y la dominación de los pueblos precolombinos durante tres siglos en los que se crearon instituciones de todo tipo, entre las que se cuentan las educativas.

3.1.1 La Colonia y el México Independiente

Durante la Época Colonial y del México Independiente, las necesidades de mano de obra calificada para el aparato productivo se satisfacían bajo un esquema gremial. La enseñanza técnica propiamente dicha era incipiente en sus contenidos, se circunscribía al campo artesanal y se impartía en los claustros religiosos con fines evangelizadores y de castellanización. Entre los oficios en los que se capacitaba a los indígenas estaban los de cantero, sastre, orfebre, alfarero, curtidor, fundidor, bordador, pintor y escultor. Necesariamente, en la creación de las primeras instituciones educativas predominaron las ideas de la cultura española y es hasta el siglo XVIII, cuando permean las ideas francesas.

⁴⁵ Solana, Fernando., *Historia de la Educación Pública en México*. Edición especial SEP, México, 1982, p.464

La enseñanza laica se centraba más en las humanidades, en la cátedra científica, filosófica y literaria a la que solo los criollos tenían posibilidades de asistir y que se nutría de los avances científicos de las metrópolis europeas. Esta división marcaba desde entonces el carácter clasista de la educación, en el que la formación técnica se identifica con la subordinación social y económica y respecto al prestigio de las disciplinas teóricas y humanistas.

Durante el siglo XVI los jesuitas crearon los colegios de Santa Cruz de Tlatelolco, San Pedro y San Pablo, San Gregorio Magno y San Ildefonso, antecedente de la Escuela Nacional Preparatoria, instituciones cuyo método de enseñanza servía de vínculo entre los estudios universitarios y la educación elemental. Durante la época Colonial se fundaron institutos como el Jardín Botánico en el que se recopilaron los vastos conocimientos de la farmacopea herbolaria precortesiana; la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, fundada por Jerónimo Antonio Gil, se ocupó entre otras disciplinas, de canalizar y desarrollar el arte lapidario empleando técnicas para la construcción; el Real Seminario de Minería hizo aportes científicos y tecnológicos que apoyaron la extracción y beneficio de metales preciosos y que ayudaron a convertirla en una de las ramas productivas más lucrativas; y el Colegio de las Vizcaínas, entre los mas importantes.

En la época Independiente hubo intentos por crear instituciones de enseñanza técnica tendientes a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos. Sin embargo, fueron más los buenos deseos que realizaciones. La pobreza y la situación política que imperaban, dificultaron el progreso de la educación en general y de la técnica en particular. Lucas Alamán, con la intención de resolver algunos problemas económicos propuso, en 1824, un plan de industrialización y fundó el banco de avío para el fomento industrial, mas no logró sus propósitos, ya que sólo avanzaron la industria textil, con algunas fabricas de lana, y la minería gracias a inversiones británicas, al uso de máquinas de vapor y a los nuevos procedimientos en las labores de beneficio.

En 1832 en el Hospital Huerta de Santo Tomás se creo la Escuela de Agricultura. En 1843 se promulgó la ley que instituía la Escuela de Agricultura en la Hacienda de la Asunción y en la finca de San Jacinto. En 1853 se le adiciona la Escuela de Veterinaria, para formar el Colegio

Nacional de Agricultura y Veterinaria, el que en 1857 adquiere el rango de Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria.

En 1833, ya en el México independiente, después de haberse decretado por primera vez la clausura de la Real y Pontificia Universidad de México se estableció la Dirección General de Instrucción Pública, con lo que se reforma la enseñanza superior y se establecieron de manera legal y formal los estudios preparatorios o preparatorianos.

A causa de las múltiples guerras civiles y de la guerra con los Estados Unidos de América, a mediados del siglo XIX la situación de México era sumamente crítica, por lo que hasta ese momento, solo había sido creado un plantel que pudiera considerarse de educación técnica: la Escuela Elemental de Artes y Oficios, establecida en 1843 y en la que se aprendían aspectos relacionados con la carpintería, fundición y herrería, entre otras especialidades. En 1856 se fundó otra escuela de artes y oficios y se le suprimió el calificativo de elemental. En ella se preparaban técnicos medios, auxiliares y expertos, que trabajaron como maestros de taller y de obra. Aunque desapareció a los dos años, a partir de su modelo se organizaron posteriormente las escuelas que impartían educación técnica industrial o comercial. En 1868, durante el gobierno de Juárez, se le da el rango de Escuela Nacional de Artes y Oficios y se le ubica en el ex convento de San Lorenzo, en las calles de Allende y Belisario Domínguez, donde permaneció casi un siglo hasta que en 1959, ya como Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica(ESIME), pasó a Zacatenco.

Para atender las necesidades de la actividad comercial de importación y de la banca en la ciudad de México, en 1845 el Tribunal de Comercio fundó la Escuela de Comercio y Administración. En 1854 fue refundada para enseñar idiomas, economía política, contabilidad, cálculo mercantil, estadística comercial, monedas, bancos, seguros y legislación mercantil.

En diciembre de 1867 se inició una etapa de gran importancia para la educación mexicana, al expedir el presidente Juárez la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. En el artículo seis del capítulo II de esa ley, se indicaban cuáles eran las escuelas de educación

secundaria que se establecerían en el Distrito Federal, entre las que se mencionaban las de Agricultura y Veterinaria, de Ingenieros y de Artes y oficios para Varones.

En 1871 se crea también la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Señoritas cuyas asignaturas comprendían conocimientos y actividades domésticas y artesanales. En 1882, la Escuela de Artes y Oficios para Varones funcionaba con regularidad con los talleres de herrería, carpintería, topografía, galvanoplastia y fotografía. El número total de alumnos, cuatrocientos cincuenta y cinco, provenía de diversos estados de la república.

Pese a que existían en el país las Instituciones mencionadas, la realidad es que en ellas se preparaba mano de obra para las artesanías, en tanto que la mano de obra experta se había difundido en el país simple y sencillamente por tradición, por herencia, como colaboración automática de la forma misma del trabajo en las incipientes unidades de producción.

3.1.2 El Porfiriato

Es a partir de la irrupción del capitalismo, durante el Porfiriato, cuando se hizo patente la necesidad de crear instituciones educativas en apoyo a la expansión económica del país, motivada por la inversión extranjera. Sin embargo, la acción educativa del régimen se circunscribía a la clase media de los grandes centros urbanos, de tal suerte que “al final del siglo diecinueve existían 16 escuelas de educación técnica, mientras que el bachillerato clásico se impartía en 77 instituciones.”⁴⁶

Lo más grave de la situación era que la enseñanza técnica casi no estaba relacionada con los procesos de producción, y en las pocas industrias que operaban en el país había gran desperdicio de recursos. “Las escuelas especializadas siguieron preparando artesanos como si se estuviera aún dentro del sistema feudal de la Colonia, pero no se capacitaron técnicos mexicanos, en contravención a la dinámica social del pueblo. En consecuencia, el impulso inicial de la industrialización experimentado en México en la época prerrevolucionaria, careció de la debida adaptación a la vida profesional del trabajador mexicano, pues no se hizo ningún ensayo para

⁴⁶ Argüelles, Antonio/compilador., La Educación Tecnológica en el Mundo. Limusa, México. 1998. p. 97

ajustar los sistemas educativos a las nuevas necesidades. Esta deficiencia se pretendió remediar importando técnicos extranjeros, los que con el tiempo formaron un consorcio cerrado que impidió el acceso de técnicos nacionales a los puestos calificados de las empresas. El trabajador mexicano se vio limitado al ejercicio de las artesanías y de los oficios mal remunerados sin que, por otro lado, tuviera la oportunidad de formarse en escuelas tecnológicas.”⁴⁷

En 1880 surgieron las escuelas técnicas de agricultura que, junto con las de artes y oficios, constituyeron los antecedentes del bachillerato tecnológico y en 1901 se creó la Escuela Mercantil para Mujeres “Miguel Lerdo de Tejada” (hoy Cetis número 7), con departamentos de enseñanza primaria superior, enseñanza primaria comercial, prácticas comerciales y cursos libres nocturnos. En 1910 la Escuela Nacional Preparatoria pasó a formar parte de la recién inaugurada Universidad Nacional Autónoma de México. En ese mismo año se inauguró la Escuela Primaria Industrial para Mujeres “Corregidora de Querétaro”, destinada a la enseñanza de oficios e industrias domésticas, transformada posteriormente en el Cetis número 9 “Puerto Rico”.

El personal técnico de las empresas extranjeras venía del país de origen de los capitales y esto limitó la formación de mano de obra mexicana calificada en cuanto a puestos directivos y de técnicos especializados. Los cuadros para cubrir los puestos técnicos de menor nivel se preparaban en la Escuela Nacional de Artes y Oficios, en la que adicionalmente se abrieron los talleres de imprenta y litografía en 1877. En 1890 se fundó en el Distrito Federal la Escuela Práctica para Maquinistas como resultado del auge ferroviario que ya se dejaba sentir en el país y en 1892 quedó agregada a la Escuela Nacional de Artes y Oficios para varones, con el propósito de formar prácticos en comunicación ferrocarrilera.

La minería, que era uno de los rubros más importantes, absorbía a algunos egresados de la Escuela Nacional de Ingenieros y para complementar esa actividad, en 1912 se reinstaló la Escuela Práctica de Minas de Pachuca. El hecho de que la mayoría de las industrias existentes estaban en manos de extranjeros, impedía que al personal nacional que laboraba en ellas se le permitiera adiestramiento alguno.

⁴⁷ León López, Enrique, El Conalep y el Sector Productivo. XV años de Vinculación, Conalep, México, 1994, p.15

También dentro del Porfiriato, el 16 de agosto de 1895 se expidió el acuerdo que creaba la Escuela Nacional de Medicina Homeopática bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación. En 1924 esta escuela pasó a depender de la Universidad Nacional y en 1928 fue incorporada a la Secretaría de Educación Pública dentro del Departamento de Psicopedagogía e Higiene para quedar, en 1935, bajo el control del Departamento de Enseñanza de oficios e industrias domésticas".⁴⁸

En términos generales, la educación en el país seguía siendo muy elemental y carente de vinculación con las actividades productivas principales, dado el origen de los capitales, así como por la cuantía de los recursos necesarios para emprender una cruzada educativa en un país con una población dedicada en su mayoría a actividades primarias.

3.1.3 Período post revolucionario

Superada la lucha armada, se inicia la reconstrucción del país en medio de múltiples dificultades políticas y económicas. Aún cuando ya se ha promulgado la constitución de 1917 continúa la intranquilidad en el país con motivo de la aplicación, en algunos casos, y por la postergación en otros, de las reformas constitucionales.

Entre las reformas constitucionales, se delega a Estados y Municipios la obligación de impartir educación, aunque sin la capacidad económica correspondiente, lo que priva al incipiente aparato educativo de una visión de conjunto. Se inicia un vigoroso programa de fomento al agro y se inicia la construcción de la infraestructura necesaria para reactivar la economía mediante la intervención del estado y de la atracción de capital foráneo en la industria y el comercio, con lo que se hace patente la necesidad de formar mano de obra calificada para atender las necesidades de las ramas económicas emergentes en las principales ciudades del país como Guadalajara, Querétaro, Orizaba, además del Distrito Federal.

En 1916 se funda la Escuela Nacional de Agricultura y se establecen con precisión los estudios requeridos para la carrera de agrónomo, que implicaba seis años de estudio después de la

⁴⁸ Solana, F., op. cit. p. 469

primaria. En 1923 el plantel se convierte en la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo y posteriormente en la Universidad Agrícola de Chapingo. A esta transformación, le siguió años después la creación de las Universidades Agropecuarias “Antonio Narro” en Saltillo Coahuila y la “Hermanos Escobar” en Ciudad Juárez Chihuahua.

Ante las necesidades de nuevos perfiles ocupacionales, en febrero de 1916 se reorganiza la escuela Nacional de Artes y Oficios para varones y se transforma en Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas que, entre otros fines, se propuso preparar técnicos que recibieran conocimientos de utilidad y aplicación inmediata acordes con la capacitación técnica requerida para estas profesiones; en 1921 cambió su nombre por el de Escuela de Ingenieros Mecánicos Electricistas (EIME) y en 1932 se transformó en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica Eléctrica (ESIME).

A partir de 1922, se establecieron y reorganizaron para la enseñanza técnica un número creciente de escuelas destinadas a la enseñanza industrial y de servicios, entre ellas, el Instituto Técnico Industrial (ITI), orientado a la preparación de técnicos de nivel medio en diversas especialidades; la Escuela Técnica de Maestros Constructores, que preparaba técnicos en carreras cortas como constructor técnico, montador eléctrico, carpintero, plomero constructor, herrero constructor, cantero, marmolista, maestro en albañilería, maestro de obra, fundidor, decorador, escenógrafo, ebanista, vitrista, perforador de pozos petroleros y capitán de minas. Esta escuela es el antecedente de la actual Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional. Las escuelas para señoritas “Gabriela Mistral”, “Sor Juana Inés de la Cruz” y “Doctor Balmis”; el Centro Industrial para Obreros, la Escuela Técnica Industrial y Comercial para señoritas (ETIC), en Tacubaya y las Escuelas Centrales Agrícolas, posteriormente transformadas en Escuelas Regionales Campesinas, también se crearon en ese lapso.

En ese mismo año, la proliferación de escuelas rurales provocó una gran demanda de docentes, por lo que se procedió a la fundación de escuelas normales rurales; la primera de ellas fue la de Tiripetío en Michoacán.

Pese a los esfuerzos desplegados los resultados no eran perceptibles, ya que la educación no estaba integrada y carecía de un propósito claro. Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el proyecto educativo de José Vasconcelos encomendaba a la educación la misión de formar las bases de la nación a partir de la formación de hombres y mujeres libres mediante la educación formal y enmarcada en la cultura universal como aspiración.

Vasconcelos encauzó la mayor parte del presupuesto de la SEP a la enseñanza elemental y a las áreas rurales, de tal suerte que "al finalizar su periodo había 722 casas del pueblo, 1048 maestros rurales y 62 maestros misioneros que itineraban por el país alfabetizando y aconsejando a los maestros rurales cómo establecer programas de enseñanza prácticos y que proporcionaran placer intelectual a la gente."⁴⁹

A pesar del enfoque universalista de José Vasconcelos, con Narciso Bassols a la cabeza de la SEP, la educación en el país pronto inició su tránsito de la importancia de la escuela rural a la creación de instituciones urbanas, y del acento de las cuestiones culturales a la formación de mano de obra que demandaba el progreso.

El reacomodo del capitalismo en ese período y el impulso de la industrialización nacional agudizaron la escasez de técnicos y operarios calificados, por lo que se puso énfasis en la creación de instituciones educativas de corte técnico en todos los niveles.

En 1923 se unificó la educación técnica bajo la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, se promovió la formación de profesores de enseñanza técnica, la Escuela Nacional de Agricultura se convirtió en la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, se creó la escuela rural, y la escuela secundaria se convirtió en centro de trabajo y de prácticas prevocacionales.

Respecto a la educación superior, la Universidad Nacional de México obtuvo su autonomía; en 1932 se creó en la Ciudad de México la Escuela Federal de Industrias Textiles, que originalmente inició sus labores en Río Blanco, Veracruz. Su propósito era producir técnicos profesionales en

⁴⁹ Ornelas, Carlos, El Sistema Educativo Mexicano, La Transición de Fin de Siglo. CIDE, NAFIN, FCE. México, 1998, p.103

ese ramo, dado que la industria en esa época era manejada por extranjeros. Se reorganizó la educación técnica mediante una estructura politécnica, llamada Preparatoria Técnica, que era el antecedente de las Escuelas de Altos estudios en diferentes especialidades. La culminación de este proceso integrador lo constituyó la creación en 1937 del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

3.1.4 México contemporáneo

El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio del México Contemporáneo. El conflicto generó una sobre demanda de materias primas y de productos elaborados, de tal manera que se creó un clima propicio para el desarrollo de la industria nacional.

La industrialización generó el crecimiento económico acelerado del país basado en una política de sustitución de importaciones, mediante la cual se protegió a las empresas nacionales de la competencia extranjera. Esto a su vez generó una elevada concentración de recursos en ese sector y una gran demanda de mano de obra, independientemente de la ineficiencia del sector. Gracias al incremento en la demanda de mano de obra, durante este período se consolidan las instituciones educativas que venían operando con eficiencia, se reestructura la educación secundaria bajo el esquema de “aprender haciendo” y se crea la modalidad técnica en ese nivel educativo.

El Instituto Politécnico nacional se creó de facto en 1935, con la asignación de recursos presupuestales destinados a la operación de las escuelas que inicialmente se consideraron pertenecientes al Instituto y a la adquisición de equipos para talleres y laboratorios. Oficialmente, en enero de 1937 se inauguraron los cursos en una ceremonia efectuada en el Palacio de Bellas Artes. Sin embargo, es hasta diciembre de 1944 cuando adquiere personalidad jurídica y capacidad económica suficiente para ampliar sus servicios y convertirse legalmente en rector de la enseñanza técnica en el país.

Al fundarse el IPN quedaron integradas en su estructura diecisiete escuelas prevocacionales, de las que seis se ubicaban en el Distrito Federal y once denominadas foráneas, ubicadas en diversas ciudades; cuatro vocacionales en el Distrito Federal y las siguientes escuelas:

- Escuela de Costura y Confección
- Escuela de Trabajadoras Sociales y Enseñanza Doméstica
- Escuela Superior de Comercio y Administración
- Escuela Federal de Industrias Textiles número 2, Villa Obregón
- Escuela Nacional de Medicina Homeopática
- Escuela Nacional de Ciencias Biológicas
- Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura
- Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica
- Escuela Federal de Industrias Textiles, Río Blanco, Veracruz

El origen de algunas escuelas agrupadas en el IPN, data de mediados del siglo XIX y otras de principios del XX, como la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), que deviene de la Escuela de Comercio y Administración, fundada en 1845. En tanto, la Escuela Superior de Economía se establece en 1951 para albergar la carrera de economista, que se impartía en la ESCA. Probablemente la Escuela Superior de Mayor tradición en el IPN es la de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME), que alcanza ese rango desde 1932 y se incorpora al IPN como tal desde su fundación. Su antecedente es la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos Electricistas fundada en 1916. La Escuela de Industrias Textiles se transformó en la Escuela Superior de Industrias Textiles; La Escuela de Bacteriología, parasitología y fermentación, ubicada en la Universidad Obrera, se incorporó al IPN como Escuela Nacional de Ciencias Biológicas.

Posteriormente, como respuesta a necesidades surgidas de la nueva dinámica, se crearon nuevas escuelas como las vocacionales cinco y seis y la Escuela Técnica Industrial Wilfrido Massieu con el propósito de fortalecer el área de la enseñanza industrial técnica. Se creó la Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas (ESIQIE), nacida en el seno de la Escuela Superior de Arquitectura. En 1951 se establece la Escuela Superior de Economía, que había iniciado sus actividades dentro de la ESCA. La creación de nuevas escuelas como la Técnica

Comercial Luis Enrique Erro, la de Enfermería y Obstetricia y las Superiores de Medicina Rural en 1943, y la de Física y Matemáticas, complementaron la estructura rectora del IPN.

La creación de la educación politécnica no se circunscribe a la creación de una institución educativa adicional. El mérito de la institución politécnica reside en el esfuerzo integrador y visionario de quienes la concibieron y la implantaron, como lo explica Luis Enrique Herro al hablar de la estructura que se diseñó para la institución politécnica: "El conjunto de las escuelas técnicas para varones, una vez que la reorganización llevada a cabo en ellas ha establecido las relaciones mutuas entre unas y otras definiendo las funciones de cada cual dentro de un conjunto armónico y orientado, forma la estructura fundamental de la Escuela Politécnica, en cuyo plano de gravitación deberán colocarse, en lo sucesivo y gradualmente, todas aquellas escuelas que sean de índole homogénea."⁵⁰

El concepto de educación politécnica tuvo a la preparatoria técnica como la vía para acceder, en un esquema integral, a la escuela especializada con la idea de que "La politécnica representa para nuestro país, un grupo de instituciones docentes de utilidad inmediata y clara. Para los estudiantes la posibilidad de hacer carreras útiles, sólidas y lucrativas en lapsos no mayores de ocho años, después de la primaria. Para los trabajadores, un conjunto de posibilidades de mejoramiento. Creada con los elementos dispersos de esfuerzos anteriores, inconexos e incompletos, la institución politécnica queda delineada en sus más generales aspectos y aparece como un programa de acción trascendente que, debidamente conducido y realizado, formará con el tiempo un grupo docente de importancia capital."⁵¹

A partir del año de su creación, el IPN mantuvo un vasto programa de expansión y actualización de su estructura académica, que incidieron en la calidad y pertinencia del modelo y le dieron al sistema educativo una nueva dimensión frente a las necesidades del crecimiento de la economía nacional. Durante la década de los sesentas, se crearon el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI), surgieron los primeros centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agropecuario como resultado del establecimiento en 1963 del Consejo Nacional de Fomento de

⁵⁰ Solana, F., op. cit. p. 477

⁵¹ Solana, F., op. cit. p. 477-478

Recursos Humanos para la Industria. En 1965 se creó el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) con la misión de mejorar la capacitación de los trabajadores y empleados. Por consecuencia, la formación de maestros en todas las ramas educativas tuvo un importante impulso.

Como expresión de este proceso de consolidación y crecimiento, entre otras instituciones, se creó el Instituto de Investigación Científica y se estableció el Premio Nacional de Artes y Ciencias con el objetivo de estimular las actividades de investigación científica y tecnológica, aumentó el número de Tecnológicos Regionales, se estableció en el IPN la primera estación de televisión educativa y se planteó una revisión educativa, para lo que se formó una Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación.

Los períodos gubernamentales de Luis Echeverría y de José López Portillo, fueron etapas de reformas y de auge petrolero, aunque también de inflación y crisis económica. En 1970 se planteó la Reforma Educativa, que sirvió de marco de referencia para revisar y actualizar todos los métodos y procedimientos del Sistema Educativo Nacional. La educación media superior y la superior recibieron un gran impulso mediante la creación de diversas instituciones y modalidades. Surgieron los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM, las antiguas Vocacionales se convirtieron en Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) y se crearon nuevos organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma de Chapingo y aparece el Plan Escuela-industria en el nivel medio superior como una estrategia para vincular al sistema de educación tecnológica con el sector productivo.

En el sexenio de José López Portillo se impulsó una política educativa que se propuso la orientación científica hacia las prioridades nacionales, se buscó elevar la calidad de la educación superior y de las escuelas técnicas mediante la regionalización y el fortalecimiento del programa de becas para postgrado. En este sentido, se estableció el Sistema Nacional de Investigadores.

Durante esos años se iniciaron las negociaciones con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) con el objetivo de iniciar la apertura comercial en el país y se intensificaron diversas

acciones para vincular la educación técnica con el sector productivo; en educación superior se impulsó la creación de universidades privadas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y en los niveles medio y básico se orientó hacia la educación terminal a un número mayor de egresados de secundaria, mediante la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), como organismo tipo.

“En 1986 México ingresó al GATT y ocho años después entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y Estados Unidos, además de los suscritos con Chile, Colombia, Venezuela y Costa Rica. Ello replanteó la importancia de reforzar el Sistema Nacional de Educación Tecnológica”⁵² y especialmente las instituciones formadoras de técnicos con carácter terminal. En la Educación Media Superior, destaca el impulso que recibió la educación técnica bivalente con la reestructuración y crecimiento de los servicios que proporcionan en todo el país los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios operados por la DGETI.

3.1.5 El Sistema de Educación Media Superior

La educación media superior es el nivel educativo que tiene como antecedente la secundaria y, a su vez, precede a la educación superior en la modalidad propedéutica. Este nivel comprende las modalidades de profesional técnico medio (estudios terminales), bachillerato y niveles equivalentes.

Por sostenimiento y control administrativo, la educación media superior se puede clasificar en federal, estatal, autónoma y particular. Por modalidad, en bachillerato general, bachillerato tecnológico, y en educación profesional técnica. Por finalidad, y planes y programas de estudio, en bachillerato general, bachillerato tecnológico, técnico profesional, profesional técnico, tecnológico y técnico básico. Finalmente, por duración, puede ser de dos o tres años. En tanto, las opciones tecnológicas que se incluyen en el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET) se clasifican en tres grupos: instituciones centralizadas, adscritas a la SEP; instituciones

⁵² Argüelles, Antonio, op. cit., p. 100

descentralizadas del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, e instituciones desconcentradas.

Los programas que se ofrecen en el nivel medio superior pueden agruparse en tres categorías:

- El bachillerato general, cuya principal función es contribuir en la formación general en conocimientos y habilidades de quienes se preparan para continuar estudios superiores:
- La educación profesional técnica de nivel medio superior que contribuye a la formación de técnicos medios especializados, destinados a su incorporación inmediata al mercado de trabajo, aunque sin dejar de lado la dimensión formativa. Se diferencia de la modalidad anterior por su naturaleza práctica y productiva.
- El bachillerato bivalente ofrece simultáneamente los dos tipos de preparación anteriores. Ofrece estudios propedéuticos para ingresar a las licenciaturas tecnológicas en las áreas biológicas, en ciencias exactas y administración, al mismo tiempo que el título de técnico medio por medio del cual los egresados pueden incorporarse al mercado de trabajo.

Las instituciones que ofrecen el nivel educativo medio superior son de diversa índole: el bachillerato general se imparte en universidades públicas y privadas (bachillerato universitario), en el Colegio de Bachilleres y en escuelas preparatorias de los estados y particulares.

La educación profesional técnica de nivel medio superior la ofrecen, principalmente, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en calidad de organismo público descentralizado, y los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales (CETIS), dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI). El bachillerato tecnológico bivalente, lo imparten instituciones adscritas al Instituto Politécnico Nacional, a la DGETI y a la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA). Las instituciones técnicas referidas, son coordinadas y forman parte, de acuerdo con su naturaleza jurídica, de la Subsecretaría de educación e Investigación Tecnológicas, en tanto que las instituciones que imparten el bachillerato, en sus distintas modalidades, son coordinadas por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación científica.

Como se ha mencionado, las instituciones de educación media superior en México se han diversificado en las últimas dos décadas debido a los cambios estructurales que se han dado en el país y a sus consecuencias. El fenómeno demográfico respecto a la urbanización de la población y la elevación de las expectativas de vida, los cambios tecnológicos y económicos han motivado un cambio en el concepto tradicional de educación. El paradigma no alcanzado todavía de preparar al joven *para la vida*, se ve sustituido por el de aprender *durante toda la vida*, adecuado a la vertiginosa realidad del mundo globalizado. “El perfil demográfico nacional manifiesta la importancia que los jóvenes tienen en el conjunto de la población mexicana. Los datos del Consejo Nacional de Población indican que los jóvenes entre doce y veinticuatro años representan un poco más de veintisiete por ciento del total de la población. Los jóvenes constituyen la base del cambio demográfico y productivo (la tercera parte de la población económicamente activa) en el periodo que va de 1990 a 2010, porque son ellos quienes han de cambiar las exigencias y necesidades de la población y, por tanto, las potencialidades productivas y de consumo de la sociedad.”⁵³

En México los servicios de educación media superior se han incrementado de manera significativa: mientras que en 1970 la matrícula en este nivel educativo era de 313 mil estudiantes, para el ciclo 1998-1999 fue de 2.8 millones de jóvenes con una cobertura de 45.5 por ciento para el grupo de edad de 16 a 18 años (alrededor de seis millones). La absorción fue, en este mismo ciclo de 95 por ciento y el incremento de la matrícula de 4.5 por ciento. Por su parte, la deserción fue de 19.1 por ciento y la eficiencia terminal, fue relativamente baja, comparada con el nivel precedente del cual egresan 76 de cada cien estudiantes que ingresan, se situó en 55 por ciento. El bachillerato atiende a más de 57 por ciento de los estudiantes de educación media superior (1.6 millones), el tecnológico bivalente 28 por ciento (casi 800 mil) y la educación profesional técnica 15 por ciento (poco más de 400 mil). El 80 por ciento de la matrícula la atienden escuelas públicas y 20 por ciento escuelas privadas.⁵⁴

Independientemente de los aspectos cuantitativos, la demanda educativa atraviesa por un profundo cambio cualitativo, en cuanto a la creciente necesidad de diversificar y personalizar el aprendizaje. Esto obliga a diseñar nuevos paradigmas en el proceso de enseñanza-aprendizaje y

⁵³ Castañón, La Educación Media Superior. Una invitación a la Reflexión. Noriega, México. 2000 p. 17

⁵⁴ *Ibid.* p.16

en la creación de modalidades educativas específicas que respondan a necesidades concretas, como la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

4. EL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA

4.1 Antecedentes

A principios de la década de los setentas, la industria del país tenía necesidad de un número cada vez mayor de técnicos en muchas especialidades, pero principalmente de las que correspondían a los avances tecnológicos de la época. Debido a ello la Secretaría de Educación Pública inició un programa para ampliar la capacidad del sistema de formación de técnicos y revisar las estructuras académicas, así como los planes y programas de estudio de las escuelas que formaban parte del sistema.

En 1971, en el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se estableció que el nivel superior de la enseñanza media sería formativo más que informativo y enciclopédico, y que tendría el carácter de ciclo terminal y antecedente propedéutico para estudios de licenciatura. Se consideró que además de impartir los conocimientos fundamentales de las ciencias exactas, naturales, sociales y humanidades, debería capacitar a los estudiantes para su incorporación al trabajo productivo.

De acuerdo con esa resolución de la ANUIES, se reestructuraron los planes de estudio de las escuelas preparatorias de la mayoría de las universidades estatales y autónomas, así como de los centros de estudios científicos y tecnológicos de la SEP y del IPN, y se incluyeron especialidades técnicas para capacitar a los estudiantes de ese nivel. Sin embargo, casi la totalidad de los egresados de esas instituciones solicitarían su inscripción en las facultades y escuelas superiores de las universidades e institutos de enseñanza superior y muy pocos se incorporarían al trabajo productivo.

Este tipo de reuniones sentaron las bases para la educación media superior propedéutica se desarrollare mejor y con rapidez. Sin embargo, en cuanto la educación terminal de ese nivel no se

en la creación de modalidades educativas específicas que respondan a necesidades concretas, como la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

4. EL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA

4.1 Antecedentes

A principios de la década de los setentas, la industria del país tenía necesidad de un número cada vez mayor de técnicos en muchas especialidades, pero principalmente de las que correspondían a los avances tecnológicos de la época. Debido a ello la Secretaría de Educación Pública inició un programa para ampliar la capacidad del sistema de formación de técnicos y revisar las estructuras académicas, así como los planes y programas de estudio de las escuelas que formaban parte del sistema.

En 1971, en el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se estableció que el nivel superior de la enseñanza media sería formativo más que informativo y enciclopédico, y que tendría el carácter de ciclo terminal y antecedente propedéutico para estudios de licenciatura. Se consideró que además de impartir los conocimientos fundamentales de las ciencias exactas, naturales, sociales y humanidades, debería capacitar a los estudiantes para su incorporación al trabajo productivo.

De acuerdo con esa resolución de la ANUIES, se reestructuraron los planes de estudio de las escuelas preparatorias de la mayoría de las universidades estatales y autónomas, así como de los centros de estudios científicos y tecnológicos de la SEP y del IPN, y se incluyeron especialidades técnicas para capacitar a los estudiantes de ese nivel. Sin embargo, casi la totalidad de los egresados de esas instituciones solicitarían su inscripción en las facultades y escuelas superiores de las universidades e institutos de enseñanza superior y muy pocos se incorporarían al trabajo productivo.

Este tipo de reuniones sentaron las bases para la educación media superior propedéutica se desarrollare mejor y con rapidez. Sin embargo, en cuanto la educación terminal de ese nivel no se

había conseguido lo mismo, pues había un marcado desequilibrio entre el número de profesionales técnicos de nivel medio superior y el de profesionales de nivel de licenciatura. En algunas ramas de la ingeniería se llegó a tener hasta cinco ingenieros por cada técnico, cuando la proporción debería ser a la inversa.

De acuerdo con lo anterior, no había una distribución piramidal adecuada de los recursos humanos calificados que requería el sistema productivo del país, para lograr un equilibrio entre los distintos niveles de especialización y de ocupación. La capacitación de trabajadores y la formación de técnicos de nivel medio tenían grandes deficiencias cualitativas y cuantitativas. Por ello era necesario fomentar aceleradamente la preparación de los cuadros profesionales que necesitaban tanto el sistema productivo como los proyectos de desarrollo a corto plazos, con una vinculación efectiva entre el estudio y el trabajo.

A nivel internacional existían problemas similares, como lo muestra un documento publicado en 1973 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), relativo a la revisión de la enseñanza técnica y profesional, en el que se expresa la necesidad de establecer nuevas relaciones entre la educación y el empleo, por un lado, y entre la educación y la comunidad, por el otro, por lo que era preciso que la educación ampliara su misión en la colectividad y que las instituciones de enseñanza fueran más flexibles. También, se consideró indispensable extender sustancialmente la enseñanza profesional y técnica para que ésta se encontrara más relacionada con las necesidades del empleo y de la vida laboral, ya que en la mayor parte de los países el número de jóvenes desempleados tendía a aumentar de una manera rápida, debido a que sólo tenían una enseñanza general y optaban por disciplinas tradicionales.

De la misma manera, se estimó que por sus características, la enseñanza profesional y técnica aportaría una importante contribución a las nuevas relaciones, si se fijaran sus objetivos en el marco de la denominada educación permanente, adaptada a las necesidades propias de cada país. Entre otras, estas observaciones sirvieron de base para que las autoridades de la Secretaría de Educación Pública iniciaran las acciones necesarias para crear el Conalcp.

En 1978 la Secretaría de Educación Pública llevó a cabo un estudio que determinó la necesidad de crear una institución capaz de formar recursos humanos calificados en estrecha relación con el

sector privado, de tal forma que las estructuras curriculares se ajustaran a los requerimientos de la planta productiva. Para ello fue necesario identificar las causas por las que hasta ese tiempo no se habían generado esos perfiles profesionales con las características y en las cantidades requeridas por el país.

En las conclusiones de esos trabajos se confirmó lo que se había expresado en estudios previos acerca de la educación técnica, en el sentido de que la mayoría de los estudiantes de nivel medio superior continuaban sus estudios en el nivel de licenciatura. Se confirmó también, que muchos de los planteles de aquel nivel educativo habían modificado sus objetivos y que, en la mayoría de ellos, los estudios eran propedéuticos para ingresar en universidades o institutos de educación superior.

Las investigaciones realizadas demostraron que era limitada la vinculación entre el sistema de educación tecnológica y el sector productivo, lo que ocasionaba que los egresados de ese sistema tuvieran grandes dificultades para incorporarse en el proceso económico y que, en muchos casos, tuvieran que desarrollar actividades ajenas a las especialidades en que se habían preparado.

En 1978 hubo una fuerte demanda de profesionales técnicos de nivel medio superior para diversos sectores de la industria, la agricultura, el turismo, la salud y la administración. Como el egreso de técnicos era reducido muchos de los puestos eran cubiertos por trabajadores empíricos o, como ya se dijo, por egresados de licenciatura. Las escuelas de nivel superior eran más numerosas que las que preparaban técnicos de nivel medio superior, por lo que era más sencillo para las industrias contar con un ingeniero que con un técnico especializado. Esto significa, entre otros aspectos, una inversión mayor de recursos para el Estado al formar perfiles mayores a los requeridos por el aparato productivo, en tanto que para el egresado de educación superior resulta frustrante, laboral y económicamente, ocupar un puesto para el que se considera sobrecalificado. Todo esto repercute en la productividad de las empresas y evidencia un importante desequilibrio en el sector educativo.

El crecimiento desigual del país se manifiesta en todos los sentidos de la vida social. Los resultados cuantitativos de los estudios de la SEP mostraron que a mediados de 1978, la matrícula

total de educación media superior fue de 887 mil alumnos, de la cual noventa por ciento se inscribió en planteles de bachillerato y diez por ciento cursó estudios terminales. Además, la mayoría de las escuelas de ese nivel se concentraban en los estados de Puebla, Nuevo León, Jalisco y en el área metropolitana de la ciudad de México. La mayoría de las especialidades que se impartían en esas escuelas, estaban orientadas al área de servicios con el 88.5 por ciento de la matrícula. El área industrial sólo recibía diez por ciento y otros sectores 1.5 por ciento.

En el año escolar 1978-1979, había 82,523 en todas las escuelas de educación media superior terminal, de los que sólo el dieciocho por ciento, es decir 14,854 estaban inscritos en treinta y nueve escuelas oficiales del Sistema Nacional de Educación Tecnológica y esa cantidad había descendido alrededor de diecinueve por ciento en ocho años, de acuerdo con el informe referido de la UNESCO.

En los primeros estudios realizados, se propuso que el organismo mencionado se denominara Colegio de Educación Profesional, que los aspirantes ingresaran después de la educación secundaria y que estuviera vinculado con la producción de bienes y la prestación de servicios. También se propuso que en la primera etapa se instalaran seis planteles para la formación de técnicos industriales en el valle de México y que posteriormente se hiciera lo mismo a nivel nacional en las áreas de servicios, salud, agropecuaria y pesca. En ellos se formarían profesionales con una preparación técnica especializada paralela a otra de carácter social y cultural, de tal modo que se les diera un reconocimiento social adecuado y tuvieran las habilidades de organización del trabajo y mando que corresponden a la responsabilidad que hay entre los cuadros directivos y los trabajadores de las unidades de producción. Se trató, además, de revertir la proporción para que cuando menos se contara con tres egresados de nivel medio superior terminal por cada uno de licenciatura.

Las metas iniciales que se querían alcanzar con la creación del Colegio de Educación Profesional Técnica, eran las de incrementar el índice de absorción de los egresados de secundaria de seis a veinte por ciento, aumentar la eficiencia terminal de las escuelas de cincuenta a setenta por ciento

y modificar la atención en las Entidades Federativas en relación con el Distrito Federal, de veinticinco a cuarenta por ciento.

El plan de estudios propuesto inicialmente para esos planteles, estaba diseñado con base en el perfil de conocimientos que requería el ejercicio eficiente de las actividades técnicas en la planta industrial; obedecía también a la necesidad de incorporar al educando al trabajo en un corto plazo y se proponía alcanzar la formación conveniente para promover la educación continua, la movilidad profesional y la ubicación sociocultural del profesionista. De igual modo, los contenidos serían flexibles a fin de facilitar la adaptación de las escuelas y los profesionales, a los cambios tecnológicos.

Con el propósito de lograr una estrecha relación de esos planteles con la planta industrial y con la comunidad en general, se crearían los mecanismos adecuados de participación en la planeación y operación de los servicios educativos. Se trataba con ello de:

- Relacionar los planteles con las necesidades y desarrollo del sector productivo y de la comunidad.
- Aprovechar los recursos educativos extraescolares de la planta productiva, de las organizaciones de trabajadores y de la población en general.
- Promover la mejor apreciación social del trabajo técnico.
- Contar con la información y el apoyo necesarios para introducir cambios que mejoraran la calidad de la educación técnica.

Se proponía que la administración de los planteles fuera descentralizada y que el plan de estudios integrara la formación técnica general con una especialidad técnica, que debería comprender una formación científica, conocimientos sobre organización y funcionamiento de la planta productiva, la adquisición de habilidades y aptitudes para el trabajo, una preparación humanística básica y el manejo de técnicas de información y diseño de proyectos. Se decía que la metodología educativa combinaría el aprendizaje en la escuela con el de la planta productiva, y que la organización curricular sería flexible, para facilitar los cambios en las especialidades ofrecidas, abrir nuevas o modificar la metodología educativa de acuerdo con los requerimientos que se tuvieran.

De esos primeros estudios, así como de las propuestas y observaciones hechas, surgió con estructura y objetivos más amplios, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

4.2 La Creación del Conalep

El surgimiento del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica marca un hito en la transformación del sistema educativo mexicano, motivado por los cambios estructurales que experimentaba la economía del país. Con su creación se deja de lado la vieja disputa ideológica que había permanecido por décadas, acerca de la participación de los empresarios en el diseño y operación de planes y programas educativos.

El Conalep se constituyó mediante decreto presidencial del 27 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de ese mismo mes. De acuerdo con lo establecido en el decreto, el Conalep es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es integrante del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. Fue creado para impartir Educación Profesional Técnica a jóvenes egresados de secundaria, con el objeto de contribuir en el desarrollo regional y nacional mediante la formación de profesionales técnicos en carreras o especialidades acordes con las necesidades propias de cada una de las regiones productivas del país y de proporcionar formación “para” y “en” el trabajo. Los estudios de carácter terminal que imparte, son avalados con título y cedula profesional a nivel medio superior.

El Conalep basa su organización y la operación de sus programas en criterios de rentabilidad y, como ya se dijo, en la vinculación con el sector productivo, especialmente en cuanto a la creación de carreras pertinentes con el entorno económico de los planteles y de los contenidos programáticos de las carreras, ya que se buscó como estrategia el compromiso de la iniciativa privada para incorporar a los egresados del Colegio a la planta productiva.

En los primeros nueve meses de 1979, se promovió la creación de los diferentes planteles y, en especial, las acciones de carácter internacional necesarias para establecer convenios de colaboración con España, Francia e Italia. Se iniciaron también estudios para conocer las

necesidades de profesionales técnicos en diferentes áreas industriales, tomando como referencia el Plan Global de Desarrollo y las consultas al sector productivo.

Con base en lo anterior, se identificaron como áreas prioritarias la industrial; agropecuaria; marítima, pesquera y portuaria; comunicaciones y transportes; salud y seguridad social; servicios y turismo. Con esta información se determinaron los sitios en donde podrían establecerse planteles del colegio. Entre septiembre y octubre de 1979 iniciaron labores los primeros nueve planteles, cinco en el área metropolitana de la ciudad de México, uno en la región de la Laguna, en Coahuila, dos en Quintana Roo y uno en el Estado de México.

En diciembre de 1979, la población escolar de todos los planteles era de 5,369 alumnos. Las carreras que en ellos se impartían eran las de Profesional Técnico en Procesos de Producción, Metalmecánica, Mecánico. Electricidad, Química-Industrial, Auxiliar de Médico y enfermería en Salud Pública. En 1980 se crean cincuenta y un nuevos planteles y para 1982 el colegio contaba ya con ciento sesenta y uno distribuidos en todos los estados del país.

De 1978 a 1982, el índice de absorción de la educación media superior, es decir la proporción de jóvenes con educación secundaria que continúan sus estudios, pasó de 79.5 a 86.2 por ciento. En este incremento de la absorción, la educación profesional técnica y en particular el Conalep jugaron un papel decisivo como opción educativa. Si bien en 1978 nueve de cada cien jóvenes que ingresaban al medio superior, se incorporaban a la educación profesional técnica, en 1982 este número ascendió a veintitrés.

El crecimiento de la matrícula en el Conalep ha sido importante. En 1983, el colegio atendía a 87 mil alumnos y en 1995 el número se acercaba a los 200 mil. En ese mismo año, los alumnos de primer ingreso fueron 89, 325 y en 1997 el número se incrementó a 114,400 equivalente a un 28 por ciento más.⁵⁵

Desde la creación del Conalep, se pretendió imprimirle un perfil institucional que se sintetiza en las siguientes características:

⁵⁵ Argüelles, Antonio/compilador, La Educación tecnológica en el mundo, Ed. Limusa, México, 1998, p.103

- El objetivo fundamental del colegio es proporcionar al estudiante una preparación técnica de carácter eminentemente aplicado, sin descuidar su formación cultural y su desarrollo social.
- El egresado recibe un título profesional expedido por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, para reforzar su prestigio profesional y social.
- El egresado debe poseer la información científica básica para el dominio de las tareas propias que correspondan a una responsabilidad intermedia entre los cuadros directivos y los trabajadores de una unidad de producción.
- El sistema se vincula de manera permanente con el aparato productivo.
- Los perfiles, planes y programas de estudio se elaboran con la participación de los sectores interesados.
- El personal docente continúa insertado en una actividad económica directamente ligada a lo que enseña.
- Los alumnos desarrollan sus conocimientos y habilidades tanto en aulas, laboratorios y talleres, como en plantas productivas.
- El diseño curricular asegura que el alumno adquiera el primer año, habilidades y destrezas prácticas de manera que si interrumpe sus estudios pueda incorporarse a un trabajo remunerado.
- La distribución de los planteles y su orientación académica, obedecen a las necesidades de cada zona o región. Con esto se logra que los egresados se arraiguen en un trabajo y que cada plantel participe en el desarrollo económico de la región y actúe como agente de superación en las comunidades de su área de influencia.
- El Colegio no será un organismo centralizado. Su diseño asegura que funcionará como un conjunto armónico de planteles, que operarán en todo el territorio nacional y que responderán con agilidad a los cambios que exige la dinámica de la vida social y económica de su localidad.

Administrativamente se eligió para la nueva institución una estructura corporativa, capaz de operar en cobertura nacional y con un bajo índice en cuanto a gasto corriente. En el primer organigrama, además de la dirección General, se establecieron cinco direcciones con carácter corporativo:

- Asuntos Jurídicos
- Evaluación y Certificación de estudios
- Planeación
- Operación y Docencia
- Administración

así como tres áreas de apoyo dependientes de la Dirección General: Secretaría Particular, Auditoría Interna y Dirección de Promoción y Relaciones Públicas.

También se previó que en lo futuro se nombraran coordinadores regionales, para la supervisión de planteles en cada una de las regiones del país. Durante 15 años el Conalep cumplió con ese perfil mediante un esquema de planteles desconcentrados administrativamente, en el que cada uno de los Directores de plantel dependía de la Dirección General.

4.3 Organización

El constante crecimiento que ha experimentado el Conalep desde su creación, ha motivado la revisión y modificación en varias ocasiones de los fundamentos jurídicos que regulan su funcionamiento interno.

En junio de 1979 la Junta Directiva del Colegio aprobó el primer Reglamento Interno con el propósito de apoyar las actividades iniciales de la institución, y ya en junio de 1984 hubo necesidad de abrogarlo mediante la expedición del Reglamento Interior, con el propósito de definir su régimen interior y regular su funcionamiento, así como el de los centros de asistencia y Servicios Tecnológicos, planteles y unidades del Conalep.

Los cambios en el Conalep fueron cuantitativos y cualitativos. Para 1989 el crecimiento de la institución había acumulado inercias y se podían palpar rezagos en la gestión administrativa a causa de la adición constante de procesos y procedimientos derivados de la ampliación de las acciones del colegio. En ese mismo año se llevó a cabo un análisis de la situación del Colegio y con base en el diagnóstico correspondiente, se inició un proceso de reestructuración orgánica y

funcional mediante la implementación de tres reformas: académica, organizacional y administrativa, que abarcó hasta 1994.

Como resultado de lo anterior se efectuaron modificaciones y adiciones a su Decreto de Creación, las que fueron aprobadas el 22 de enero de 1993 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de ese año. Consecuentemente, el 17 de marzo de 1994 la Junta Directiva aprobó las modificaciones respectivas al Estatuto Orgánico,⁵⁶ mediante las cuales le concede al Conalep nuevas atribuciones:

- Impartir educación profesional técnica a nivel postsecundaria, conforme a los requerimientos y necesidades del sector productivo y de la superación profesional del individuo.
- Promover la creación de servicios y la realización de actividades que se vinculen al sistema nacional de producción de bienes y servicios mediante la interacción con los sectores productivos, público, social y privado.
- Desarrollar y operar servicios de formación para y en el trabajo consistentes en capacitación, actualización o especialización técnica de los recursos humanos necesarios para elevar los niveles de la calidad en la producción.
- Establecer sistemas de extensión a fin de proporcionar servicios profesionales de apoyo y asesoría a entidades y organismos de los sectores público, social y privado, respecto al desarrollo de proyectos productivos, así como para la solución de problemas específicos de la actividad técnica.
- Asesorar y apoyar a los alumnos y egresados del Colegio, interesados en crear micro empresas como alternativas de empleo y desarrollo profesional.

⁵⁶ Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Manual General de Organización 2000. Conalep, Edo. de México, 2000. p. 7

- Implementar un programa de servicios técnicos de apoyo a la comunidad, dentro y fuera de planteles.
- Elaborar y editar libros de texto y consulta así como otros materiales didácticos que contribuyan a la difusión del conocimiento técnico y científico.
- Otorgar de conformidad con las disposiciones aplicables, reconocimientos académicos a estudiantes, docentes e instructores que se distingan por sus aportaciones y, en general, por el desempeño de sus funciones.
- Promover el intercambio científico y técnico con instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales.
- Las demás que se deriven de este ordenamiento y otras disposiciones aplicables.

Con base en el nuevo ordenamiento jurídico, actualmente la institución se apoya en la siguiente estructura:

Estructura Orgánica del Conalep

Órganos de Gobierno

- Junta Directiva
- Dirección General

Áreas Operativas

- Comisión Interna de Administración y Programación
- Secretaría General
- Unidad de Intercambio Académico
- Contraloría Interna
- Dirección Corporativa de Asuntos Jurídicos
- Dirección Corporativa de Informática y Comunicaciones

- Secretaría de Planeación y Desarrollo
- Secretaría de Desarrollo Académico y de Capacitación
- Secretaría de servicios Institucionales
- Secretaría de Administración

Órganos Desconcentrados

- Representaciones
- Unidad de Operación Desconcentrada para el Distrito Federal

Órganos de Gobierno

Junta Directiva

Desde su creación el Conalep está regido por una Junta Directiva, que es el órgano máximo de gobierno; está integrada por diez miembros representantes del Gobierno Federal, del campo educativo y de los sectores productivos; tiene facultades suficientes para determinar el rumbo de la institución y establecer las políticas generales a las que debe sujetarse la operación del Colegio y el manejo de los recursos. Entre las funciones principales que corresponde desempeñar a la Junta Directiva, están las siguientes:

- Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a que deberán sujetarse las actividades del sistema Conalep;
- Aprobar, supervisar y evaluar los planes y programas de estudio del sistema Conalep, así como sus modificaciones;
- Examinar y aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de ingresos y egresos del programa financiero del Conalep, así como sus modificaciones;
- Aprobar de conformidad con la legislación aplicable los lineamientos para el manejo y erogación de los recursos propios en planteles;

- Establecer normas y políticas generales aplicables para el ingreso, promoción y permanencia de su personal;
- Emitir los criterios y políticas de operación que el Conalep deba observar, tomando en cuenta la situación financiera del mismo y los objetivos y metas a alcanzar;
- Establecer los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal en concordancia con los lineamientos aplicables;
- Fijar y ajustar las cuotas de recuperación por servicios que preste el Colegio, cancelar adeudos de terceros, así como aprobar la concertación de préstamos para su financiamiento;
- Aprobar el estatuto Orgánico del Conalep, autorizar la creación y constitución de los órganos de apoyo necesarios;
- Nombrar y remover, a propuesta del Director General, al personal directivo del Conalep, al Secretario de la Junta Directiva y al Prosecretario.
- Ejercer las funciones que en calidad de órgano supremo de gobierno de la institución, le encomiendan otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

Dirección General

La administración está a cargo de un Director General, quien a partir de la reforma de 1993^{*} al diverso que creó a la institución, se apoya en cinco Secretarías, cuatro Direcciones corporativas y una Unidad que tiene a su cargo la operación de los planteles ubicados en el Distrito Federal. Su objetivo reside en dirigir y promover el desarrollo armónico e integral del Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica, mediante el diseño y aplicación de medidas administrativas y estrategias de crecimiento que permitan optimar su operación, acorde a los

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1993.

requerimientos de formación de recursos humanos de nivel profesional técnico, tanto del sector social como de los sectores productivos del país.

Algunas de las funciones más trascendentes de la Dirección General del Conalep consisten en:

- Representar legalmente a la institución; determinar y llevar a cabo los procedimientos para la instalación de planteles; suscribir convenios y celebrar actos de dominio;
- Dirigir la integración de programas sustantivos de corto, mediano y largo plazos, el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como el programa financiero del Conalep y presentarlos a la Junta Directiva para su aprobación;
- Expedir el Manual General de Organización, los ordenamientos administrativos, técnicos y de procedimientos internos, así como autorizar los reglamentos académicos, instrumentos normativos para la operación del Sistema Conalep y las modificaciones procedentes;
- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el Estatuto Orgánico y la organización académica y administrativa del Conalep; la designación y remoción del personal directivo, la fijación de sueldos y demás prestaciones del personal;
- Designar y presidir a los miembros y Secretario Técnico del Consejo Consultivo Nacional y al Presidente y Secretario técnico del Consejo Académico, así como proponer a la Junta Directiva la designación de los miembros del patronato;
- Presentar periódicamente a la Junta Directiva un informe sobre la aplicación de los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina en el ejercicio del presupuesto autorizado y los resultados obtenidos en su ejercicio y en la operación programática.

La nueva estructura tuvo como propósito responder a las estrategias y prioridades Institucionales que buscaban impulsar un cambio radical en su sistema de gestión, desarrollando una cultura institucional, rediseñando sus procesos de trabajo e instaurando un nuevo esquema de

funcionamiento orientado a satisfacer al usuario, con la finalidad de lograr en ese entonces una operación altamente desconcentrada.

Áreas Operativas

En este contexto, la Comisión Interna de Administración Programación y las cinco Secretarías que conforman el organigrama del Conalep contribuyen en el logro de los objetivos Institucionales mediante la consecución de objetivos particulares contemplados en el Manual General de Organización de la dependencia:⁵⁷

Comisión Interna de Administración y Programación: Apoyar a los titulares de las unidades administrativas del Conalep en el planteamiento, coordinación y seguimiento de sus programas sectoriales e institucionales, tanto los de carácter sustantivo como los de apoyo administrativo General, que permitan al titular fijar directrices, articular programas y presupuestos, así como coordinar, evaluar y controlar las acciones que se proponen desarrollar en cumplimiento de los objetivos y atribuciones del Conalep.

Secretaría General: Apoyara a la Dirección General en el control y supervisión de la ejecución y cumplimiento de los proyectos sustantivos y administrativos del Conalep, así como coadyuvar en la atención y supervisión de los asuntos tratados y acordados con los Gobiernos Estatales.

Unidad de Estudios e Intercambio Académico: Normar, generar y conducir la realización de estudios educativos, en particular aquellos orientados al conocimiento y actualización de los avances de la ciencia y tecnología en el campo académico; así como promover el intercambio académico, asistencia y cooperación técnica nacional e internacional, con el propósito de contribuir a lograr la excelencia en la educación profesional técnica y el posicionamiento social del Conalep.

Contraloría Interna: Apoyar a la función directiva de la institución a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a

⁵⁷ Conalep, Manual General de Organización 2000, pp. 45, 47, 57, 77, 97, 109, 129, 173, 215, 261, 297.

la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo; a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvando a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Dirección Corporativa de Asuntos Jurídicos: Atender en forma especializada los asuntos legales del Conalep, para el cabal cumplimiento de su objetivo y salvaguardar el patrimonio de la institución, resolviendo los conflictos de carácter laboral, penal, civil y mercantil, así como brindar apoyo jurídico a las diversas unidades administrativas que la integran; validar los documentos que se generen en las áreas de la institución para que sean elaborados con estricto apego a derecho.

Dirección Corporativa de Informática y Comunicaciones: Definir y aplicar las políticas en materia de informática y comunicaciones para coadyuvar a la consecución de los objetivos académicos, administrativos, de vinculación y de capacitación del Sistema Conalep.

Secretaría de Planeación y Desarrollo Institucional: Definir y proponer las prioridades de actuación y conducir la estrategia integral de desarrollo del Sistema Conalep, mediante la definición y propuesta de políticas y directrices en estudios prospectivos y de evaluación institucional que aseguren el cumplimiento de su misión.

Secretaría de desarrollo Académico y de Capacitación: Contribuir al cumplimiento de las metas del programa Institucional para consolidar al Conalep como un pilar nacional de la capacitación con el apoyo del modelo de educación basada en normas de competencia, y fortaleciendo el modelo académico, a partir de las premisas de corresponsabilidad sectorial, pertinencia tecnológica, competitividad profesional y valoración social en la impartición de la educación técnica.

Secretaría de Servicios Institucionales: Consolidar la imagen del Sistema Conalep, mediante el establecimiento de normas y lineamientos para la promoción y presentación eficaz de los

servicios institucionales que ofrece, así como la formulación de los programas y estrategias que permitan vincularlo eficientemente con los sectores productivos, público, social y privado.

Secretaría de Administración: Administrar al personal y los recursos financieros materiales del Conalep, mediante la ejecución de los procesos de: equipamiento, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, presupuestación, ejercicio y control presupuestal, administración de personal y adquisición de bienes y servicios a efecto de que las unidades administrativas cuenten con los recursos con la calidad, suficiencia y pertinencia requeridas para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

Órganos Desconcentrados

Representaciones

Hasta la federalización de los servicios de educación profesional técnica, el Conalep contó con 24 Representaciones Estatales y Regionales que tenían el objetivo de “promover el desarrollo armónico e integral del sistema Conalep, en el ámbito territorial de su competencia, mediante el diseño y aplicación de medidas administrativas y estrategias de crecimiento que permitan optimar la operación de la institución, acorde a los requerimientos de formación de recursos humanos de nivel profesional técnico de los sectores productivos público, social y privado de la región.”⁵⁸

Para coordinar de manera más cercana los asuntos relacionados con los doscientos sesenta planteles ubicados en su jurisdicción, las representaciones Estatales y Regionales desarrollaban las siguientes funciones genéricas:

- Representar al sistema Conalep ante los sectores productivos público, social y privado del ámbito territorial de su competencia, en las acciones procedentes para el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Coordinar, impulsar y supervisar el desarrollo y gestión de los planteles y otras unidades bajo su dependencia.

⁵⁸ Manual General de Organización 2000. Conalep, Metepec, Edo. de México, pp. 299-300

- Fomentar la promoción y vinculación de los servicios que ofrece el sistema Conalep en su ámbito territorial.
- Dirigir en el ámbito de su jurisdicción, la prestación de los servicios que ofrece el sistema Conalep en sus diferentes programas.
- Dirigir en el ámbito de su responsabilidad, los programas de supervisión, promoción y evaluación de las actividades técnico académicas, operativas, administrativas y de capacitación, de las unidades adscritas a su jurisdicción, determinando su apego a la normatividad, estándares de desempeño educativo y cumplimiento en el ámbito de su responsabilidad.
- Concertar, conciliar e impulsar convenios de participación, apoyo y corresponsabilidad conjuntamente con los planteles y los sectores productivos; público, social y privado del ámbito de su responsabilidad, supervisando el seguimiento y cumplimiento de los mismos.
- Administrar los recursos asignados a la Representación, así como supervisar a los planteles y unidades de su jurisdicción, así como informar en su oportunidad del ejercicio.
- Contratar al personal administrativo, académico e instructores de acuerdo con las estructuras educativas, formativas y administrativas del ámbito de su jurisdicción.
- Integrar, formular y rendir el informe pormenorizado de su gestión, al término de cada ciclo educativo o cuando le sea solicitado por el titular del Conalep.
- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiere el titular del organismo, afines a las que anteceden.

Unidad de Operación Desconcentrada para el Distrito Federal

Tiene las mismas facultades y objetivos que las Representaciones Estatales y Regionales, pero con jurisdicción en el Distrito Federal. La conformación de esta dependencia con carácter de Unidad Desconcentrada, dependiente del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, obedece a que el Distrito Federal es el único miembro del pacto federal que no firmó el Acuerdo de Coordinación para la Federalización de la Educación Profesional Técnica. En el caso del Estado de Oaxaca, aunque el Gobierno de esa entidad signó el acuerdo, a la fecha no ha concretado el proceso, por lo que los servicios ubicados en su jurisdicción se continúan operando mediante la Representación del Conalep en el Estado.

4.4 Objetivos Programáticos

Desde su nacimiento, dado su carácter tecnológico, el Conalep recibió un gran impulso con recursos del Banco Mundial y se le fijaron cinco objetivos a cumplir, que encuadran el quehacer de la institución:

- Contribuir al desarrollo nacional mediante la preparación de personal profesional técnico a nivel postsecundaria, permitiendo su inmediata incorporación a las actividades productivas.
- Operar en el ámbito nacional a través de centros educativos con capacidad de atender los requerimientos de las diversas zonas, de acuerdo a sus características socioeconómicas.
- Vincular estrechamente al sistema de enseñanza con la estructura productiva del país.
- Proporcionar además de una educación técnica especializada una preparación humanista que permita el pleno desarrollo del individuo.
- Revalorizar la importancia que los profesionales técnicos de nivel medio superior tienen dentro de la sociedad.

Para lograr lo anterior, se establecieron dos grandes programas: el Regular o escolarizado, destinado a la formación de profesionales técnicos y el de Capacitación para y en el trabajo.

4.5 Oferta Educativa

En septiembre de 1979 la institución inició sus labores con una oferta de ocho carreras y una matrícula de poco más de cuatro mil alumnos en diez planteles, la mayoría ubicados en el área metropolitana de la Ciudad de México. La naciente institución se orientó hacia la satisfacción de las necesidades de formación de mano de obra del sector industrial, mediante la creación inmediata de seis planteles en el Distrito Federal y tres en Entidades Federativas con vocación turística. En los años siguientes la oferta llegó a ciento cuarenta y seis carreras, la matrícula se ubicó en casi 200 mil alumnos y el número de planteles llegó a doscientos sesenta y tres en todo el país.

Esta expansión desordenada de la oferta educativa fue el resultado del crecimiento desbordado de la institución, lo que trajo consigo la concentración de la matrícula en carreras de corte administrativo, falta de equipamiento y, en esencia, una desviación de la misión del colegio, además de un fenómeno de anquilosamiento manifiesto en la concentración de funciones en el órgano central, tareas superfluas y/o insustanciales, entre otras.

La vinculación del colegio con el sector productivo fue y sigue siendo una de las características del modelo, al mismo tiempo que una de sus fortalezas básicas. Sin embargo, la forma en que se ejerció, llevó al Conalep a diseñar y financiar carreras “ad hoc” para apoyar empresas o procesos productivos específicos, de tal modo que un elevado número de carreras de un mismo sector, se diferenciaban por materias o contenidos mínimos. Por otra parte, se crearon carreras de corte administrativo que llegaron a concentrar la mayor parte de la matrícula, en franca contradicción con el carácter tecnológico de la institución. Esto elevó desproporcionadamente la oferta educativa del Colegio, sus necesidades financieras y de infraestructura y equipo, lo que le significó un deterioro académico y operacional que necesariamente se tradujo en una merma en la calidad de sus servicios.

El redimensionamiento de la oferta educativa, el diseño del nuevo modelo académico y la reestructuración de los servicios de capacitación fueron tres de los objetivos relevantes de la reforma institucional que se llevó a cabo a partir de 1994. Actualmente la oferta educativa consta de cuarenta carreras, de las que veintinueve constituyen la oferta nacional y 11 son carreras de corte regional (*) que responden a necesidades concretas del sector productivo del Estado, quien aporta el equipamiento o proporciona los espacios necesarios para llevar a cabo las prácticas tecnológicas de los estudiantes:

CARRERAS QUE IMPARTE EL CONALEP A PARTIR DE 1996

SECTOR INDUSTRIAL

Procesos de producción y transformación

- 1) industria del vestido
- 2) productividad
- 3) químico, especialidad industrial
- 4) manufactura de artículos de plástico
- 5) procesamiento de alimentos
- 6) control de calidad
- 7) control de la contaminación
- 8) construcción, especialidad urbana
- 9) curtidería(*)
- 10) producción de calzado(*)
- 11) artes gráficas(*)
- 12) textil(*)

Metalmecánica y metalurgia

- 1) maquinas y herramientas
- 2) metalurgia, especialidad soldadura
- 3) Metalmecánica
- 4) Minero metalurgista(*)

Automotriz

- 1) combustión interna, especialidad automotriz
- 2) combustión interna, especialidad diesel

Electrónica y comunicaciones

- 1) mantenimiento de microcomputadoras y sistemas de control electrónico
- 2) electrónica industrial (instrumentación y control)
- 3) telecomunicaciones, radiodifusión radio enlace, estudio, planta

Instalación y Mantenimiento

- 1) instalación y mantenimiento
- 2) mecánico electricista
- 3) refrigeración y aire acondicionado
- 4) electricidad industrial
- 5) mantenimiento de motores y planeadores(*)
- 6) mantenimiento de sistemas eléctricos de las aeronaves(*)
- 7) sistemas eléctricos de aviación(*)
- 8) redes de distribución eléctrica(*)

SECTOR SERVICIOS

Informática

- 1) informática

Comercio y Administración

- 1) administración, especialidad empresas comerciales
- 2) asistente directivo

- 3) contabilidad financiera y fiscal

Salud

- 1) enfermería
- 2) protesista dental
- 3) salud comunitaria
- 4) terapia respiratoria(*)
- 5) optometría(*)

Turismo

- 1) hotelería
- 2) gastronomía

La nueva oferta educativa corrigió la vocación industrial que motivó la creación del Conalep y la refuerza mediante el diseño de los planes y programas de estudio que la sustentan, con base en la metodología de Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC). Los planes son producto de la consulta con el sector productivo del país e incorporan contenidos pertinentes con el desempeño laboral que requiere la empresa.

4.5.1 El Nuevo Modelo Académico

Con base en los procedimientos anteriores, se diseñó un nuevo modelo académico que tiene como finalidad dotar al alumno por una parte, de conocimientos teóricos y de capacidades profesionales para el trabajo y, por otra, fomentar valores y actitudes que promuevan su desarrollo social e individual.

Son cuatro los principios que animan el Nuevo Modelo Académico. Estos son el *aprender a saber* que se basa en el bagaje teórico conceptual con el que cuenta el individuo y que debe enriquecer durante el proceso educativo; el *aprender a hacer*, que busca que el alumno adquiera las capacidades para ejecutar un trabajo o tarea específica y que requiere del concurso de

habilidades y destrezas que el alumno desarrolla tanto en el ámbito escolar como en la vida cotidiana; el *aprender a ser* que considera las actitudes y valores propios de la persona, en armonía con su entorno natural y social; y el *aprender a estar* como la capacidad de adaptación de la persona a los diferentes contextos donde se desenvuelve.⁵⁹

El Nuevo modelo consta de dos bloques: Formación Básica, que tiene el 35 por ciento de la carga horaria total y Formación Ocupacional el 65 por ciento. El primer bloque se integra con materias que privilegian la formación teórico-científica, en tanto que el bloque de Formación Ocupacional se ocupa de la formación técnica, de la que el 70 por ciento de la carga horaria se dedica a prácticas en el taller y “el alumno tiene la posibilidad de completar un nivel de formación organizado en tres etapas, cada una con duración de dos semestres. Así, en el primer tercio de la carrera se cubren los requisitos para alcanzar un nivel “semicalificado”; en el segundo tercio, el alumno puede lograr un nivel “calificado” y finalmente, durante el último tercio se completa la formación para alcanzar el nivel de “técnico medio”. Si el alumno decide o se ve obligado a abandonar sus estudios, podrá contar con la acreditación de los niveles cursados, lo cual le facilitará su incorporación al mundo del trabajo.”⁶⁰

Tradicionalmente se ha asociado el concepto de educación terminal con el Conalep. Al mismo tiempo que esa modalidad es un nicho en el que la institución ha estado a la vanguardia en la formación de mano de obra calificada, este ha sido uno de los factores más importantes que limitan la absorción de alumnos egresados de secundaria y, consecuentemente, la matrícula.

Como parte de la reforma institucional, en diciembre de 1996 la Junta Directiva aprobó la complementación de los planes de estudio de las carreras del Conalep con las asignaturas del tronco común del Bachillerato, vigentes a partir de 1990, para atender las aspiraciones de los estudiantes que descaban continuar estudios superiores. Como resultado de las gestiones ante la

⁵⁹ Argüelles, A., La Educación Tecnológica en el Mundo, Limusa Noriega-Conalep, Metepec, E. de México, 1998. p.107

⁶⁰ Argüelles, A., op. cit., p. 109

* Este proceso culminó con la expedición de los Acuerdos Secretariales 71 y 72, de fechas 28 de mayo y 21 de septiembre de 1982, respectivamente.

Secretaría de Educación Pública, la dependencia aprobó las equivalencias en 1983, pero fue hasta febrero de 1997 cuando se emitió la resolución correspondiente.**

Con base en lo anterior, se instituyó el Programa de complementación de estudios para el ingreso a la educación superior, que es opcional y está destinado a los jóvenes que desean ingresar a la educación superior. "Este programa incluye seis materias adicionales, una por semestre y son: cálculo diferencial, Biología, Química I Y II, Introducción a las Ciencias Sociales y Filosofía."⁶¹

Los resultados de la aplicación del programa se manifestaron de inmediato en todo el país. Como ejemplo de los efectos de esta medida, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el número de alumnos que señaló al Conalep como primera opción de ingreso a la educación media superior en septiembre de 1997 se incrementó en un 24.3 por ciento. La matrícula de nuevo ingreso pasó de poco más de ochenta y dos mil estudiantes a 114.400 en el ciclo 1997-1998.

4.5.2 Capacitación en y para el trabajo

Las principales modalidades que asume la capacitación proporcionada por el Estado mexicano son dos: formación *para* el trabajo y capacitación *en* el trabajo, la primera sustentada en la Ley General de Educación y la segunda en el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias.

Ambas modalidades son impartidas por el Conalep. La formación para el trabajo se considera un servicio público, en tanto que la capacitación en el trabajo es un servicio que se vende a las empresas interesadas y que pueden proporcionar tanto instituciones públicas como privadas, dedicadas al mismo fin.

Desde su creación, el Conalep se concibió como un importante instrumento de desarrollo social. Desde el año de 1983 comenzó a impartir formación para el trabajo, como medida de emergencia para ayudar a paliar los efectos de desempleo causados por la crisis de 1982, aunque los

** Resolución DGB.EQ-1/97, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1997

⁶¹ Argüelles, A., *ibid.*, p. 109

resultados durante la primera década fueron mas bien limitados. Es hasta 1993 cuando los servicios de capacitación logran un total de 27,847 personas capacitadas en ambas modalidades, de las que el 62 por ciento recibieron formación para el trabajo.

En 1992, el proceso de apertura de la economía se aceleró y los requerimientos por incrementar la competitividad se hicieron evidentes, las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, emprendieron una evaluación de los programas de capacitación en la que se determinó la necesidad de adaptarlos a las cambiantes necesidades del mercado, tomando en cuenta el establecimiento de mecanismos de participación en el diseño y desarrollo de los programas por parte de la iniciativa privada, así como los estándares de calidad necesarios.

Los resultados de esa evaluación condujeron a buscar una nueva metodología que permitiera, por una parte, conjugar en la medida de lo posible la oferta y la demanda y, por otra, que fuera lo suficientemente flexible para que la persona o empresa que solicitara los servicios de capacitación pudieran adquirirla en los aspectos de su interés y que al mismo tiempo tuvieran un reconocimiento del mercado.

Al respecto se creó el Programa para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) que prevía el desarrollo de normas técnicas de competencia laboral que se utilizarían posteriormente, tanto para proporcionar formación para el trabajo, como capacitación en el trabajo con los lineamientos de la Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC) y Capacitación Basada en Normas de Competencia.

El sistema exige contar con normas o estándares de competencia que constituyan una referencia para que las instituciones responsables de impartir capacitación adecuen sus planes y programas, formen instructores y dispongan del equipo indispensable para las prácticas. En este contexto, en octubre de 1993^{*} el Conalep modificó su decreto de creación para formalizar la situación jurídica de los programas de capacitación, mediante la ampliación de su campo de actividad. Se fijó como uno de los objetivos del Colegio, desarrollar y operar servicios de formación para el trabajo

^{*} Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1993.

consistentes en capacitación, actualización o especialización técnica de los recursos humanos para elevar los índices de calidad de la producción.

En el plano académico e institucional, el Conalep emprendió acciones para identificar las áreas de responsabilidad que le correspondían en la implantación de la Educación y Capacitación Basadas en Normas de Competencia. Se realizaron estudios, reuniones estatales de consulta, paneles de expertos para reunir elementos para la preparación de planes y programas de capacitación, así como de los materiales didácticos sobre la base de un análisis de la situación de trabajo que incluyó la definición de tareas ocupacionales, niveles de responsabilidad y la definición de competencias ocupacionales. Actualmente el Conalep cuenta con más de 136 cursos de capacitación, principalmente en las áreas industriales y de servicio.

4.6 Modernización Integral

A partir de 1995 el Conalep inicia un proceso de modernización administrativa integral (MAI), precedido de un diagnóstico situacional en el que se identificaron las fortalezas, debilidades y las áreas de oportunidad en las que se tendría que trabajar para situarlo en la nueva perspectiva nacional derivada de la apertura comercial y de la globalización.

A través del diagnóstico se identificaron también los problemas que debían atenderse de inmediato se señalaron los lineamientos generales de la gestión institucional para problemas cuya resolución suponía un proceso de decisiones largo y una etapa compleja de implantación.

Entre las deficiencias que obstaculizaban el adecuado funcionamiento de la institución, destacan dos problemas centrales: la necesidad de actualizar las estructuras a las nuevas condiciones de la educación técnica y la falta de consolidación de un modelo de operación desconcentrado.

Situación de la estructura Organizacional

- Falta de mecanismos eficientes de evaluación motivada por la alta dispersión de planteles.

- Dificultad en la gestión administrativa por:
 - Diferencias regionales profundas
 - Esquema de gestión interna
- Las modificaciones realizadas a la estructura y al modelo de gestión se enfocaron exclusivamente hacia las oficinas centrales.
- Las modificaciones no contemplaron la incorporación de los nuevos proyectos surgidos del crecimiento del colegio.
- Varios proyectos de reciente creación carecían de asignación presupuestal.
- No existía una política de desarrollo integral para los empleados.

Características del Modelo de Operación

La creación de las Representaciones Estatales y Regionales permitió la atención de los asuntos del colegio en las entidades, pero no contribuyó a enriquecer la vida institucional, ya que no se dieron modificaciones estructurales:

- Los trámites eran excesivos y la mayoría de las decisiones continuaron centralizadas.
- Cargas de trabajo excesivas en oficinas centrales y en los propios planteles.
- El 80% de los estudiantes se concentraban en catorce carreras de las ciento cuarenta y seis existentes.
- El 48% de la matrícula estaba ubicada en carreras de corte administrativo, en detrimento de las industriales.
- Se identificaron bajos niveles de remuneración del personal docente y problemas para brindarle formación y actualización.

- Personal docente procedente del sector productivo sin formación pedagógica.
- Falta de reconocimiento social de las profesiones técnicas y al carácter terminal de los estudios impartidos por el colegio.
- Deficiencias en la aplicación del programa de adquisiciones; disparidad en el equipamiento de planteles y un bajo índice de inversión en mantenimiento y equipamiento de planteles.
- Política de personal deficiente; alta relación entre el número de empleados por alumno.

Para responder a esta situación, el Colegio diseñó un Plan Estratégico de cambio integrado por diez proyectos:

1. Nuevo modelo Académico
2. Capacitación Laboral
3. Modernización Administrativa integral
4. Promoción y Aseguramiento de la Calidad
5. Informática Educativa
6. Educación a Distancia
7. Educación Basada en Normas de Competencia
8. Asistencia y Servicios Tecnológicos
9. Vinculación con el Sector Productivo y la comunidad
10. Atención a Zonas Marginadas

Los tres primeros estaban dirigidos a modificar radicalmente el perfil de la Institución, por lo que se les consideró prioritarios. El Nuevo Modelo Académico y el Programa de capacitación laboral constituyen el sustento de las dos vertientes principales de la misión institucional y el de Modernización Administrativa Integral fue el instrumento fundamental para iniciar un vasto proceso de reingeniería que culminaría en la conformación de una cultura organizacional sólida que sirviera de soporte al cambio y, por ende, a la consecución de la propia misión institucional expresada en metas y objetivos.

4.6.1 Fundamentos del MAI

El concepto de Gerencia Pública es un término poco común, más bien pertenece al ámbito administrativista o al de un reducido grupo de profesionales. Sin embargo, los esfuerzos modernizadores en la Administración Pública han sido constantes, aunque inadvertidos para el ciudadano común. Sus alcances no se han reflejado en una mejoría ostensible para los usuarios de los servicios públicos, de tal manera que para el común de los ciudadanos gobierno significa burocracia, y ésta significa por lo menos ineficiencia.

No obstante, destacan ya en entidades federativas y en algunas dependencias federales la aplicación de preceptos y herramientas de la gerencia pública en la organización institucional y en la operación de servicios; calidad total, servicio al cliente, mejora continua, etc., son conceptos que se desplazan de la gerencia privada y van permeando el quehacer público.

En el caso del sector educativo, el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 recoge del Plan Nacional de Desarrollo el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en las instituciones del sector, objetivo que se desarrolla en el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap).

El documento señala que la administración pública federal debe transformarse reorientando sus servicios hacia los usuarios; para ello debe empezar por establecer estructuras administrativas flexibles y horizontales, abriendo canales de participación a los niveles operativos y a la ciudadanía en general.

Por su parte, el PDE insta a las instituciones de educación tecnológica a revisar la calidad de la educación que imparten, así como a tomar decisiones tendientes a lograr una mayor absorción del incremento esperado de egresados de secundaria; plantea una relación más estrecha con la planta productiva y señala que la oferta de servicios de formación y capacitación *para y en* el trabajo debe atender las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación de las personas.

4.6.2 Objetivos del MAI

- Impulsar un modelo de operación altamente desconcentrada en representaciones y planteles, acrecentando la capacidad de autofinanciamiento y la autonomía de gestión, así como abrir mayores cauces de participación de la comunidad en las actividades del colegio.
- Desarrollar una estructura organizacional y un sistema de gestión enfocados a satisfacer de manera más ágil y eficiente, los requerimientos de los usuarios del colegio.

El Programa de Modernización Administrativa se asumió como Integral, porque pretende rebasar el aspecto orgánico y considera la aplicación integral de estrategias dirigidas a los siguientes aspectos:

- Aspecto estructural
- Aspecto gerencial
- Aspecto cultural

En el aspecto estructural, la configuración de las organizaciones es en parte la resultante de las actividades que desempeñan, por lo que el replanteamiento de los objetivos, así como la redefinición de funciones, se reflejarán forzosamente en el organigrama. Estos cambios estructurales nos llevan necesariamente a la actualización de la normatividad existente: estatuto orgánico, reglamentos académicos, manuales de organización, etc.⁶²

Además de lo anterior, el reacomodo de la estructura tuvo que apoyarse en la introducción y promoción de nuevas prácticas gerenciales, así como en el impulso a la conformación de una cultura organizacional expresada en la sustitución de algunas creencias, mitos o valores, por otros que favorecieran la comunicación, la confianza, la cooperación, el espíritu de equipo, la participación y la creatividad.

⁶² Argüelles, A., op. cit. p.48

4.6.3 Herramientas de cambio del MAI

Planeación estratégica: en su implantación requiere, como condición indispensable, el involucramiento de los niveles intermedios y operativos para fijar los objetivos y las estrategias organizacionales; considerar el diseño y uso de indicadores como uno de sus elementos fundamentales para medir los resultados de los procesos, metas y estrategias adoptados, entre otras medidas. La planeación estratégica consta de tres fases sustantivas: “formulación de la misión y visión institucionales, realización de un diagnóstico estratégico, diseño de estrategias y proyectos de mejora, metas e indicadores”⁶³

Reingeniería de procesos: es una herramienta de cambio que “propone abandonar el enfoque de trabajo por funciones y reorganizarse de acuerdo con sus procesos esenciales; es decir, aquella serie de actividades a través de las cuales la organización cumple con su misión o razón de existir.”⁶⁴

Entre las ventajas que reportan las organizaciones que han aplicado reingeniería, destacan las siguientes: permite combinar varios trabajos en uno solo; la ejecución de las actividades se realiza en un orden lógico; se realiza el trabajo donde sea más conveniente, lo que reduce las verificaciones y controles; minimiza la conciliación y elimina, o al menos reduce, el número de actividades que no agregan valor al proceso.

Análisis referencial de procesos: también conocido como *benchmarking*, es una herramienta utilizada para identificar en organizaciones similares, las experiencias exitosas para implantarlas en la propia. Esos aspectos se denominan *factores críticos de éxito (FCE)* y “son aquellos que producen un mayor impacto en la satisfacción de las necesidades de los clientes y, consecuentemente, en el desempeño de la organización.”⁶⁵ En el caso del Conalep, la definición de esos factores se realizó a partir de una matriz que plantea la relación entre las actividades esenciales del Colegio y el cumplimiento de la Misión y Visión institucionales.

⁶³ Argüelles, A., y J.A. Gómez, M. *Hacia la Reingeniería Educativa. El caso Conalep*, Noriega-inap-Conalep, México, 1999, p. 63

⁶⁴ *Ibid.* p. 57

⁶⁵ *Ibid.* p.61

Calidad total: “Uno de los componentes fundamentales de la calidad total es el uso de modelos estadísticos simplificados para dar cuenta en tiempos breves de los resultados que se estén logrando.”⁶⁶ Esta Herramienta requiere tiempo para medir de manera constante el estado de la gestión y sus avances, entre otras cosas. Por esta razón, en el modelo de modernización del Conalep se utilizaron ambas herramientas, de acuerdo con el tipo de problema diagnosticado. De hecho, el concepto de calidad total quedó como uno de los valores de la institución.

4.6.4 Misión y Visión

Una de las acciones prioritarias que contemplaba la planeación estratégica, fue la definición de la misión y visión institucionales. La elaboración de la Misión permitió fijar las prioridades de la institución y, en términos generales, la forma en que se intentaban lograr los objetivos; consecuentemente, definió la delimitación del campo de acción, las acciones a realizar y la dirección de éstas en el siguiente enunciado:

Misión del Conalep

“Somos una institución de excelencia dedicada a la formación de recursos humanos, mediante la impartición de educación técnica a nivel medio superior y la capacitación, adaptada a la versatilidad del mercado y basada en una eficaz vinculación con los sectores productivos y con la comunidad para contribuir al fortalecimiento de la planta productiva y al desarrollo nacional.”^{*}

La visión es el complemento de la misión, establece lo que la organización quiere llegar a ser en un lapso determinado. Ambas deben ser elaboradas por el cuerpo directivo de la institución, pero es necesario que todo el personal se identifique con ellas y las comparta, porque su principal característica es que deben ser generadoras de sinergias entre los miembros de la organización para lograr la mejora de los servicios..

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 61

^{*} Misión del Conalep en su forma descriptiva, que especifica la identidad de la institución, su actividad y procesos principales, identificando plenamente a sus usuarios y beneficiarios.

Visión 2000

“El Conalep es un centro de formación de profesionales técnicos que imparte una educación flexible, pertinente y de calidad, adaptada a las particularidades regionales. A nivel nacional es líder en la aplicación de una metodología novedosa de aprendizaje, como es la Educación Basada en Normas de Competencia.

Somos un pilar fundamental del esfuerzo nacional para la capacitación de trabajadores, desempleados y habitantes de zonas marginadas.

Hemos consolidado seis centros de asistencia y servicios tecnológicos en todo el país, como auxiliares en la preparación de docentes y la práctica de los alumnos; asimismo, los CAST están acreditados como laboratorios de pruebas y verificación de las normas oficiales mexicanas.

Nuestra organización funciona de manera altamente desconcentrada, lo que permite a los planteles:

Ser autónomos en la gestión administrativa, en tanto que las representaciones regionales coordinan y dan seguimiento, y las oficinas centrales fungen como normativas, encargadas de la planeación, el desarrollo y la evaluación.

Cubrir en un alto porcentaje sus gastos de operación, vía el incremento de sus ingresos propios tanto por servicios escolares, como por la venta de cursos de capacitación y servicios de verificación a empresas.

Involucrar a la comunidad en la gestión y financiamiento, a través de diferentes órganos colegiados, que buscan en todo momento responder a las necesidades y especificidades de la región a la que pertenecen.

Al ofrecer todos nuestros servicios con calidad y oportunidad hemos contribuido a que la sociedad dé una mayor importancia a la educación tecnológica y reconozca al conalep como una sólida y atractiva alternativa de desarrollo profesional y laboral.”*

Entre otras contribuciones, tener claramente definidas la misión y visión permite tener siempre presente lo que es importante para la organización, evita el dispendio de recursos y tiempo en trabajos o funciones que no agregan ningún valor a la labor institucional. Para definir la Misión y Visión, en el Conalep se partió de la premisa de que la modernización de las entidades públicas debe ser un proceso bivalente, orientado a responder a dos requerimientos básicos:

- Necesidades que le plantea su entorno
- Responder a la lógica interna

Uno de los conceptos que sirvieron para su definición fue el de excelencia, que para el caso concreto del Conalep significa flexibilidad, pertinencia y calidad. Contar con una misión institucional bien definida y compartida por todos sus miembros, permitió fortalecer su vocación original de formar profesionales técnicos de acuerdo con las necesidades de la planta industrial, así como incluir entre sus actividades esenciales las actividades de capacitación y la prestación de servicios tecnológicos.

4.6.5 Objetivos y Metas Institucionales

Las metas y objetivos se establecieron en función de una selección de variables que inciden con mayor notoriedad en el quehacer institucional, además de otras relacionadas con proyectos estratégicos.

Para establecer las metas se seleccionaron veintinueve indicadores que incidían notablemente en el desempeño y rumbo de la institución, divididos en cuatro ámbitos: servicios educativos, capacitación, atención a zonas marginadas y gestión administrativa.

* Visión 2000 del Conalep. Sus alcances se proyectaron de acuerdo con el periodo de gestión de la administración en turno, en consonancia con el establecimiento de los objetivos y metas institucionales que contemplaba la planeación estratégica.

Servicios educativos: En este rubro convergen las actividades relacionadas con la formación de estudiantes, de acuerdo con los perfiles que establece la Misión de la institución. En esta área se sustenta la operación del Nuevo Modelo Académico, entre las que se cuenta por su importancia el redimensionamiento y la reorientación de la oferta educativa, la actualización de los planes y programas de estudio, la producción de materiales didácticos, así como la formación y actualización de los docentes. Las metas específicas en este rubro son:

- Elevar la captación de alumnos egresados de secundaria, de 95 mil a 103 mil en el año 2000.
- Incrementar de 38 a 52 por ciento la eficiencia terminal.
- Elevar la matrícula total de 195 594 (ciclo 1994-1995) a 218800 alumnos.
- Aumentar el número de profesionales técnicos formados, de 39 900 (ciclo 1995-1996) a 51 480 por año.
- Incrementar la participación de la matrícula de las carreras del área industrial del 34 al 40 por ciento de la matrícula total.
- Elevar la pertinencia y calidad educativas mediante la revisión del cien por ciento de los planes y programas de estudio.
- Elevar en cinco puntos porcentuales el índice de colocación de egresados.

Capacitación: Con la redefinición de la misión institucional, la capacitación se convierte en la segunda área en importancia y las metas establecidas para este rubro son:

- Elevar la capacitación en el trabajo de 14 mil (1995) a 70 mil trabajadores por año.
- Elevar la capacitación para el trabajo de 40 mil a 60 mil trabajadores por año.
- Establecer en los primeros semestres de todas las carreras una asignatura para desarrollar competencias en el uso de sistemas informáticos.

Atención a Zonas Marginadas: con el objetivo de proporcionar capacitación social y prestar servicios asistenciales a la población menos favorecida del entorno de los planteles, el Conalep se propuso lograr las siguientes metas:

- Aumentar la capacitación de carácter social de 17 650 (1995) a cerca de 80 mil personas por año.
- Atender anualmente a 120 mil personas en materia de salud.
- Beneficiar anualmente a 330 217 personas mediante servicios a la comunidad.

Gestión Administrativa: Con base en el nuevo modelo desconcentrado, se establecieron las metas siguientes:

- Consolidar la operación de seis Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos.
- Elevar el índice efectivo de equipamiento en laboratorios y talleres del 60 (1995) al 90 por ciento.
- Reducir el índice de alumnos por computadora de 32 (1994-1995) a 15.
- Incrementar los ingresos propios del Colegio en 50 por ciento para el año 2000.
- Incrementar la relación de alumnos por administrativo de 19 a 25.
- Reducir el índice de personal administrativo por computadora de ocho a dos.

4.6.6 Diagnóstico Estratégico

Como parte de las etapas de la planeación estratégica, “este análisis se fundamenta en un escenario construido para el futuro, a partir del cual se identifican y evalúan tanto las dificultades como las condiciones favorables de la institución.”⁶⁷ El diagnóstico estratégico consideró tanto la realidad específica del colegio como su contexto.

Si bien la definición de la misión y visión buscó clarificar el rumbo, el siguiente paso fue detectar mediante diversos estudios los factores externos que ayudaban u obstaculizaban el cumplimiento de la misión y visión institucionales, llamadas oportunidades y amenazas, así como los factores internos que constituyeron las fuerzas y debilidades de la organización.

De esta manera se determinó el conjunto de las principales fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades del colegio:

⁶⁷ Arguelles, A., op. cit. p.75

Fuerzas

- Personal experimentado dispuesto a aportar y a aprender
- Amplia infraestructura en todo el país
- Existencia de unidades móviles
- Acceso a ingresos propios
- Relativa autonomía de gestión del colegio
- Experiencia en modelos educativos flexibles y servicios de capacitación

Debilidades

- Falta de trabajo en equipo
- Bajo nivel de mantenimiento y reposición de equipo en planteles
- Insuficiente cantidad de equipo de cómputo
- Centralización en el ejercicio del gasto
- Falta de pertinencia de algunos cursos y carreras
- Inadecuada vinculación con el sector productivo

Amenazas

- Conclusión del crédito del Banco Mundial
- Reducción del presupuesto federal
- Obsolescencia de equipamiento en planteles por avance tecnológico
- Escaso mercado laboral para egresados por situación económica o saturación
- Presión social y política para incrementar bruscamente la matrícula de primer ingreso.

Oportunidades

- Demanda de servicios de asistencia tecnológica
- Cooperación y asistencia técnica internacionales en materia de educación vocacional y sistema de competencias
- Presencia del Conalep ante el sector productivo y la comunidad
- Capacidades del Sistema Interactivo de Televisión y Educación a Distancia (SITED) para tele y video conferencias, así como para desarrollar sistemas educativos innovadores.

4.6.7 Cultura organizacional

Uno de los factores relevantes del éxito del proceso de modernización del Conalep es la determinación de una sólida cultura institucional. Cualquier proceso de reingeniería tendrá éxito sólo si incluye la revisión y redefinición de la cultura corporativa como sustento del rediseño.

“La cultura organizacional es, por tanto, un elemento subjetivo de una organización que genera la integración, entendimiento y dirección de sus miembros hacia objetivos comunes.”⁶⁸ Por eso se realizaron estudios y consultas tendientes a identificar los factores de cohesión del personal y de congruencia con los objetivos fijados, por lo que se definieron los valores y actitudes soportes del cambio, así como las Políticas Generales de Operación que servirían de base para orientar el pensamiento del personal directivo en la toma de decisiones.

Los valores fueron concebidos en el Conalep como la expresión de lo que es importante para la organización (...en tanto que) las actitudes son mucho más concretas, ya que expresan las pautas de comportamiento.⁶⁹ El proceso de formulación fue una responsabilidad de la alta dirección, se llevó a cabo con base en los resultados de una encuesta de clima organizacional aplicada al personal de la institución y en la filosofía que permea a la organización, desde la perspectiva de los documentos rectores del Colegio.*

Valores Conalep y Actitudes Asociadas

Respeto a la persona

- *Facilitar el desarrollo de cada persona*
- *Respeto a la dignidad de nuestros compañeros de trabajo*
- *Reconocimiento de las cualidades de cada uno*

⁶⁸ Arguelles, a., op. cit. p.90

⁶⁹ Arguelles, A., op. cit. p. 96

* Los documentos considerados fueron: Decreto de Creación del Conalep, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Programa Institucional del Conalep 1995-2000, Estatuto Orgánico del Conalep, Condiciones Generales de Trabajo del Conalep y los discursos y planteamientos del Secretario de Educación Pública y del director general de la Institución.

Compromiso con la sociedad

- *Reconocimiento del impacto de nuestro trabajo en el futuro de los jóvenes*
- *Reconocimiento del potencial existente en las regiones*

Responsabilidad

- *Liderazgo promotor*
- *Delegación de facultades*
- *Proactividad*
- *Responsabilidad en el manejo de recursos*
- *Dar prioridad a lo importante sobre lo urgente*

Comunicación

- *Brindar información clara, precisa y oportuna*
- *Clarificar y especificar peticiones de información*
- *Ser asertivos*

Cooperación

- *Trabajo en equipo*
- *Interdependencia*

Mentalidad positiva

- *Creatividad e innovación*
- *Involucramiento*
- *Compromiso con la mejora integral del Conalep*
- *Comparación positiva*
- *Evaluación por resultados*

Calidad

- *Orientación al usuario*
- *Hacer las cosas desde la primera vez*
- *Oportunidad*
- *Mejora continua*

En este contexto, el modelo de Reingeniería contempló la evaluación de la necesidad del cambio para encontrar los aspectos motivadores que lo impulsarían; necesariamente, se procuró el involucramiento del nivel directivo en el proyecto y se estableció una comunicación abierta en apoyo del proceso. La identificación y diagnóstico de los procesos llevó a la configuración de “mapas” y al rediseño de procesos depurados mediante el agrupamiento coherente y pertinente de funciones sustantivas y la desconcentración o eliminación de aquellas que no le agregaban ningún valor.

El resultado fue la determinación de cinco macro procesos que aglutinaban las actividades sustantivas de proyectos prioritarios, lo que permitió concentrar recursos y esfuerzos en el logro de metas y objetivos concretos y definidos. Adicionalmente, este reagrupamiento de funciones permitió definir una nueva estructura orgánica basada en procesos, de tal manera que a la Secretaría Académica le correspondió operar el proceso de Formación Técnica, en tanto que los de Promoción y Vinculación, Capacitación, Administración y planeación, a las Secretarías del mismo nombre.

La integración de flujos de trabajo, la eliminación de duplicidades y la orientación de los servicios al cliente, permitieron diferenciar claramente las tareas normativas, de planeación y evaluación que le correspondían a la instancia nacional, las de supervisión y coordinación a las representaciones y la prestación de los servicios a planteles y Centros de Atención y Servicios Tecnológicos (CAST).

5. LA FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP

5.1 Antecedentes

La Secretaría de Educación Pública

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en septiembre de 1921, el Sector Educativo mantuvo una tendencia centralista y de constante crecimiento. De coordinar a partir de ese año a cerca de 850 mil estudiantes, poco más de 22 mil maestros y alrededor de 11 mil escuelas, en el ciclo escolar 1991-1992, último administrado directamente por la SEP, tenía bajo su control absoluto más de 117 mil escuelas en todo el país y era el patrón de más de 650 mil maestros y trabajadores. Así mismo ofrecía servicios de educación a más de 16 millones de alumnos en todos los niveles y modalidades, alrededor de 65 por ciento del total; y aportaba más del 80 por ciento del gasto total en educación.”⁷⁰

El centralismo llevó a la SEP a convertirse en una superdependencia conformada estructuralmente por “siete subsecretarías, 44 direcciones generales, 304 direcciones, seis consejos, un comité general interno de administración y presupuesto, una comisión de becas, la oficina del auditor general, una oficialía mayor, 31 delegaciones en los estados y cerca de 60 instituciones coordinadas.”⁷¹

La concentración de decisiones, recursos, funciones y la propia ubicación física de la dependencia incrementaron la ineficiencia del aparato administrativo y agravaron la pérdida de la calidad de la educación. Estos resultados llevaron a la SEP a promover un proceso de descentralización primero, sin soltar ni el control ni las funciones. El primer paso lo constituyó la creación de las Delegaciones de la Secretaría de Educación en cada uno de los Estados del país en 1978, para captar y servir de conducto en la solución de los problemas surgidos en cada entidad federativa. En ese momento histórico, la premisa de la descentralización fue la de acercar las decisiones al lugar de los hechos.⁷²

⁷⁰ Ornelas, C., op. cit. pp. 286 y 293

⁷¹ Ibid. pp. 293-294

⁷² SEP, Memoria 1976-1982, México, SEP, 1982, t1, política Educativa.

Pese a que la ineficiencia del sistema educativo era manifiesta, las diferentes administraciones fundamentaron los continuos intentos descentralizadores en la hipótesis federalista y en alusión a la voluntad del gobierno para impulsar la democratización y la descentralización de la vida nacional. Carlos Ornelas señala que la descentralización obedece a varias causas: fortalecer el federalismo, disminuir la ineficiencia del sistema, modificar las relaciones históricas con el sindicato, administrar mejor el conflicto y mejorar la imagen internacional del Sistema Educativo.⁷³

Los intentos descentralizadores han trascendido las diferentes administraciones federales y se han continuado con distinto grado de avance. En 1983 las delegaciones de la SEP en los estados se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y posteriormente, en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Sin embargo, el mayor impacto en este proceso se logró en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica^{*} entre la Secretaría de Educación Pública, la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores de los 31 estados del país.

El proceso de federalización de la educación en México, no consiste en devolver a los estados y municipios algo que no les ha pertenecido, sino la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. La meta final de la descentralización de la educación es lograr una administración más racional de la educación y de la distribución de recursos. En pocas palabras, con la descentralización la Secretaría de Educación Pública intenta recuperar el control de la educación y elevar los niveles de calidad.

No obstante los alcances del Acuerdo referido, la SEP mantiene la capacidad de fijar criterios y reglas de carácter general para todo el sistema en prácticamente todos los ámbitos. También es facultad del aparato central la evaluación global del sistema y de cada una de sus partes. Por

⁷³ Ornelas, C., op. cit. p.306

^{*} El Acuerdo se firmó el 18 de mayo de 1992 y, entre otras cosas, establece que el sistema educativo mexicano debe ser flexible, de mejor calidad y otorgar poder de decisión en la educación de los estados, los municipios y los padres de familia.

último, aunque ya no los administre de manera directa, el gobierno federal es el que asigna los recursos financieros directos y los extraordinarios a los estados.⁷⁴

La Federalización del Conalep

El Conalep es el primer sub sistema de educación media superior que inició el proceso de transferencia de los servicios que presta, a los gobiernos estatales. Cuenta con 260 planteles distribuidos en todo el país, una matrícula de casi 117 mil estudiantes en el ciclo 1998-1999, de los que 101,476 fueron de primer ingreso;⁷⁵ su plantilla docente está formada por 15 mil maestros, una infraestructura integrada por 2,829 aulas, 1,164 laboratorios, 1,410 talleres y un 82 por ciento de equipamiento.

Dado su carácter de Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal y a las características que le imprimió la modernización administrativa emprendida en 1994 en la institución, la Secretaría de Educación Pública aprobó el programa de federalización de la institución con base en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.

El Plan establece que el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal, así como promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

El discurso del Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 considera que para fortalecer el pacto federal se debe, entre otras acciones, impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades. También señala como un imperativo, la reforma del sistema educativo nacional, bajo un doble compromiso: mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones y ampliar la cobertura de los servicios.

⁷⁴ Ornelas, C. Op. cit. p. 309

⁷⁵ Conalep, Programa Estratégico 2000-2002 (Versión Preliminar). SEP-Conalep, Metepec. E.M., 2000. p.10

La primera acción en este sentido se dio con la firma del Convenio de Coordinación para la Federalización de la Educación Profesional Técnica,⁷ en el que intervinieron las Secretarías de Educación pública, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Hacienda y Crédito Público, el Conalep y los titulares del Poder Ejecutivo de cada una de los Estados de la República. Mediante la firma del acuerdo, las partes establecen las bases, compromisos y responsabilidades que deben cumplir para operar con éxito la transferencia de los servicios de educación profesional técnica y capacitación.

5.2 Marco Normativo

La transición del anterior modelo del Conalep hacia el nuevo esquema federalizado, se basa en un marco jurídico-administrativo integrado por seis instrumentos de los que se desprenden los objetivos, los propósitos de la institución al operar el proceso, la organización del mismo, así como las obligaciones y atribuciones de las partes y la forma en la que se transfirieron los recursos respectivos:

- El Convenio de Coordinación, en el que se determinan los compromisos y responsabilidades que los gobiernos de los Estados adquieren, en cuanto a servicios educativos, recursos humanos, materiales y financieros. Contempla mecanismos que pretenden asegurar, como una de las prioridades del proceso, la preservación y el desarrollo del nuevo modelo académico y de capacitación, así como la normatividad a la que se deberá sujetar.
- El Acuerdo Específico para establecer las Bases de regulación de las relaciones de trabajo que regirán con motivo de la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica. Su contenido es de especial trascendencia política, ya que consigna la nueva titularidad del contrato colectivo, así como los compromisos de tipo salarial y gremial a que se obliga el gobierno del estado por medio del Organismo Público; los compromisos que contraen entre sí el OPD, el CONALEP, el SUTCONALEP Y LA FSTSE. Aunque se

⁷ El Convenio de Coordinación se firmó el 17 de agosto de 1998 en la Ciudad de México.

firmó por separado, el contenido de este documento forma parte del Convenio de Coordinación para la Federalización del Conalep.

- El Decreto de Creación del Organismo Público Descentralizado(OPD), en el que se establece la forma en que está organizado y las facultades que corresponden a sus integrantes; de la integración de su patrimonio y de los parámetros a los que se encuentra sujeto el personal y los alumnos de los planteles y centros de atención y servicios tecnológicos en el Estado.
- El Decreto de Creación Reformado, que sirve de marco normativo a la iniciativa institucional de adoptar el nuevo modelo federalizado de organización y operación del Conalep.
- Estatuto Orgánico modificado, aprobado por la Junta Directiva del Colegio* para darle cabida, entre otras adecuaciones, a la reestructuración de la institución.
- El Acta de entrega-recepción en la que se consignan los rubros y las especificaciones que privaron en la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de los planteles y CAST a los Gobiernos Estatales.
- Manuales de Procesos que sirven de apoyo a la operación desconcentrada de las direcciones estatales.

5.3 Objetivos

De acuerdo con el discurso del Plan Nacional Desarrollo 1995-2000, la federalización del Conalep pretende atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades de la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones. En virtud de que los servicios de educación media superior enfrentan una demanda creciente,

* Las modificaciones se aprobaron el dos de diciembre de 1997 y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998.

motivada por el rezago histórico en la atención y por el aumento en los índices de eficiencia terminal de la secundaria, la federalización se concibe como un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y de las oportunidades. Contempla también la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros del Conalep, como instancia federal, hacia los Gobiernos Estatales, con la idea de que cuenten con los elementos suficientes para lograr los objetivos de la institución.

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se plantea que el desarrollo de la educación media superior estaría caracterizado por una demanda creciente de servicios y que éstos deberían ser de mayor calidad y pertinencia, asimismo que se buscaría consolidar el sistema de este nivel de estudios, con el propósito de lograr mayor cobertura y alcance geográfico de la oferta, así como mejor distribución de la demanda estudiantil.

Aunque en los motivos de la federalización del Conalep no se mencionan explícitamente los problemas concretos que la motivaron, el diagnóstico que sirvió de base para operar el proceso de modernización administrativa integral, al que ya nos hemos referido, y el correspondiente a la planeación estratégica, dan cuenta de las deficiencias académicas y administrativas de una institución centralizada, con dificultades para responder a la diversidad de la problemática de las diferentes regiones y estados del país, así como para financiar la totalidad de los programas derivados de la nueva misión institucional.

Como ejemplo de las limitaciones en la operación de los servicios, los problemas de supervisión y de evaluación no fueron resueltos adecuadamente por las Representaciones estatales y regionales, en virtud de que la reorganización del Colegio no alcanzó a esa instancia ni a los planteles. Ante esa perspectiva, el objetivo práctico de la federalización del Conalep obedece realmente a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios, aplicar con mayor eficiencia los recursos de la institución y buscar nuevas fuentes de financiamiento.

Inicialmente la federalización implicó, fundamentalmente, transferir a los Gobiernos Estatales el manejo de los planteles existentes junto con los recursos y sus funciones, bajo el propósito de ofrecer a la sociedad mejores servicios educativos y de capacitación. Con ello se pretendió dar,

entre otras cosas, una respuesta oportuna y eficiente a las necesidades de los planteles, facilitar las firmas de convenios con el sector productivo y una mayor cooperación entre los Estados y el Gobierno Federal para promover el desarrollo regional. Sin embargo, en la creación de nuevos servicios, la normatividad contempla la participación de los gobiernos estatales en su manutención, lo que constituye una descarga financiera importante para el erario federal en la tarea de continuar con la atención a la demanda de servicios en el nivel medio superior.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo, el nuevo federalismo tiene como fin último revertir la concentración de atribuciones y decisiones a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los Estados.

5.3.1 Propósito Institucional

Independientemente de los afanes por transferir facultades y recursos, en el ámbito operativo académico, que es la que sustenta la existencia de la institución, la Federalización del Conalcp se realizó considerando tres aspectos centrales que se contemplan como amenazas y áreas de oportunidad en la operación del modelo desconcentrado:

- Salvaguardar el modelo educativo
- Consolidar el Nuevo modelo educativo y de capacitación
- Mantener la búsqueda de la excelencia en la prestación de servicios.

La federalización ofrece oportunidades renovadas al conjuntar esfuerzos con los nuevos actores estatales. Sin embargo, entre los retos más importantes está el evitar que con el proceso los colegios se disgreguen, adoptando características distintas que puedan llevar al sistema a la pérdida de la identidad como institución. En el mismo plano, es preocupante que no se continúe apoyando la consolidación del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, ya que la labor de este organismo resulta sustantivo en la implantación del modelo de competencias en el país. Ambos aspectos inciden de manera frontal en el cumplimiento de la misión institucional.

La falta de información precisa de parte de los niveles decisorios del estado, con respecto a los factores que fundamentan la misión y visión del Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica, representa una amenaza para la identidad y coherencia del Colegio Estatal.

Como se expuso anteriormente, el nuevo modelo constituyó una estrategia radical para actualizar académicamente al Conalep en relación con los requerimientos de la modernización de la planta productiva, al mismo tiempo que ofrece a los egresados de la institución la oportunidad de continuar estudios superiores; y para lograrlo, es necesario tomar en cuenta factores como la trascendencia de la educación basada en normas de competencia en planes y programas de estudio y en la formación y capacitación.

El Nuevo modelo educativo y la implantación de la Educación Basada en Normas de Competencia, son procesos recientes que requieren un periodo de maduración para evaluar sus objetivos y hacer los ajustes pertinentes concomitantemente. En cuanto a la capacitación como segunda prioridad institucional, se estima que para el año 2010 se habrá consolidado el modelo de competencias y el esquema desconcentrado de operación.⁷⁶

De acuerdo con el análisis del personal directivo y del grupos de expertos que participaron en el proceso de modernización del Conalcp, el concepto de excelencia significa flexibilidad, pertinencia y calidad⁷⁷ y para mantener esta premisa es necesario que las autoridades estatales, por medio del Organismo Público Descentralizado, mantengan la racionalidad en la apertura de planteles y de carreras; que continúen incrementando los indicadores orientados a medir la respuesta que se dé a la demanda de calidad educativa por parte de la sociedad, como los de eficiencia terminal, titulación, transición, reprobación y revisión curricular.

5.4 Organización

Para la administración de los recursos transferidos, en cada entidad federativa se creó un Organismo Público Descentralizado(OPD) dependiente del Gobierno del Estado, dotado de

⁷⁶ Conalep, Programa Estratégico 2000-2002 (Versión preliminar), Conalep-SEP, Mctepec, E.M., 2000. p.18

⁷⁷ Arguelles, A., op. cit. p. 66

personalidad jurídica propia, con capacidad para integrar y manejar su patrimonio en la prestación de los servicios de educación profesional técnica que justifican su creación. En este esquema corresponde a las oficinas centrales del Conalep erigirse en un órgano rector que supervisará y coordinará la operación de los organismos estatales.

Formalmente el patrimonio inicial del OPD se integra con los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y los recursos propios en poder y autorizados para cada plantel. No obstante, puede incrementarlo con las aportaciones, legados y donaciones que a su favor se realicen, como en el caso de las donaciones de terrenos que para la creación de nuevos planteles le deberá hacer el municipio que corresponda; con los subsidios que le otorgue el Gobierno del Estado y los municipios, así como los ingresos, derechos y bienes que por cualquier título legal adquiera.

Sin embargo, en el momento de la federalización el presupuesto de los Colegios estatales se constituyó exclusivamente con los recursos que el gobierno federal había aportado tradicionalmente bajo el esquema centralizado, y con los recursos propios recaudados por los planteles por concepto de colegiaturas y servicios. Respecto a los bienes muebles e inmuebles, éstos sólo cambiaron de estatus jurídico y los recursos presupuestales se entregan al Organismo Público por conducto de la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado. No obstante, el marco normativo establece que para la creación de nuevos planteles, los municipios cedan al Colegio Estatal, a título gratuito, el predio necesario y el Gobierno del Estado aporte el porcentaje correspondiente de los gastos de operación.

El proceso de federalización no previó el diseño de alguna estructura administrativa específica. Tácitamente se asumió el hecho de que cada Colegio Estatal quedaba en libertad de adoptar, mediante su decreto de creación, la más conveniente a sus particularidades. Sin embargo, con el proceso cada uno de los estados de la federación se convirtió en un nuevo colegio independiente y las Representaciones Regionales conservaron en el estado sede los recursos que anteriormente estuvieron destinados para administrar los planteles de dos o más Entidades. En contrapartida, once estados que originalmente formaban parte de alguna Representación Regional, entre los que se cuenta a Quintana Roo, quedaron sin recursos para conformar la administración de su naciente Colegio Estatal.

Estructuralmente, la organización de los colegios estatales parte de los organigramas tipo con que funcionaban las Representaciones Estatales y Regionales al momento de la federalización, ya que solo se transfirieron los recursos humanos existentes. El número de puestos directivos varía de acuerdo con la cantidad de planteles bajo su coordinación. Las representaciones que coordinan un mínimo de diez planteles se clasifican como tipo “A”, en tanto que las que exceden ese número, se consideran tipo “B”.

Estructura Representación tipo “A”

- **Representante**
- **Sub coordinadores Homólogos de:**
 - Planeación, Programación y Presupuesto
 - Formación Técnica y Capacitación
 - Promoción y Vinculación
 - Informática
- **Jefes de Proyecto**
 - Planeación Regional
 - Formación Técnica
 - Promoción
 - Enlace Informático
 - Programación y Presupuesto
 - Capacitación Vinculación
 - Servicios de Apoyo Administrativo

Estructura Representación tipo “B”

- **Representante**
- **Sub coordinadores Homólogos de:**
 - Planeación, Programación y Presupuestación
 - Formación Técnica y Capacitación
 - Informática

- **Jefes de Proyecto**
 - Planeación y Evaluación Regional
 - Formación Técnica
 - Promoción y Vinculación
 - Servicios de Apoyo Administrativo
 - Programación y Presupuestación
 - Capacitación

Funcionalmente, como ya se dijo, la modernización Administrativa del Conalep se fincó en la identificación de macro procesos, que permitieron aglutinar las tareas que sustentan las metas estratégicas para el Colegio Nacional. Para dar continuidad a los programas en el ámbito estatal, el proceso de federalización incluyó la transferencia del acervo normativo y administrativo mediante un paquete de información institucional, en las siguientes áreas:

A) Antecedentes y Cultura Organizacional

B) Aspectos Jurídico-administrativos

C) Soporte Técnico

- Educación Profesional Técnica
- Capacitación
- Promoción y Vinculación
- Planeación, Programación y Presupuestación
- Evaluación y Desarrollo Institucional
- Administración y desarrollo de personal
- Adquisición de bienes y servicios
- Remodelación, Mantenimiento y Equipamiento
- Informática y comunicaciones
- Apoyo Jurídico
- Promoción y Vinculación Internacional

D) Transferencia de Recursos Financieros

E) Apoyos Específicos

- Plantilla de Personal

- Bases para la Regulación de las Relaciones de Trabajo
- Status Inmobiliario

Esta serie de anexos técnicos constituyen la esencia de la cultura organizacional de la institución, adquirida durante más de veinte años y redefinida mediante la profunda reforma organizacional efectuada en 1994.

5.5 Atribuciones

El Convenio de Coordinación para la Federalización reserva al Conalep nacional funciones normativas y de control prácticamente en todos los órdenes institucionales, en tanto que al OPD le asigna funciones operativas y de coadyuvancia en cuanto a los procesos de programación, presupuestación y planeación institucionales. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) cumplen, en el ámbito de sus respectivas competencias, funciones normativas y de vigilancia en lo relacionado con la transferencia, uso y aplicación de los recursos.

Por su parte el Gobierno Estatal se compromete a promover las acciones necesarias para crear un organismo público con las atribuciones y la autonomía suficientes para cumplir con los compromisos y responsabilidades que se derivan de los objetivos de la federalización de los servicios de educación profesional técnica.

5.5.1 Atribuciones de las Oficinas Centrales del Conalep

Entre las funciones más relevantes que se reserva la dirección del Sistema Nacional de Colegios está la autorización de la oferta educativa, la planeación a mediano y largo plazos del desarrollo institucional. En el plano normativo le corresponde definir las estrategias de evaluación, el registro de la normatividad, el diseño de planes y programas de estudio, la revalidación y equivalencia de estudios y, en general, de los procesos que resultan de la operación de los servicios educativos y sus sistemas de control.

Fijar las especificaciones técnicas del equipamiento educativo, los criterios para la aplicación de los recursos propios, los lineamientos para la vinculación y las normas de promoción y difusión también se encuentran en el ámbito de competencia del órgano central. En materia de informática y telecomunicaciones, corresponde al Conalep administrar los sistemas de telecomunicaciones, de educación a distancia, los sistemas informáticos de cobertura nacional y evaluar las acciones que realicen los organismos que integran el Sistema.

Respecto a la aportación de los recursos financieros necesarios para la operación de los servicios educativos, corresponde al Conalep suministrarlos oportunamente de acuerdo con los montos y los plazos establecidos en los presupuestos autorizados al Colegio Estatal. Derivados de este rubro, también es obligación del órgano central recabar las deducciones que retenga el OPD a los trabajadores para el pago de las cuotas por concepto de los seguros de vida y de las cuotas sindicales.

5.5.2 Atribuciones del Organismo Público Descentralizado (OPD).

La función básica del Organismo Público que conforma al Colegio Estatal, es la de operar, coordinar y supervisar la impartición de educación profesional técnica, la prestación de servicios de capacitación y tecnológicos, así como los servicios de apoyo y atención a la comunidad que contempla la misión institucional. Estas funciones las realiza por medio de los planteles ubicados en la entidad.

En cuanto a la apertura de carreras y planteles, corresponde al OPD determinar la pertinencia de ellos y formular los estudios de factibilidad correspondientes con la participación de los sectores productivos. Esta etapa de justificación es determinante para la definición de la oferta educativa y en la planeación del desarrollo institucional, ya que con base en ese proceso las instancias nacionales del Conalep y de la Secretaría de Educación Pública autorizan y gestionan los recursos necesarios.

La vinculación con los sectores productivos, público social, privado y educativo los realiza coordinadamente con los planteles a través de los Comités de Vinculación de cada uno de ellos y

del Comité Estatal de Vinculación, aplicando los mecanismos adecuados al entorno local y regional. La Vinculación e intercambio con organismos e instituciones internacionales, la revalidación y reconocimiento de estudios de escuelas particulares que deseen impartir educación profesional técnica, operativamente son facultades del OPD; sin embargo, por su naturaleza normativa, la autorización propiamente dicha es facultad del Sistema Nacional de Colegios.

La administración de los planteles es autónoma en su gestión; corresponde al OPD ministrarles los recursos financieros que recibe del Conalep por conducto del gobierno del estado, supervisar la operación administrativa e integrar el anteproyecto del programa operativo anual. La autonomía de gestión permite a los planteles administrar los recursos a su cargo, resolver problemas y prestar servicios educativos con base en un esquema descentralizado de operación sustentado en procesos y procedimientos en los que se definen facultades y niveles de responsabilidad para cada instancia del colegio que le corresponde intervenir. Esto permite uniformizar la operación de los servicios institucionales, independientemente del tamaño de los planteles o de la oferta educativa de cualquier colegio estatal.

El Conalep es una institución que en apego a su visión institucional financia sus gastos de operación en por lo menos un 80 por ciento con recursos propios, por lo que la definición de las cuotas por servicios, el cobro, la administración y aplicación de estos recursos los lleva a cabo el Organismo con apego a las normas y criterios establecidos por el sistema. Uno de los rubros prioritarios en la aplicación de recursos propios es el mantenimiento preventivo y correctivo de infraestructura y equipo.

La condición indispensable para que el Conalep se conserve como un sistema nacional reside en la uniformidad de su operación, por lo que la observancia de la normatividad en los planteles y la aplicación de los estándares de calidad establecidos forman parte de las responsabilidades y atribuciones de los colegios estatales. En la preservación de la imagen institucional interviene también la aplicación de normas de promoción y difusión uniformes.

5.6 Recursos

En materia de recursos, corresponde al Organismo Público Descentralizado ejercer y controlar los recursos necesarios para llevar a cabo su misión. Sin embargo, la dotación propiamente dicha consiste en la protocolización del proceso para entregar en propiedad a los Estados los recursos que bajo el esquema tradicional venían ejerciendo individualmente los planteles.

La asignación de recursos para la federalización de los servicios de educación profesional técnica refleja la esencia eminentemente jurídica del proceso, en virtud de que la totalidad de los recursos son de origen federal. Esta circunstancia por sí misma no plantea ninguna dificultad, sin embargo evidencia la fragilidad y el grado de dependencia del OPD con respecto al sistema y ante el compromiso de transformar la operación de los servicios en los términos del propósito y los objetivos sustantivos de la federalización.

5.6.1 Programación y Presupuestación

El Programa de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación Pública y el Programa Institucional del Conalep establecen las bases y las prioridades para la asignación y gestión de los recursos, respectivamente. En este caso el OPD debe elaborar su Programa Estratégico y los Anteproyectos de Presupuesto en los que deben reflejar los objetivos, líneas de acción, las metas y la distribución presupuestal prevista para cumplir sus metas en cada plantel.

La participación del Estado en el financiamiento está planteada como una posibilidad unilateral, sujeta al interés de éste en incrementar los servicios o reforzarlos. Solo en el caso de crear nuevos planteles, se contempla la obligación de aportar el cincuenta por ciento de los gastos de operación y la dotación del predio necesario. Como parte de un sistema de evaluación institucional, además de la presentación de un Programa Anual de Trabajo, el OPD debe reportar periódicamente al Conalep la información necesaria para que éste lleve a cabo el seguimiento y la evaluación.

5.6.2 Recursos Humanos

Por sus implicaciones políticas, el rubro más sensible del proceso de federalización lo constituye la transferencia del personal al control Estatal. La titularidad del contrato colectivo, la disparidad en las percepciones de los trabajadores del Conalep en relación con los el tabulador de puestos del gobierno estatal y la existencia de un sindicato nacional como representante de los trabajadores de base, fueron algunos de los problemas más importantes que originalmente limitaron el proceso.

Como órgano operativo, una de las funciones más importantes que le corresponde al OPD, es la aplicación de los recursos presupuestales, informar de su uso y evaluar el impacto que lograron en la consecución de las metas establecidas. En el plano administrativo, el manejo de los recursos humanos es uno de los renglones estratégicos y se refiere al pago oportuno y eficiente de sueldos, salarios y prestaciones de los trabajadores, así como de la retención y entero directo de las deducciones de ley ante las instancias respectivas.

Para atender este aspecto, el Conalep, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), el Sindicato Único de Trabajadores del Conalep (SUTCONALEP) y los Gobiernos Estatales suscribieron un Acuerdo Específico mediante el cual se comprometen a garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores hasta el momento de la federalización, y reconocen al Sutconalep como representante legal, legítimo y único de los derechos laborales de los trabajadores de base.*

Merced a ese instrumento, el Organismo Público ejerce la titularidad del contrato colectivo de trabajo y corresponde al Sistema Nacional de Colegios la facultad de llevar a cabo las negociaciones con el Sutconalep con base en la disponibilidad de recursos, ya que corresponde al Conalep gestionar y transferir al OPD los importes que resulten como incremento de los cuerdos pactados.

* En el caso de Quintana Roo, el Acuerdo Específico se firmó el 22 de junio de 1999.

Por su parte, el personal conserva los tabuladores salariales y las prestaciones del ámbito federal y las acordadas por el propio Conalep, lo que hace que los ingresos de los trabajadores del nuevo Organismo sean superiores a los que establece el gobierno estatal en su estructura para puestos similares.

5.6.3 Recursos Materiales

Los recursos materiales del Colegio están integrados por los inmuebles y el equipamiento de planteles y CAST que se utilizan en la prestación de los servicios. En este rubro, el cien por ciento de las existencias fueron adquisiciones realizadas por el Conalep con recursos federales.

En relación con los bienes inmuebles transferidos por la federación, el OPD cuenta con la personalidad jurídica suficiente para recibirlos en propiedad con el compromiso de utilizarlos, al igual que el equipamiento, exclusivamente para la impartición de los servicios de educación profesional técnica que consigna la misión del subsistema. Para ello, sirve de marco jurídico lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales.

La traslación de los inmuebles se realizó en una primera instancia al Gobierno de Estado, dada su calidad de suscribiente del Convenio de Coordinación, e inmediatamente después al Organismo Público Descentralizado creado para el efecto.

5.6.4 Recursos Financieros.

Los recursos financieros del Organismo público formalmente pueden provenir de cuatro fuentes: transferencias de recursos federales, los subsidios que le otorgue el gobierno del estado y los municipios, los recursos propios que capte por concepto de servicios y las donaciones que reciba de la comunidad.

No obstante, desde el inicio de la federalización, los Organismos Públicos Descentralizados, en su mayoría, solo contaron con dos fuentes: los recursos federales presupuestados tradicionalmente bajo el esquema centralizado y los recursos propios que los planteles captan por

concepto de cuotas de recuperación y que en conjunto integraron el “fondo asignable” contemplado para la operación de los servicios de educación profesional técnica.

El financiamiento del Organismo Público Descentralizado con recursos federales se realiza mediante un mecanismo denominado “Fondo de Apoyo a la Educación Técnica y de Adultos” (FAETA), que representa por lo menos el noventa por ciento de los recursos totales, especialmente los necesarios para el pago de servicios personales.

Las transferencias de recursos se hacen conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente, de acuerdo con los calendarios que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas transferencias están reglamentadas para la actualización del fondeo, etiquetadas y calendarizadas para ser entregadas al Organismo Público Descentralizado por conducto de la Secretaría de Finanzas Estatal o su equivalente.

6. LA FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP QUINTANA ROO

6.1 Antecedentes

En el marco del Programa para un nuevo federalismo 1995-2000 se estableció como estrategia, y con el propósito de garantizar la articulación y el alcance de las metas de la descentralización, utilizar la celebración de convenios entre las dependencias responsables y los Gobiernos de los Estados.

El 17 de agosto de 1988 el Gobierno del Estado de Quintana Roo suscribió el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica con el Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, representados por sus titulares, mediante el cual se comprometen las partes a llevar a cabo las medidas correspondientes para su transferencia, organización y operación.

El Convenio de Coordinación establece las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para concretar la transferencia, organización y operación de los servicios educativos que presta el Sistema Conalep en Quintana Roo. Como se mencionó, la transferencia incluye los recursos humanos, materiales y financieros que permitan al gobierno del estado ejercer las facultades que le confiere la normatividad.

Con la publicación del Decreto de Creación del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Quintana Roo,^{*} el Gobierno del Estado inició el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la firma del Convenio de Coordinación, al crear mediante ese instrumento el Organismo Público Descentralizado encargado de la coordinación y operación de los servicios de educación profesional técnica en el Estado.

Como parte del procedimiento jurídico, el Gobierno del Estado protocolizó, con la publicación en el Periódico Oficial, el Convenio de Coordinación mencionado y el diverso que modifica al Decreto de Creación del Colegio Estatal, en el que se precisan aspectos de operación del Organismo Público al que sustenta.

^{*} Publicado el 26 de febrero de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Q. R.

Finalmente, el 22 de junio de 1999, con la participación de los titulares del Conalep, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del propio Sindicato Único de Trabajadores del Conalep, el Gobierno del Estado de Quintana Roo firmó el Acuerdo Específico mediante el que se transfieren los recursos humanos de los cuatro planteles ubicados en su jurisdicción: “Cancún”, “Cozumel”, “Felipe Carrillo Puerto” y “Jesús Martínez Ross-Chetumal”: los tres primeros se localizan en las poblaciones de igual nombre y el cuarto en la ciudad de Chetumal, capital del estado.

6.2 Proceso de Entrega - Recepción

Pese a la creación jurídica del Organismo Público Descentralizado, administrativamente no se asignaron recursos de ningún tipo para conformarlo objetivamente. El proceso de entrega-recepción se llevó a cabo con la participación del Órganos de Control interno del Conalep y de la Contraloría del Gobierno del Estado y de un representante de esta instancia, encargado de protocolizar mediante acta administrativa la entrega de los recursos de cada plantel al Organismo Público, por parte de cada director de plantel.

El Director del plantel ubicado en la capital del Estado fue designado representante para efectos del proceso y comisionado para desempeñar las funciones de Director General del Organismo Público Descentralizado, para lo que se propuso el reforzamiento⁷ de la estructura del plantel mediante la adición, re nivelación y cambio de denominación de algunos puestos, para cumplir simultáneamente con las funciones propias de plantel y con la coordinación de las actividades de los tres planteles restantes.

En cuanto a los gastos de operación, el único recurso disponible consistió en sufragarlos proporcionalmente con cargo al presupuesto autorizado a cada uno de los cuatro planteles en transferencia, ya que no se asignaron recursos para cumplir con las tareas del nuevo Organismo.

⁷ Esta propuesta de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Institucional carece de sustento jurídico, ya que las plazas involucradas en la propuesta de re nivelación y en el cambio de denominación, eran plazas previamente asignadas al O.P.D y, por tanto, cualquier modificación unilateral estaría fuera de su competencia. Por otra parte, de acuerdo con la normatividad, toda modificación de estructuras financiadas con recursos federales debe ser autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.3 Organización

Con base en la cláusula cuarta, fracción V, del capítulo I del Convenio de Coordinación, el Conalep Quintana Roo cuenta con una Junta Directiva que es el órgano máximo de gobierno, integrado por nueve miembros: con la representación del Gobierno del Estado, forman parte de la Junta Directiva los titulares de dependencias de la administración Pública Estatal relacionadas con el propósito de la Educación Profesional Técnica: la Secretaría de Educación y Cultura, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Secretaría de Finanzas y el Órgano estatal de Control; tres integrantes del Comité Estatal de Vinculación y dos representantes del Gobierno Federal, designados uno por la SEP y el otro por el Conalep. De acuerdo con la norma, la presidencia de la Junta Directiva recae en el titular de la Secretaría de Educación y Cultura.

En la integración de los Órganos de Gobierno, éstos se adecuan a las generalidades que establece el capítulo IV del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que si bien es una disposición de carácter federal, contiene las normas para su integración y funcionamiento.

Además del órgano máximo de gobierno, el Organismo Público Descentralizado cuenta con un órgano colegiado denominado Comité de Vinculación Estatal, conformado por representantes de los sectores productivos público, social y privado, que son los encargados de asesorar al Conalep Quintana Roo en su operatividad.

De acuerdo con el Decreto de Creación del Conalep Quintana Roo, corresponde al Gobierno del Estado nombrar a un Director General del OPD, responsable de la administración del Colegio y de sus unidades administrativas denominadas planteles, las que a su vez, están a cargo de un Director de Plantel quien vigila el funcionamiento y desarrollo de las actividades orientadas al cumplimiento del objeto del Colegio en el ámbito de su competencia. Aunque dependiente del Gobierno del Estado, se pretende que el OPD cuente con autonomía técnica y operativa respecto del resto de la Administración Pública Estatal para que se encuentre en condiciones de ejecutar los planes y programas de educación profesional técnica que estén bajo su responsabilidad.

En el organigrama diseñado para el Organismo Público Descentralizado de Quintana Roo, se contemplan las siguientes áreas:

- **Junta Directiva**
- **Dirección General (*)**
- **Sub coordinador Académico y de Capacitación (**)**
- **Coordinadores Ejecutivos de:**
 - Formación Técnica y Capacitación
 - Planeación y Control Administrativo (*)
 - Informática (**)
- **Jefes de proyecto de:**
 - Formación Técnica
 - Capacitación
 - Servicios Escolares
 - Talleres y Laboratorios (*)
 - Finanzas y Contabilidad (*)
 - Infraestructura y Adquisiciones (*)
 - Control de Personal (*)
 - Modernización Administrativa y Seguimiento de la Gestión (***)
 - Promoción y Vinculación
 - Asesor jurídico (*)

El Organismo Público Descentralizado es el encargado de coordinar el trabajo de los cuatro planteles del estado y tiene capacidad para aprobar o rechazar sus proyectos. El OPD se creó con las facultades necesarias para que opere con independencia en la toma de decisiones y maneje sus propios recursos, bajo la coordinación del órgano central.

En el logro de estas premisas reside la posibilidad de que se salvaguarde el modelo educativo, ya que el Conalep mantiene una identidad muy marcada respecto a los subsistemas administrados por el gobierno estatal y, con frecuencia, la inercia administrativa del sector tiende a estandarizar

* Nueva Creación

** Re nivelación

*** Cambio de Denominación

la operación de las diferentes modalidades educativas en detrimento de las metas y objetivos particulares, en este caso de la educación profesional técnica.

6.3.1 Atribuciones del órgano máximo de Gobierno

En su calidad de Órgano Máximo de Gobierno, le corresponde a la Junta Directiva ejercer las siguientes atribuciones:

- Autorizar la implementación, las políticas y lineamientos generales que permitan el desarrollo de las funciones y operación del Colegio, conforme a las disposiciones emitidas por el Conalep,
- Establecer los mecanismos y estrategias para que los objetivos del Colegio sean alcanzados, e implementar las medidas correctivas a que hubiere lugar con base en los informes que en materia de control y auditoría le sean turnados,
- Establecer los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina para el ejercicio del presupuesto autorizado de acuerdo a los lineamientos vigentes,
- Aprobar el programa financiero del Colegio, así como sus modificaciones, de conformidad con las disposiciones legales aplicables,
- Aprobar el Reglamento interior y la organización administrativa en términos de las políticas y lineamientos generales que disponga la autoridad Federal y Estatal,
- Autorizar el nombre de los planteles de nueva creación, conforme a las disposiciones que establezca el Conalep,
- Aprobar anualmente, previo informe de la instancia de control y dictamen de la auditoría externa, los estados financieros del Colegio y autorizar la publicación de los mismos,

- Aprobar y autorizar el nombramiento de los directores de Plantel y de los servicios públicos de confianza del Colegio a propuesta del Director General, conforme a los perfiles y catálogos de puestos que se establezcan en los criterios generales del Sistema Conalep,
- Aprobar el destino y uso de los ingresos propios que se generen, de conformidad con las disposiciones aplicables,
- Aprobar los donativos o pagos extraordinarios con sujeción a las disposiciones legales vigentes,
- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Colegio, cuando resulte imposible la práctica de su cobro,
- Conocer y en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el Director General,
- Aprobar los planes, programas y proyectos del Colegio,
- Proponer las modificaciones pertinentes que se impartan en el Estado, conforme a la normatividad aplicable,
- Autorizar la creación de órganos de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Colegio,
- Implantar reglas y lineamientos generales a los que se deberá sujetar el Colegio, en la suscripción de acuerdos, convenios y contratos con los sectores productivos: público, social y privado para el desarrollo de las acciones en materia de política educativa y de capacitación laboral,
- Conocer, discutir y, en su caso, aprobar los temas particulares o regionales que a juicio de los integrantes deberán ser considerados como contenidos a los planes y programas de

estudio y proponer su incorporación a la autoridad educativa competente, con base a la normatividad establecida por el Conalep,

- Vigilar la estricta aplicación del Convenio de Coordinación que dio origen a la creación del Colegio e informar a las partes suscriptoras de su correcta ejecución o, en caso contrario, convocar a las partes para que en forma conjunta den solución a los conflictos que surjan,
- Proponer la creación de unidades administrativas desconcentradas con base en estudios de factibilidad que para el efecto se presente, y
- Las demás que con este carácter le confieren las disposiciones legales aplicables.

6.3.2 Atribuciones del Director General.

Las atribuciones del Director General se centran específicamente en la responsabilidad de cumplir con el objeto del Colegio, mediante su actuación como representante legal del Colegio con las facultades que le fija el decreto de creación y las que le señale el órgano máximo de gobierno en la operación de los servicios institucionales.

Entre las facultades se contemplan principalmente las siguientes:

- Proponer a la Junta Directiva la creación o reubicación de los planteles necesarios para el desarrollo de actividades del Colegio.
- Proponer a la Junta Directiva la designación de los Directores de Plantel y de los Servidores de Confianza del Colegio, de conformidad con las disposiciones aplicables, los perfiles y catálogos de puestos vigentes.
- Participar con voz, pero sin voto en las Sesiones de la Junta Directiva.

- Validar los certificados de terminación de estudios y equivalencias al bachillerato con base en la normatividad establecida por el Conalep.
- Cumplir los acuerdos de la Junta Directiva.
- Presentar los proyectos de Programas, Planes y Presupuestos a la Junta Directiva y al Conalep en los tiempos y conforme a la normatividad establecida y una vez aprobadas aplicarlas.
- Proponer Programas para el mejoramiento y actualización profesional del personal administrativo que participa en las tareas del Colegio.
- Dirigir técnica y administrativamente al Colegio.
- Presidir el Consejo Técnico Estatal.
- Vigilar, con el apoyo de las unidades administrativas correspondientes, el estricto cumplimiento de las disposiciones que establezca en Conalep, el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica, el Decreto de Creación del Colegio y el Reglamento Interior.
- Cumplir los acuerdos que emita la Junta Directiva.
- Proponer programas de mejoramiento y actualización profesional del personal administrativo y de apoyo que participe en tareas del Colegio.
- Presentar los proyectos de Programas, Planes y Presupuestos a la Junta Directiva y al Conalep en los tiempos y conforme a la normatividad establecida y, una vez aprobados, aplicarlos.

- Someter a la consideración de la Junta Directiva con sujeción a las disposiciones legales establecidas, los lineamientos para la estimación, captación, control y registro de los Ingresos Propios del Colegio.
- Suscribir, en el ámbito de su competencia de acuerdo a la normatividad establecida, convenios con instituciones, dependencias oficiales y otras entidades, para el logro de los objetivos del Colegio.
- Proponer a la Junta Directiva para su designación a los aspirantes a desempeñarse como miembros del Comité de Vinculación Estatal.
- Proponer a la Junta Directiva para su análisis y aprobación el Manual General de Organización del Colegio.
- Promover y supervisar la correcta aplicación de las políticas y normas que conduzcan al aseguramiento de la calidad de los servicios educativos y de capacitación laboral, objeto del Colegio.
- Expedir constancias de acreditación a cursos impartidos por planteles y autorizar el libro de registro de dichas constancias.
- Rendir periódicamente a la Junta Directiva un informe sobre la aplicación del ejercicio presupuestal, de acuerdo a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina, así como de los resultados obtenidos.
- Autorizar, previo dictamen técnico académico de las áreas correspondientes y la normatividad establecida por el Conalep, los acuerdos para otorgar o retirar reconocimientos de validez oficial o autorización a los estudios que vayan a impartir instituciones o centros particulares.

- Autorizar los libros de registro de títulos de profesional técnico, de certificados de terminación de estudios, de equivalencia al bachillerato y de exámenes profesionales de los planteles, así como los de constancias de asistencia a cursos que expedirán los directores de planteles.
- Validar los Títulos de Profesional Técnico elaborados por los planteles del Colegio mediante su firma en el reverso del formato correspondiente.
- Las demás afines a las anteriores que le asigne la Junta Directiva o se deriven de las disposiciones legales aplicables.

6.3.3 Atribuciones de los Órganos Colegiados.

La organización del Colegio estatal contempla el funcionamiento de tres órganos colegiados que fungen como coadyuvantes en el logro de su objeto: el Comité de Vinculación, el Consejo Académico y el Consejo Técnico Estatales.

El Comité de Vinculación es un organismo diseñado para propiciar la participación de la comunidad y de los sectores productivo, social y privado en la orientación de las actividades del Colegio. Su objetivo principal consiste en apoyar al colegio en la aplicación de estrategias y políticas que permitan la obtención de recursos financieros mediante la diversificación de las fuentes de financiamiento, al mismo tiempo que sirve como un órgano de apoyo, asesoría y consulta de la Dirección General.

El Consejo Académico está integrado por profesionales de reconocido prestigio en el campo académico, científico, técnico y pedagógico con interés en el desarrollo de la educación técnica y capacitación. Tiene como finalidad apoyar y asesorar al Director General del Colegio en la toma de decisiones en los aspectos de planeación, investigación, desarrollo, implantación, evaluación y modificación de los planes de estudio y programas y otros asuntos inherentes al cumplimiento del objeto del Colegio.

El Consejo técnico Estatal se integra con los titulares de las Direcciones de los Planteles, y lo preside el Director General. Funciona como órgano de asesoría y apoyo del Director General y tiene a su cargo el estudio, análisis y propuestas de solución a la problemática que se derive de los asuntos de su competencia, así como de los que se les encomienden.

6.3.4 Funciones del Organismo Público Descentralizado

Entre las principales funciones que requiere la prestación de los servicios de educación profesional técnica, destacan las siguientes a cargo del Organismo Público Descentralizado:

- Recibir del dominio del Conalep y operar planteles.
- Supervisar la operación de planteles conforme a la normatividad y estándares de calidad establecidos por el órgano central.
- Proponer la apertura de nuevos planteles y carreras.
- Supervisar la obtención y ejercicio de ingresos propios de los planteles.
- Realizar la selección, contratación y capacitación de directores, personal académico y administrativo.
- Integrar el programa-presupuesto y encargarse de la distribución y transferencia financieras a planteles.
- Supervisar las adquisiciones, el mantenimiento de instalaciones y equipo.
- Coordinar la atención a zonas marginadas.
- Establecer mecanismos de vinculación.
- Participar en el diseño del plan de difusión estatal y dar seguimiento a los convenios internacionales.
- Brindar apoyo técnico, informático y jurídico a planteles e integrar y remitir la información de planteles al órgano central.
- Trabajar coordinadamente con el órgano central y con los sectores productivos locales en la planeación y la definición de la oferta educativa y de capacitación.

6.3.5 Planteles

A diferencia del órgano central y del Organismo Público Descentralizado, los planteles mantienen en lo fundamental la misma estructura con la que vienen operando. De los cuatro planteles que conforman el Conalep Quintana Roo, Cancún y Chetumal se clasifican en el rango de planteles B y C y Carrillo Puerto y Cozumel en la categoría D y E, de acuerdo con la matrícula con que cuentan y les corresponden las siguientes estructuras:

Estructura ByC

Director de Plantel

Ejecutivo Homólogo

Jefes de Proyecto de:

Administración y Finanzas

Formación Técnica

Promoción y Vinculación

Servicios Escolares

Capacitación

Informática

Estructura DyE

Director de Plantel

Jefes de Proyecto de:

Administración y Servicios Escolares

Formación Técnica

Informática

Principales funciones de los planteles

- Brindar y certificar los servicios de educación y capacitación.
- Operar los sistemas de gestión académica y administrativa, con base en la normatividad y los estándares de calidad establecidos, así como los programas de atención a zonas marginadas, de vinculación, difusión y los convenios internacionales.
- Seleccionar, contratar y capacitar al personal académico y administrativo.
- Reportar los avances programático-presupuestales y los ejercicios de evaluación al Organismo Público Descentralizado.
- Realizar el mantenimiento de equipos e instalaciones.

- Conservar información y documentación de alumnos, maestros instructores, personal administrativo y de la gestión.

PLANTELES ADSCRITOS AL CONALEP QUINTANA ROO

Municipio	Alumnos	Maestros	Maestros	Maestros	Actividades
		Adscritos	Asignados	Asignados	
Cancún	1,358	39	121	90	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos y Bebidas • Asistente Directivo • Contabilidad Financiera y Fiscal • Hotelería
Cozumel	340	19	72	91	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos y Bebidas • Asistente Directivo • Hotelería
F. Carrillo Puerto	255	16	40	87	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos y Bebidas • Contabilidad financiera y Fiscal
Chetumal	856	31	69	88	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermería General • Informática • Contabilidad Financiera y Fiscal

6.4 Recursos

El procedimiento determinado para la entrega-recepción de los recursos transferidos al Conalep Quintana Roo, contempla aspectos programáticos, presupuestales, financieros, recursos materiales y humanos. Los recursos materiales se expresan en términos financieros y por rubros, toda vez que resulta ocioso y prolijo enlistar el inventario.

6.4.1 Situación programática

Con la entrega de la documentación relativa a los programas e informes de avances, se trata de garantizar el rumbo institucional. Estos documentos incluyen el Programa Operativo Anual y el

avance respectivo, en el que se consignan las metas y objetivos que guían la gestión institucional: los Programas de Capacitación para y en el trabajo, que sustentan la segunda vertiente de la misión del Colegio y la relación de los planes y programas de las seis carreras que integran la oferta educativa de los planteles del Estado.

Con estas bases se integró el Programa de Desarrollo Institucional 1995-2005, en el que se plasmaron la misión y visión del Organismo Público, así como un diagnóstico situacional para determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y retos (FODA'S) que los factores externos pudieran representar para el desarrollo de la institución estatal:

Misión:

Somos una institución que imparte educación profesional técnica y proporcionamos servicios de capacitación mediante la aplicación de un modelo educativo flexible y pertinente, sustentado en un enfoque de desarrollo humano integral que busca asegurar la calidad de nuestros servicios educativos, contribuyendo con ello al desarrollo de nuestro estado.

Visión:

Formamos parte del Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica, en el marco de la federalización.

Nuestros servicios educativos se apoyan en la vinculación con la sociedad y el sector productivo.

Esto nos ha permitido:

- *Ser un organismo público, coordinado por la Secretaría de la Educación y Cultura del Gobierno del Estado.*
- *Que nuestros egresados son profesionales técnicos altamente competitivos en el campo profesional y laboral.*
- *Que los planteles de Conalep Quintana Roo sean reconocidos como instituciones de prestigio a nivel estatal y regional en la formación técnica y en materia de capacitación laboral y social.*
- *Ser una institución líder en la formación de Técnicos altamente calificados de acuerdo con los requerimientos de la sociedad y del sector productivo.*

- *Contar con una plantilla de docentes e instructores certificados en competencias.*
- *Ser un pilar fundamental en la capacitación laboral en el estado.*
- *Ser innovadores en materia administrativa, lo que nos permite estandarizar y sistematizar nuestros procesos optimizando los recursos y ofreciendo servicios de calidad.*

DIAGNÓSTICO FODAS:

Fortalezas:

- Modelo educativo flexible y pertinente.
- Cobertura estratégica de servicios.
- Oferta educativa adecuada a las necesidades del estado.
- Programa de Complementación de Estudios para el ingreso a la Educación Superior (ProCEIES)
- Alto índice de colocación de egresados en el campo laboral.
- Becas y descuentos en pagos por servicios educativos a estudiantes con calificaciones sobresalientes.
- Personal administrativo calificado.
- Plantilla docente adecuada.
- Plantilla Docente Capacitada y Actualizada.
- Infraestructura adecuada para instrumentar la oferta educativa.
- Vinculación Permanente con los sectores productivos.
- Programa de Atención a Zonas Marginadas.

Debilidades:

- Sistema de control escolar inadecuado.
- Concentración en un plantel de la capacitación en el trabajo.
- Altos índices de deserción y reprobación.
- Acervo bibliográfico inadecuado e insuficiente.
- Alto costo en Colegiaturas.
- Material de promoción inadecuado.

- Inexistencia de perfiles de puestos para el personal operativo.
- Equipamiento obsoleto en talleres y laboratorios.

Oportunidades:

- Impulso del gobierno estatal a la educación tecnológica.
- Alto desarrollo de la actividad turística en el estado.
- Planteles como Centros Evaluadores en Competencias.
- Reconocimiento del Conalep en la sociedad.

Amenazas:

- Condición social y académica de los alumnos de nuevo ingreso.
- Participación del Ceneval en el proceso de admisión de alumnos.

Retos:

- Conservar el modelo académico integral del Sistema Conalep.
- Ser líder en la formación de personal técnico calificado y certificado en el Estado.
- Elevar la absorción de egresados de secundaria.
- Contribuir en la consolidación del Programa CONOCER.
- Cubrir un alto porcentaje de los gastos de operación a través de los ingresos propios.
- Contar con docentes e instructores certificados.

6.4.2 Situación Presupuestal y Financiera

El presupuesto autorizado para el año de 1999 ascendió a \$ 16,100.300.00 y corresponde a la suma de los presupuestos de los cuatro planteles que pasan al dominio estatal. El avance del ejercicio presupuestal al 30 de junio de ese año fue de \$ 8,336.000.00, lo que representa un 51.77%.

Asignación Presupuestal 1999 (En miles de pesos)

Asignación Presupuestal 1999 (En miles de pesos)			
Código	Descripción	Monto	Porcentaje
1000	Gasto Corriente Servicios Personales	13,472.6	83.7
2000	Materiales y Suministros	681.2	4.2
	Subsidio Federal	681.2	
	Ingresos Propios		
3000	Servicios Generales	1,946.5	12.1
	Subsidio Federal		
	Ingresos Propios	1,946.5	

Como se observa en la tabla anterior, el 83.7 % de los recursos presupuestales están destinados al pago de servicios personales y el 16.3 % a gastos de operación. Resulta significativo que la totalidad de los gastos de operación se compone de ingresos propios captados en los planteles por concepto de colegiaturas y servicios escolares y de capacitación.

El Colegio estatal recibió activos por \$ 336.7 millones de pesos y sus pasivos ascendieron a \$ 195 millones; dado el objetivo de la institución, los rubros más importantes que conforman los activos del colegio, son los siguientes: terrenos y edificios 5.6 millones; equipos informáticos 2.5 millones; equipo de capacitación 6.3 millones; mobiliario y equipo 884 mil pesos; biblioteca 553 mil pesos. Con base en estas cifras, se calculó por concepto de reevaluación de equipo, la

cantidad de \$ 308.6 millones de pesos y una depreciación acumulada de \$ 221.4 millones, lo que genera un patrimonio en libros de \$ 3.7 millones de pesos.

6.4.3 Recursos Humanos

La transferencia de los recursos humanos del órgano central al control estatal, es uno de los aspectos de mayor trascendencia política dentro del proceso de federalización. El principal objetivo fue el de salvaguardar los derechos establecidos en las Condiciones Generales de Trabajo y las prestaciones alcanzadas hasta la fecha entre el Conalep y el Sindicato, así como los mecanismos vigentes de actualización salarial.

En este contexto, se determinó que corresponde al Organismo Público Descentralizado la titularidad de las relaciones laborales con los trabajadores en términos de la legislación vigente, en el entendido de que la sustitución de patrón no afectaría las relaciones de trabajo entre el Conalep y sus trabajadores. No obstante, las Condiciones Generales de Trabajo y el Manual de Prestaciones serán revisadas exclusivamente entre el Conalep y el Sindicato, conforme a la Ley y a los mecanismos acordados entre ambas instancias.

En materia de Seguridad Social los trabajadores continúan bajo el régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para lo cual el Organismo Público Descentralizado es responsable de realizar los trámites y gestiones pertinentes para garantizar la continuidad de ese régimen, así como de cubrir el pago de las aportaciones y demás obligaciones inherentes. Únicamente las cuotas sindicales y las correspondientes a la Aseguradora Hidalgo son remitidas a las oficinas centrales del Conalep para su consolidación.

En cuanto a la representación de los trabajadores, el Conalep y el Gobierno del Estado reconocen al Sutconalep como el representante legal, legítimo y único de las relaciones laborales de los trabajadores de base. Reconocen también a la FSTSE como central única de los trabajadores al servicio del Estado, en tanto que el Sutconalep ratifica su permanencia como miembro activo de la FSTSE. En el marco de estos acuerdos, se llevó a cabo la firma del convenio específico

mediante el cual se fundamentó la Entrega-Recepción de una plantilla de 105 plazas administrativas de diferentes categorías:

Plantilla de puestos Administrativos de los Planteles Conalep en Quintana Roo

Director "B" y "C" II	1			1	2
Director "D" Y "E" II		1	1		2
Coordinador Ejecutivo III	1			1	2
Jefe de Proyecto	7	3	4	6	20
Subjefe Técnico Especialista	1	2	2	6	11
Supervisor de Mantenimiento	2		1	1	4
Técnico Financiero	1	1	1	1	4
Técnico en Contabilidad	1				1
Técnico en Graficación	1				1
Asistente Escolar y Social	1	1	1	1	4
Secretaria "B"	1	1		1	3
Técnico Bibliotecario	1	1	1		3
Técnico de Materiales Didácticos	1		2	1	4
Tutor Escolar	2	0	1	1	4
Promotor Cultural y Deportivo				1	1
Secretaria "C"	3	1	2	3	9
Auxiliar de Servicios Generales	6	1	1	3	11
Auxiliar de Servicios Básicos	7	3	1	2	13
Auxiliar de Seguridad	2	1	1	2	6

El soporte de la plantilla lo constituye la relación de expedientes y registros del personal administrativo, el manual de prestaciones sociales y económicas vigentes, la estructura y los

tabuladores autorizados para cada puesto. Los cuatro planteles laboran doble turno, por lo que es evidente que en todos los casos el personal asignado es insuficiente, sobre todo en las áreas de apoyo a la docencia.

Como se puede observar, en todos los aspectos de la entrega-recepción se cuenta con un bagaje institucional en el que se manifiesta el nivel de madurez alcanzado por el colegio en todos los aspectos, lo que nos indica los avances en la conformación de una sólida cultura institucional y el papel que esta juega en el proceso de transición de la federalización de los servicios.

CONCLUSIONES

1. El estado es la síntesis de la organización social y al mismo tiempo un producto de su evolución histórica. Es un producto social construido por la inteligencia de los hombres. Su mundo es terrenal, laico y con base en su soberanía garantiza condiciones favorables para la convivencia mediante el derecho y la educación.
2. Los cambios que se producen en la conformación y en la operación del estado son, políticamente, respuestas oportunas o tardías a las mutaciones históricas que se dan en el seno de la sociedad.
3. El desarrollo económico y la consolidación de una sociedad más comunicada han dado mayor relevancia al individualismo y se ha convertido en la base de la democracia moderna.
4. Dada su naturaleza histórica, el Estado es producto de la modernidad, de las nuevas relaciones sociales de producción y del librecambismo. Esta realidad exige al estado un nuevo concepto del quehacer público, más eficiencia y, por consiguiente, la aplicación de un concepto de rentabilidad económica que finalmente se torna política.
5. El redimensionamiento de la función del Estado Moderno significa que sus objetivos son diferentes y requiere de nuevas formas de hacer las cosas. Se trata más bien de un redimensionamiento estratégico que le permita fortalecer su papel de árbitro social, político y económico mediante la identificación de tareas prioritarias y de “ceder” a los particulares, mediante diversos mecanismos, las que han dejado de serlo o aquellas que le permitan ser más eficiente. En este rubro se incluyen las funciones y facultades que se

delegan a otras instancias del propio aparato estatal, para conservar las normativas que permiten el control y la coherencia institucional.

6. El Estado como expresión de la evolución en la complejidad social es factor de desarrollo de la propia sociedad y realiza acciones distributivas y de equilibrio socioeconómico, como condición *sine quanon* para continuar con la reproducción del modelo social.
7. La nueva conformación de la sociedad ha influido en la arquitectura del estado y el avance cultural y tecnológico influyen en su evolución. Esto lo ha llevado a redefinir su esfera de competencia y sus estrategias, para conservar y fortalecer su papel indeclinable de árbitro social y político.
8. El avance científico y tecnológico influyen en la propia evolución o maduración del estado como categoría histórica, al dotarlo de herramientas y recursos que le permiten ser más eficiente. Esta circunstancia viene a modificar en buena medida la óptica tradicional de que la función pública es “burocrática” por definición: un aparato lento y dañino que obstruye el desarrollo de los “privados” y que consume en esa tarea los recursos de la sociedad.
9. La nueva realidad globalizada exige al estado un nuevo concepto del quehacer público, el redimensionamiento de su esfera de acción y la introducción de técnicas gerenciales y de tecnologías actuales que le permitan ser eficaz ante la problemática de la modernidad bajo un concepto de rentabilidad económica, que necesariamente se traduce en rentabilidad política.
10. La democracia es consustancial al estado moderno, entendida esta como un sistema en el que todos los individuos tienen las mismas oportunidades en un plano de igualdad jurídica, aunque no necesariamente un estatus de igualdad económica.

11. El objetivo del Estado durante su evolución, ha sido invariablemente la consecución del bien común. Con uno u otro discurso, lo que más bien ha marcado la diferencia ha sido los medios y los recursos empleados o a su alcance para lograrlo.
12. El Estado es factor de desarrollo social en virtud de su influencia integradora. Corrige disfunciones de la sociedad industrial y combate los desequilibrios del mercado mediante la programación y ejecución de políticas de bienestar social que pretenden el equilibrio social, como la educación, salud, seguridad social, entre otros.
13. Uno de los aspectos que definen el carácter social del estado moderno, especialmente en los países desarrollados, es la creación de programas de salud, seguridad social y de educación, entre otros. Son los mecanismos de mayor impacto en la política social del estado, dada la repercusión que tienen en la reproducción del modelo neocapitalista, que requiere un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas.
14. La educación es uno de los mecanismos de mayor impacto y trascendencia en la política social del estado. Independientemente del enfoque ideológico, uno de los papeles más claros de la educación es el de formar los cuadros técnicos e ideológicos necesarios para asegurar la reproducción del modelo social.
15. La construcción de un sistema educativo eficiente, reporta en lo político cohesión social, la formación de los cuadros productivos necesarios y la movilidad social de las clases laborantes, lo que se traduce en estabilidad política, mayores ingresos, mayor bienestar, mayor consumo,...mayor ganancia: la reproducción del modelo económico.
16. El sistema escolar no es exclusivamente una institución política o económica, la dinámica social le imprime sus propias contradicciones.
17. La promulgación de la Constitución de 1917 significó la instauración de un nuevo proyecto político y económico que demandaba estrategias e instrumentos adecuados,

como el fortalecimiento del sistema educativo, para consolidar el proyecto nacional surgido del movimiento revolucionario.

18. El modelo de desarrollo determinado por el Estado post Revolucionario se fincó en el impulso a la industrialización, lo que trajo consigo la necesidad de formar mano de obra calificada para las diferentes ramas del aparato industrial y de abatir el rezago educativo en todo el país.
19. El acelerado crecimiento del sector industrial hizo necesario reorganizar en su totalidad el Sistema Educativo nacional, la creación de nuevas carreras y la reestructuración de las existentes, buscando la vinculación de éstas y de sus contenidos con el mercado de trabajo.
20. El despegue del sistema educativo Mexicano se produjo, evidentemente, a la zaga del crecimiento económico del país, aunque en estrecha relación con las necesidades de las ramas productivas en expansión.
21. La educación técnica cobró relevancia inicialmente en lugares y zonas relacionadas con actividades artesanales y con procesos industriales incipientes que correspondían al grado de desarrollo productivo de la época.
22. La apertura comercial en el país motivó la intensificación de diversas acciones para vincular la educación técnica con el sector productivo; se impulsó la creación de instituciones públicas y privadas de educación superior y de educación media superior terminal como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
23. El modelo educativo del Conalep deja de lado la vieja disputa ideológica que había permanecido por décadas, acerca de la participación directa de los empresarios en el diseño y operación de planes y programas de estudio, ya que una de sus fortalezas se basa en la vinculación con ese sector.

24. La creación del Conalep como una institución tipo, encargada de formar técnicos medios, responde a las expectativas del país de participar en la apertura comercial que se inicia a finales de los años setentas en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles) y que culminaría con el Tratado de Libre Comercio de Norte América.
25. El Conalep se crea en 1988 como una institución especializada en la formación de mandos medios calificados para el sector productivo, como consecuencia de la demanda que genera la acelerada expansión económica del país, principalmente en los rubros industrial y de servicios, y ante la incapacidad de las modalidades educativas existentes de transformar en tiempo y forma su oferta educativa para crear las nuevas especialidades que demandaba en ese momento el sector productivo nacional.
26. La modalidad de educación terminal es un nicho en el que la institución ha estado a la vanguardia en la formación de mano de obra calificada y al mismo tiempo ese factor ha sido una de las causas principales que limitan la absorción de egresados de secundaria y, consecuentemente, la matrícula.
27. El proceso de modernización integral del Conalep es un ejemplo de la aplicación de técnicas gerenciales y de reingeniería, para eficientar la prestación de los servicios de educación mediante la redefinición de su misión y visión institucionales, así como de la creación de una vasta cultura organizacional que lo sustenta.
28. La Federalización del Conalep constituye el inicio de una etapa de corresponsabilidad con los Estados de la Federación para lograr la calidad y la pertinencia de la educación profesional técnica en relación con los requerimientos del sector productivo del Estado y del entorno de cada plantel educativo.
29. El proceso de Federalización de la educación en México no consiste en devolver a los Estados algo que no les ha pertenecido, sino la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones desde la administración central a los gobiernos de los estados.

30. Los resultados del proceso de federalización del Conalep servirán de base para la toma de decisiones y para mejorar la operación de la translación de los subsistemas de educación media superior que a la fecha no han sido transferidos al control estatal, dada la similitud de su organización y de sus procedimientos operativos.
31. La Federalización del Conalep obedece a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios, aplicar con mayor eficiencia los recursos de la institución y buscar nuevas fuentes de financiamiento.
32. El Convenio de Coordinación para la Federalización reserva al Conalep Nacional funciones normativas y de control prácticamente en todos los órdenes institucionales, en tanto que al Organismo Público Descentralizado le asigna funciones operativas y de coadyuvancia en cuanto a los procesos de programación, presupuestación y planeación.
33. El análisis del proceso permitirá prever con precisión las medidas y los recursos necesarios para evitar la creación de Organismos Públicos con deficiencias que impidan el logro de los objetivos institucionales y de la calidad de los servicios que prestan cada uno de los subsistemas educativos de nivel medio superior en apego a su misión y visión.
34. La federalización del Conalep se sustentó jurídicamente, se diseñaron los procesos y los procedimientos a seguir, tanto en su implantación como para la operación de los servicios educativos conforme a los parámetros del proyecto. Sin embargo, en la práctica se generaron nuevos problemas derivados de la dinámica jurídico política del ahora Organismo Público Estatal.
35. La entrega de los servicios de educación profesional técnica al Gobierno del Estado de Quintana Roo, plantea la oportunidad de mejorar los indicadores de gestión, la reestructuración en el corto plazo la oferta educativa del estado y la consolidación de los servicios mediante la creación de nuevos planteles en las zonas turísticas emergentes con mayor crecimiento poblacional y económico.

Bibliografía

Altusser, Louis, La Filosofía como Arma de la Revolución, cuadernos de Pasado y Presente/4, Siglo XXI, Argentina, 1974.

Argüelles, Antonio/ compilador, La Educación Tecnológica en el Mundo, Limusa-Noriega-Conalep, México, 1998.

Argüelles, Antonio y Gómez, José A, Hacia la Reingeniería Educativa, El caso Conalep, Noriega-INAP-Conalep, México, 1999.

Castañón., Roberto y Seco Rosa M, La Educación Media Superior en México. Una invitación a la Reflexión, Noriega, México, 2000.

Cerroni, Humberto, La Libertad de los Modernos, Martínez Roca, Barcelona, España, 1972.

Cole, G.D.H, La Organización Política, FCE, México, 1974.

Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica 1979-1982, Conalep, México, 1983.

___, La Capacitación Para y En el Trabajo: la experiencia de Conalep, Conalep-SEP, Mctepec, Edo. Mex., 1998.

___, Estrategias y prioridades institucionales 1995-2000, Conalep, México, 2000.

___, Federalización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Agosto, 1998.

___, Manual General de Organización 2000, Conalep, México, 2000.

___, Memoria del Cambio 1995-1996, Conalep. México, 1997.

___, Programa Estratégico 2000-2002 (Versión Preliminar), Metepcc. E.M.. 2000.

___, Programa Institucional 1995-2000, SEP/ Conalep, México, 1996.

___, Servicios Institucionales, líneas de trabajo 2000, Conalep, México, 2000.

Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Teoría y Praxis, Grijalbo. México, 1976.

Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Fce, México, 1974.

Cue Cánovas, A., Historia Social y Económica de México (1521-1854), Trillas, México, 1991.

Durkheim, Emile, "El carácter y las funciones sociales de la educación", en Maria de Ibarrola (comp.), México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Easton, David, Política Moderna, un estudio sobre la situación de la ciencia política. Universidad de Chicago, Letras, México, 1968.

Escobar G. Miguel, (comp.), Paulo Freire y la Educación Liberadora, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

García-Pelayo, Manuel, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Alianza Universidad. Madrid, 1996.

Gonzalbo, Pilar, (comp.), El Humanismo y la Educación en la Nueva España, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Gramsci, Antonio, Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre El Estado Moderno, Juan Pablo Editor. México, 1975.

Gramsci, Antonio, "La hegemonía como relación educativa (Juan Carlos Portanteiro); La hegemonía como relación educativa (Antonio Gramsci), México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Guerrero Dávila, Graciela, Formación pedagógica para la ciencia y la tecnología, Conalep, México, 1997.

Ibarrola Nicolín, María de, (comp.), Las Dimensiones Sociales de la Educación, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, México, 1985.

Lcón López, Enrique, El Conalep y el Sector Productivo. XV Años de Vinculación, Conalep, Metepec, Edo. Mex., 1994.

Mannheim, Karl, "La educación como técnica social", en María de Ibarrola (comp.), México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, Porrúa, México, 1976.

Ornelas, Carlos, El Sistema Educativo Mexicano; La transición de fin de siglo, CIDE- NAFIN-FCE, México, 1998.

Parsons, Talcott, "La educación como asignadora de roles y factor de selección social", en María de Ibarrola, México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Pichardo Paredes, Josafat, (comp.) Rabelais: La educación y el renacimiento Francés, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, México, 1985.

Ramos, Luís, (comp.), La Educación en la Época Medieval, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, México, 1985.

Secretaría de Educación Pública. Memoria: 1976/1982, México, SEP, 1982. t.I. Política Educativa.

Silva Herzog, J., Una Historia de la Universidad de México y sus problemas, Siglo XXI, tercera cd., México, 1979.

Solana, Fernando, (coordinador), Historia de la Educación Pública en México, FCE-SEP (edición especial), México, 1982.

Schultz, T., “Valor Económico de la Educación; formación del capital humano, inversión y desarrollo”, María de Ibarrola, comp., Las Dimensiones Sociales de la Educación, México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.

Uvalle Berrones, Ricardo, La Actividad Económica del Estado Mexicano, México, editorial Plaza y Valdés, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, editorial Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, México.

Weber, Max., “La Política como Vocación”, Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Año V, Abril-junio de 1959, Número 16, UNAM, 1959.

Weber, Max, “La racionalización de la educación y el entrenamiento especializado”, en María de Ibarrola (comp.), México, Ediciones El Caballito y SEP Cultura, 1985.