



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
JUAN ENRIQUE CRUZ LEÓN

ASESORA: LIC. SONIA ELIA BENITEZ MONTOYA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

NOVIEMBRE, 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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

**DONALDO CRUZ SANTIAGO
YOLANDA LEON VALENCIA**

Gracias por su amor, comprensión y apoyo.

A MIS HIJOS:

BELEN Y LUIS ENRIQUE

Gracias por haber llegado a mi vida.

A MIS HERMANOS:

ELIZABETH, MAGDALENA, YOLANDA Y DONALDO

Gracias por su respeto y cariño.

A MIS SOBRINOS:

ANDREA, RODRIGO, ROXANA, VANIA, JIMMY Y ANA

Gracias por su alegría.

A TODA MI FAMILIA:

Gracias por compartir los diferentes momentos de mi vida.

A MI ASESOR DE TESIS:

Gracias por guiarme en este trascendental proyecto.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Gracias por la oportunidad de ser egresado de la Institución Educativa más importante de este país.

INDICE

LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO

	PAGINA
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1.1. Conceptos	
1.1.1. Estado	1
1.1.2. Gobierno	15
1.1.3. Administración Pública	18
1.2. Importancia	27
CAPITULO II. LA PLANEACIÓN.	
2.1. Concepto de Planeación	30
2.2. Principios de la Planeación	34
2.3. Etapas de la Planeación	36
2.4. Trascendencia de la Planeación	38
2.5. Antecedentes de la Planeación en México	38
2.6. Marco legal de la Planeación	50
CAPITULO III. EL SISTEMA EDUCATIVO.	
3.1. Elementos del Sistema Eduativo	54
3.2. Bases Juridicas del Sistema Educativo	56
CAPITULO IV. PLANEACIÓN EDUCATIVA.	
4.1. Modernización y resultados	69
4.2. Reforma de la educación secundaria	107
4.3. Resultados en la educación secundaria en el proceso de la Modernización..	122
CONSIDERACIONES FINALES	128
CONCLUSIONES.....	152
BIBLIOGRAFIA	166

INTRODUCCIÓN.

La tarea de la educación en cualquier país, es una labor delicada. Primeramente por su calidad, la cual se traduce en el mejoramiento de vida del ser humano como tal. Y en segundo lugar, por la formación productiva de los individuos. Esto significa desde una primera perspectiva, que la calidad de la educación de una nación, refleja una mejor y más civilizada forma de ser de las personas y de sus ciudadanos en general. Una educación de alto nivel, debe suponer la trascendencia de la cultura, apego individual y social a valores normativos (morales, cívicos, familiares, etc.) que permitan una mejor convivencia humana caracterizada por la armonía, la paz y la legalidad. Según sea la calidad de la educación nacional, así serán la cultura de un pueblo, las conductas de los individuos y los valores normativos de la sociedad.

En segundo lugar, la educación se halla estrechamente unida a la productividad de un país, y de manera más concreta aún, con la formación productiva de los individuos. Esto a su vez, se concatena al proceso de generación de riqueza de las naciones y los niveles individuales y sociales de bienestar. Una tercera perspectiva, se refiere a la innovación del conocimiento científico, a la investigación y al uso de tecnologías sofisticadas.

La educación tiene relación directa con la productividad de un país con su cultura, valores y conductas de los individuos. Por esta razón, resulta muy interesante realizar un análisis de la planeación de la educación en México, particularmente del subsistema de educación secundaria, pues con ello, conoceremos su estructura, problemática y bondades. Aunado a lo anterior, hemos sido testigos de los cambios en las últimas dos décadas, principalmente en el aspecto político y económico: la caída de la izquierda comunista, la globalización, la formación de bloques económicos, la nueva división política del mundo, la herramienta imprescindible de la informática, etc. Estos hechos implicaron cambios orientados a una modernización.

En el sexenio de 1988 a 1994 la modernización fue llevada hasta el área educativa y el Presidente Carlos Salinas de Gortari expuso, en un discurso pronunciado en Nuevo León el

9 de octubre de 1989, que los cambios mundiales referidos en el párrafo anterior, implicaban realizar una modernización educativa, la cual ya estaba en proceso en otros países como Japón, Francia y Estados Unidos, y por ello era necesario emprenderla en México. Además agregó que el sistema educativo mexicano presentaba rezagos, desequilibrios, inequidades y deficiencias. Por ello era inevitable iniciar la modernización misma que era indispensable para lograr los grandes objetivos nacionales. Bajo esta perspectiva, fue conveniente analizar la citada modernización, por lo que se revisaron las acciones llevadas a cabo en el sexenio de 1988 - 1994 en materia educativa. Los cambios en la Administración Pública, especialmente en el área de la educación, fueron prioritarios y por ello este trabajo pretende realizar un análisis que pueda derivar reflexiones útiles.

Por lo anteriormente expuesto la problemática que considera el presente trabajo se circunscribe al análisis de la educación secundaria la cual actualmente, se halla integrada a la educación básica, misma que esta constituía por la educación preescolar, primaria y secundaria.

En este sentido se describió el proceso de la modernización educativa llevada a cabo en el sexenio de 1988 - 1994 y de qué manera afectó a la educación secundaria transformándola por primera vez en la historia nacional, en una educación obligatoria y ciclo final de la educación básica. Esta modernización tuvo sus móviles en el rezago educativo acumulado por más de 20 años en que el sistema educativo se mantuvo ajeno a reformas educativas importantes.

Por otro lado, se hace evidente como los objetivos de la educación secundaria no son precisos en virtud de que sus características actuales son el exceso de abstracción y ambición, lo cual realmente los transforma en pretensiones generales, deseos y aspiraciones, pero nunca en objetivos concretos susceptibles de evaluarse o medirse. Esta es la falla más importante en la planeación educativa, pues la imprecisión de los objetivos conlleva a la desigualdad y al rezago. Esto se evidencia en el análisis de los indicadores educativos, los cuales demuestran el carácter heterogéneo del sistema educativo mexicano, su falta de unidad y calidad.

Al mismo tiempo, se resalta la importancia de diseñar sistemas eficientes de evaluación y control del sistema educativo nacional y particularmente, en la educación secundaria. Son de tal trascendencia estos sistemas, que de ellos dependen la flexibilidad, vigencia, actualidad, frescura y funcionalidad que permitan evaluar, controlar y aportar los diagnósticos, resultados y correctivos para el sistema educativo en todos sus niveles, lo cual deberá garantizar el funcionamiento óptimo del mismo, en detrimento de la rutina, burocratización, estatismo y rezago.

El enfoque para abordar la problemática es la perspectiva de la planeación, concebida como un instrumento de la Administración Pública cuya utilidad permite lograr reformas incluyendo las referidas al área educativa.

Considerando lo anterior, ésta tesis se compone de cuatro capítulos. En el primero se aborda el concepto de Estado, entendido como una forma de organización política de la sociedad, producto de la modernización que apareció en el siglo XVI y continúa evolucionando hasta nuestros días y se caracteriza por ser un grupo humano establecido en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, con la finalidad de permitir la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Asimismo se expone el concepto de gobierno que concretamente contempla tres aspectos: el primero se refiere al conjunto de personas que ejercen el poder; el segundo se refiere a las instituciones estatales, al régimen político; y el tercero se refiere a los poderes ejecutivo y legislativo.

También se señala el concepto de la Administración Pública como el conjunto de instituciones ubicadas en el poder ejecutivo que tienen como propósito cumplir con los objetivos de dicho poder, así como promover la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando con ello, la acumulación del capital. Constituye una forma de relación entre el Estado y la sociedad manifestándose con su carácter dual de dirección administrativa y dominio político.

Los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública son expuestos con el deseo de ubicar contextualmente el objeto de estudio de esta tesis: la planeación de la Educación Secundaria en México en los años 1988- 1994. De esta forma se confirma que la planeación de la educación resulta ser responsabilidad del Estado Mexicano y que concierne al Gobierno, particularmente a la Administración Pública y específicamente recae en la Secretaría de Educación Pública, es decir en la Administración Pública Centralizada.

El capítulo segundo analiza la planeación, la cual es una función de la Administración que constituye un instrumento técnico que permite identificar y fijar objetivos, aportar y seleccionar estrategias para cumplir dichos objetivos, asignar y coordinar responsabilidades, recursos, acciones y tiempos de ejecución, evaluar resultados y aplicar correctivos. La planeación dentro del desarrollo integral en los Estados contemporáneos, es utilizada como herramienta técnica para enfrentar los diversos problemas que encaran los gobiernos de las naciones. Asimismo se exponen los principios, etapas y marco legal de la planeación, así como un breve antecedente de la planeación en México.

En el capítulo tercero se mencionan los tipos y modalidades de la educación en México y las bases jurídicas del sistema educativo nacional.

El capítulo cuarto expone el proceso de Modernización de los años 1988-1994, la reforma de la educación secundaria y sus resultados. En ese sentido se detalla el papel realizado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) para llevar a cabo la consulta nacional que dio lugar al programa para la Modernización Educativa (PEM) el cual sintetiza los retos educativos y el diagnóstico de la educación del país. Fueron siete los retos educativos: el reto de la descentralización, el reto demográfico, el reto del rezago, el reto del cambio estructural, el reto de vincular los ámbitos productivo y escolar, el reto del avance científico y tecnológico, y el reto de la inversión educativa.

Por lo cual el gobierno mexicano definió una estrategia para emprender en aquella época un cambio basado en la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. Se elaboró un nuevo modelo educativo que implicó modificar los contenidos educativos. Al respecto se detalla este proceso en el ámbito de la educación secundaria.

Asimismo se analizó el aspecto de Asignación de Recursos a la educación nacional y a la educación secundaria. Este análisis tuvo la finalidad de comprobar la afirmación del presidente Carlos Salinas de Gortari de haber otorgado mayores recursos a la educación, situación que efectivamente se cumplió por lo que existió congruencia entre el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y la asignación de recursos presupuestales a la educación secundaria en particular.

De igual forma se abordan aspectos relacionados con los recursos humanos y la carrera magisterial.

Derivado del presente trabajo se considera que no existe una precisión suficiente de los objetivos del sistema educativo, que es necesario establecer sistemas de evaluación más congruentes para la educación secundaria, la conveniencia de homogeneizar este tipo de educación, afinar los correspondientes planes y programas de estudio, redefinir y actualizar las actividades tecnológicas rescatando la experiencia de las secundarias técnicas respecto al manejo de dichas actividades, equipamiento de laboratorios y talleres de las escuelas secundarias, consolidar la telesecundaria estableciendo mecanismos de colaboración tecnológica con los otros tipos de educación secundaria como por ejemplo las prácticas tecnológicas por medio de programas virtuales (softwares), definir con precisión los objetivos y sistemas de evaluación del subsistema de educación secundaria y, otorgar mayores apoyos a los programas que el Consejo Nacional de Fomento Educativo ha creado para la atención de la educación secundaria en zonas de marginación y pobreza.

Por todo lo anteriormente señalado se concluye que es necesario fortalecer la relación entre la educación y el modelo de desarrollo, definiendo líneas de corresponsabilidad y complementación de ambos, con la finalidad de estimular la economía nacional, vincular ampliamente la educación y el desarrollo nacional, reorientar vocaciones dentro de los requerimientos nacionales y disminuir el desempleo. Para lo cual es necesario lo siguiente: asegurar el principio de continuidad de la planeación para generar y realizar los cambios que necesite el sistema educativo especialmente la educación secundaria; Establecer verdaderos sistemas de evaluación; Homogeneizar la educación secundaria; Fortalecer las funciones de la Planeación Federal y Estatal, fortalecer la descentralización ya efectuada para mejorar la educación secundaria y los resultados de sus indicadores así como la calidad educativa en

este subsistema y, finalmente, fortalecer los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo que se relacionan con la educación secundaria.

CAPITULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Brevemente se exponen sus conceptos y generalizaciones con el deseo de ubicar contextualmente el objeto de estudio de esta tesis: la Planeación de la Educación Secundaria en México en los años 1988-1994. De esta forma se confirma que la planeación de la educación resulta ser responsabilidad del Estado Mexicano y que concierne al Gobierno, particularmente a la Administración Pública y específicamente recae en la Secretaria de Educación Pública, es decir en la Administración Pública centralizada.

En consecuencia, parece idóneo que previo al desarrollo del análisis educativo, se expresen los conceptos o marcos referenciales de éstos términos tan importantes y al mismo tiempo se tratan los señalados términos de una forma sumamente breve y sencilla, en virtud de que no es el propósito de esta investigación aportar nuevas evidencias o conocimientos para la filosofía o para la ciencia política en ese sentido, sino el de ubicar en su contexto el tema educativo mexicano.

1.1 CONCEPTOS

ESTADO.

Héctor González Uribe,¹ elaboró un concepto del Estado realizando previamente un análisis histórico. De acuerdo a éste autor, el término Estado Moderno designa la organización política de los hombres y su origen se remonta a los siglos XV y XVI en Italia.

¹ González Uribe Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa. México 1989. p. 143

Sin embargo, este fenómeno político ha existido desde los inicios de la evolución humana y ha recibido desde entonces, diferentes nombres. Con base en esta perspectiva, durante la historia de la civilización humana, la comunidad política ha presentado diferentes nombres. Y todos ellos se refieren al Estado.

En este sentido, en Grecia por ejemplo, se distinguen realidades políticas de su tiempo, como fueron la época arcaica, la Grecia clásica y la época helénistica. En los tiempos primitivos, las unidades sociales y políticas fundamentales se conocían como *genos* que eran como clanes familiares más o menos poderosos. Estos al agruparse daban lugar a las *fatrias* y a su vez, a las tribus. El jefe del *genos* era un *basileus*, es decir, un rey. Del agrupamiento de varios *genos* surgió un *basiléuteros*, o sea un rey con más poder y a la unidad más fuerte se le llamó *basiléutatos*, que significaba el máximo rey. Este último fue el jefe verdadero y supremo que atendió los intereses espirituales y materiales de todos los *genos*. Pero esta organización primitiva declinó debido a los cambios sociales y económicos que derivaron en nuevas estructuras políticas en la Grecia clásica, entre las que destacó la ciudad, la *polis*. Las *polis* fueron ciudades pequeñas en su tamaño pero muy ricas en sus actividades comerciales, culturales y políticas. Entre ellas trascendieron Esparta, Atenas, Tebas, Corinto, Megara, Miletos y otras más. En ellas se desarrollaron los fenómenos políticos más interesantes de la vida política antigua; la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más.

Aparecieron nuevos términos en el lenguaje político griego como *Polis* (ciudad), *Basileias* (reino) y *Koinon* (lo común). Las *polis* mantenían una gran rivalidad por lo que había hostilidad entre ellas pero no una guerra abierta.

Por otra parte, en el análisis político de Roma, existen datos relevantes de evolución política. Luego de una época arcaica en que se dio un régimen monárquico (*regnum*), se pasó a la república (509-27 a.c.) y se concluyó con el imperio de la época clásica (hasta 284 d.c.)

Se usaron términos como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común; *res publica* para denominar la cosa común, o sea una organización política que puede variar pero no en una forma constitucional determinada; *civitas* una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro estaba constituido por una ciudad; *ius civitatis*, o sea, el derecho de ciudadanía. De la *civitas*, como forma de comunidad política se paso al Imperio.

En otra etapa de la historia, en la Edad Media, hubo una diversidad de nombres aplicados a la agrupación política, esto debido a la existencia de diferentes realidades políticas. Así por ejemplo después de la caída del Imperio romano, se trató de reconstruirlo dándole un enfoque cristiano, al servicio de Dios. A principios del siglo IX (e.c.) surgió el Imperio Carolingio, teniendo como líder a Carlomagno y a finales del siglo X, el Sacro Imperio Romano Germánico, fundado por Otón el Grande. Los términos fueron *Imperium* y *Regnum*. En ambos destacó la dominación del príncipe, la potestad del monarca. De aquella última derivaron *Reich* en alemán, *Régne* en francés, *Reign* en inglés y *Reino* en español. Una vez que se deshace el Imperio Carolingio en el año 843, surgieron formas menores de organización política: *reinos*, *ducados*, *condados* y *principados*. Posteriormente los reyes y emperadores no pudieron contener nuevas invasiones ante lo cual los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse así como defender a los habitantes de tierras que solicitaban protección.

Nació el Feudalismo, construyéndose los castillos como fortalezas y sometiéndose al vasallaje a los protegidos. La nueva autoridad fue el señor feudal, el cual era intermedio entre el Rey y los súbditos. Los señores feudales ejercían jurisdicción en una región la cual se llamaba Señorío y era en realidad un pequeño reino dentro del grande. El poder político se basaba en la propiedad de la tierra. En la misma Edad Media, en el siglo XI, surgieron de nuevo las ciudades debido a la paz relativa de aquel momento y por el florecimiento del comercio como consecuencia de las cruzadas.

Hacia fines de la Edad Media las características políticas fueron la decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios de la soberanía papal, la decadencia de los señoríos feudales y el crecimiento de los reinos nacionales de Inglaterra, Francia y España. En Italia algunas ciudades crecieron en el comercio, la industria y las artes, llegando a ser independientes con gran influencia del renacimiento humanista.

Entre estas ciudades estaba Florencia, y es aquí, en 1513, donde el político Nicolas Maquiavelo escribió su obra "EL PRINCIPE"², y en donde aparece el término de *Estado* mencionando: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres son estados y son, o República o Principados". Esta palabra de Estado citada por Maquiavelo se extendió por Europa durante los siglos XVI y XVII. Luego en Alemania se utilizaron las expresiones Estado, repúblicas y Estados públicos para referirse al estado total de los asuntos generales del país.

² Maquiavelo Nicolás. El Príncipe. Diálogo Abierto /46/ Política. Ediciones Coyoacán, México.1996. p.37

En el siglo XVIII el término Estado se utilizó en la literatura científica, leyes y documentos políticos, aunque muchas veces conservó un sentido restringido de provincia o territorio.

A pesar de ésta ilustración histórica de la organización política referida al Estado, Héctor González reconoce una abierta polémica acerca del concepto, esto se debe a la comparación entre Estado y sociedad. En unas ocasiones ambos se identifican y se considera al Estado como la manifestación más elevada de la sociedad. Pero en otras ocasiones se reduce al Estado a una zona o provincia de los social, entonces el Estado es lo específico y la sociedad lo genérico.

Tal antítesis también se observa bajo el punto de vista de la libertad. El Estado es coactivo en tanto que la sociedad es la libertad de las actividades. Entonces el Estado es un negador de las libertades individuales. Sin embargo, existe la posición opuesta que ve al Estado como la expresión de la libertad ética, la libertad dentro de la ley, que salvaguarda a los particulares de los poderosos.

En el campo del Derecho el Estado es el ser y el derecho el deber ser, pero a veces el derecho aparece como un ser social y el Estado como una norma, una antítesis a un derecho natural. El Estado puede ser la totalidad del orden jurídico o la unidad personificada de tal orden. También al Estado se le ha tomado como una persona, es decir, como un sujeto, y otras veces se le considera una cosa, un objeto. En general se le presenta como titular de la soberanía total, pero a veces aparece en un sentido restringido como gobierno regional o provincial.

En Teoría Política el Estado designa la totalidad de la comunidad política, pero otras veces se le identifica con algunos elementos de esa comunidad como son: el poder, el pueblo y el territorio. Con esto resulta que no hay un concepto único de Estado, sino varios.

Héctor González llega a la siguiente definición conceptual del Estado:

“El Estado es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”.³

Luego justifica su definición afirmando que los hombres forman una sociedad humana que se establece una superficie de la tierra, es decir, en un territorio. Unos hombres mandan y otros obedecen, hay así gobernantes y gobernados. Una sociedad jerarquizada. Los gobernantes usan el poder o autoridad, el cual se manifiesta en forma general (leyes, reglamentos), particular o bien, mediante la organización de los servicios públicos (administración). No obstante, el poder del Estado es supremo. Por encima de él no hay ningún otro poder. Y dicho poder no es arbitrario.

El Estado moderno se presenta como un Estado de derecho; es decir, que el Estado crea el Derecho positivo, lo aplica y lo sanciona, pero simultáneamente se somete a él. El Estado se encamina a fines que se entrelazan en un solo fin total que es el bien de toda la colectividad. De tal manera que si no hubiese un bien, no habría Estado sino un simple fenómeno de fuerza sin justificación alguna.

³ Teoría Política. op cit. p. 162

Confirmándose que éstos dos elementos, el jurídico y el valorativo son la esencia del Estado moderno, que ha evolucionado hasta llegar a ser un Estado de derecho. Por eso se insiste en que el poder soberano del Estado actúa bajo un orden jurídico y que el fin del Estado es el bien común y sin dicho bien, sólo habría una estructura que no reflejaría al Estado vivo.

Otro punto de vista acerca del Estado, es del profesor Omar Guerrero⁴ que lo vincula con la modernización, afirmando que una de las manifestaciones más importantes al respecto es el origen del Estado considerado éste como una organización de dominación particularmente contemporánea.

De esta forma, resulta que todas las formas de dominación que existieron hasta antes del siglo XVI (la ciudad Estado, el imperio universal y los regímenes feudales), no son Estados, propiamente éste surge con la modernización política que logró Europa en el siglo XVI, de acuerdo con lo que afirmó Maquiavelo, y ya en el siglo XVIII se constituyó un sistema mundial de Estados, lo cual significó un acontecimiento muy particular y especial en la historia de la humanidad.

El Profesor Guerrero señala en consecuencia que el Estado es un concepto emanado de la modernización, que aparece en el siglo XVI y se desarrolla de manera diferente en el continente Europeo. También afirma que el Estado moderno surgió y se desarrolló en un lapso de 400 a 500 años desde el final de la Edad Media hasta el siglo XIX, es en los siglos XIX y XX cuando el Estado moderno se manifiesta con mayor fuerza y se le considera Estado nacional burgués, luego aclara que el Estado organizado en el régimen burgués de derecho es sólo una fase de la esencia estatal, en su forma más

⁴ Guerrero Omar, El Estado en la era de la Modernización. Plaza y Valdes Editores. México 1992. p 57.

evolucionada de modernidad, o sea la más representativa, agrega el Profesor Guerrero que el “Estado Moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad, los signan hoy la soberanía, intervención racional en la economía, régimen de derecho y nacionalidad. Esta suma de ingredientes de estatalidad, que tardo 500 años en desarrollarse, definen al Estado moderno el cual, cuanto más cerca esté de nuestro tiempo, más modernamente será concebido”.⁵

Por otro lado, Norberto Bobbio⁶ se extiende en las clasificaciones de las formas de Estado, señalando las siguientes:

El Estado totalitario: refiriéndose a los Estados socialistas y particularmente a la ex-uni6n Sovi6tica, Bobbio explica que no hay una definici6n oficial al respecto, pero sin embargo s3 es posible distinguir sus elementos predominantes, hall6ndose una gran burocracia, esto es, un Estado burocr6tico dominado por una oligarqu3a, en donde existe el r6gimen de partido 6nico, este 6ltimo es el que da origen al Estado totalitario ya que se crea un sistema pol3tico en donde el control se extiende a todo el comportamiento humano, no habiendo cabida ni para la Iglesia, ni para la sociedad civil, en un sentido general, el Estado absorbe y determina el destino pol3tico y econ6mico.

El Estado y el no Estado: En este aspecto, Bobbio se refiere a los campos religioso y econ6mico y los denomina como “no Estado”, mismos que simult6neamente constituyen limites para el Estado. Por ejemplo, al aparecer el cristianismo el no Estado se vuelve una instituci6n con la cual el Estado lucha constantemente. De igual forma sucede con el Estado burgu6s donde el aspecto econ6mico tiene gran prioridad.

⁵Idem. p. 73

⁶ Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y sociedad. F.C.E. M6xico. 1989. p. 157

Según Bobbio, en referencia al ámbito religioso surgen dos figuras de Estado: el Estado confesional, o sea aquel que determina una religión como religión de Estado y el Estado laíco, el que permite la libertad religiosa; en referencia al aspecto económico también hay dos figuras de Estado: El Estado de Bienestar, es decir, el Estado intervencionista que vela por el bienestar de los súbditos y el Estado abstencionista que no interviene en la economía.

El Estado confesional y el Estado intervencionista pueden coincidir dando lugar al Estado Eudemonológico propio del siglo XVIII, a decir de Bobbio, con la doble finalidad de lograr la felicidad de los súbditos del Estado así como alcanzar un bien ultraterrenal a través de la religión oficial y verdadera.

Existe, no obstante, otro tipo de Estado denominado Estado liberal, que se contrapone al Estado Eudemonológico y que consiste en ser laico respecto al ámbito religioso, y abstencionista respecto al ámbito económico. A éste mismo tipo de Estado, también se le conoce como Estado de Derecho, que de acuerdo a Bobbio, su finalidad es permitir jurídicamente el crecimiento y desarrollo autónomo de ambas esferas: la libertad religiosa y la libertad económica. Esto deriva de un proceso de emancipación del Estado con relación al cuidado de los asuntos religiosos y económicos.

Bobbio también menciona otro tipo de Estado, llamado Estado policía o gendarme, el cual es producto de un proceso de desmonopolización del poder ideológico y del poder económico por parte del Estado, quedándole solo el monopolio de la fuerza y mediante ello asegurar la libertad de las ideas, el final de toda ortodoxia, libertad de circulación de bienes y el final de todo proteccionismo.

Por su lado Karl Marx⁷ afirmó que las formas de estado no se explicaban por la evolución del espíritu humano, sino que se originaban en las condiciones materiales de existencia explicando que las relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden formas sociales determinadas de conciencia. En consecuencia, el modo de producción condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general.

Karl Marx también señaló que los cambios que se producían en la base económica afectaba más o menos, lenta o rápidamente toda la superestructura. De esta manera al entrar en contradicción las fuerzas productoras de la sociedad con las relaciones de producción existentes significaba su expresión jurídica con las relaciones de propiedad y surgía una era de revolución social.

Sin embargo, el autor aclaró que una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productoras que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones hayan sido incubada en el seno mismo de la vieja sociedad. De esta manera resulta que para Karl Marx los modos de producción asiáticos, antiguos, feudales y burgueses modernos pueden ser designados como otras tantas épocas progresivas de la formación social económica.

⁷ Marx Karl. Contribución a la crítica de la economía política. Siglo XXI Editores. México. 2003. p.4

Dicho de otra forma, para Karl Marx, la explicación de las formas de Estado consiste en el modo de producción, es decir, en la existencia de una base o estructura económica a partir de la cual emanan las formas ideológicas que son, las ideas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas y filosóficas.

Por otra parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas⁸ reconoce que el Estado es un tema ampliamente debatido por la filosofía política pero sus tratadistas aún no llegan a un acuerdo común. Por ello hay disciplinas que consideran al Estado como una comunidad política desarrollada consecuencia natural de la evolución humana; otras, como la estructura del poder político de una comunidad; otras como el escenario de las aspiraciones nacionales. El Estado aparece identificado con la sociedad, pero otras veces aparece contrapuesto a ella; en otras ocasiones del Estado es equiparado con la nación o con el poder.

Respecto al concepto de Estado el Instituto de Investigaciones señala que éste es controvertido y por ello solo es posible hacer una caracterización del Estado. Afirma que el Estado es una corporación, una persona jurídica. Tal corporación es una corporación territorial ya que actúa en un espacio en una determinada circunscripción territorial. Otra característica es que actúa de forma autónoma, independiente lo cual significa poder originario, autoridad soberana o soberanía. De acuerdo a éstas características el Estado es definido como una “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.⁹

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. UNAM. Edit. Porrúa. México 1988. p. 1320

⁹ Idem. p. 1322

En cuanto a la unidad del Estado, ésta se constituye por normas que regulan el comportamiento de los individuos. No existe una unidad natural. En cuanto al poder del Estado, significa la relación de mando y obediencia pero basada en una autoridad, la autoridad del Estado, lo que a su vez significa tener el Poder y el dominio. Pero dominio tiene relación con el sistema normativo. El dominio depende de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas de éste orden efectivamente regulen el comportamiento de los individuos.

Una característica más del Estado es la Soberanía, es decir, que exista una comunidad política independiente, lo cual se logra cuando la instancia creadora del derecho es acatada por toda la población misma que solo obedece a dicha instancia reconociéndola como única y superior.

Finalmente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas refiere que el Estado es una organización basada en normas, es decir, el aparato regulador del Estado son las reglas. Tal aparato normativo, motiva y persuade la conducta de los individuos. De esta manera el Estado logra que los individuos se comporten de la manera que él desea. La provocación de conductas socialmente deseadas se logra con la amenaza, la aplicación de la fuerza, el castigo. En suma, "la teoría coercitiva" lleva al surgimiento del Estado, este alienta a que los individuos de la comunidad realicen ciertos actos así como desalienta o prohíbe otras actividades, para hacer efectivos tales actos, el Estado se vale del derecho, mediante la sanción o la coacción se motiva el comportamiento de los individuos en una comunidad. El poder del Estado radica entonces en su fuerza, la cual esta constituida por un orden jurídico efectivo.

Según Ignacio Pichardo Pagaza ¹⁰ existe una rama de las ciencias sociales que estudia al Estado, que es la Teoría General del Estado, misma que agrupa a las siguientes teorías:

- a) Teorías organicistas: éstas contemplan al Estado como un organismo viviente, con voluntad propia, discernimiento, voluntad y habilidades. Su desarrollo histórico se asemeja al desarrollo biológico de los seres naturales.
- b) Teorías sociológicas: entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación la cual tiene sustento por la unidad permanente de hombres asociados. El Estado es entonces una comunidad derivada del acuerdo de voluntades de los individuos según un fin. En consecuencia, el Estado se basa en la unidad de asociación.
- c) Teorías Jurídicas: según Ignacio Pichardo, éstas teorías han tenido más aceptación en la discusión del Estado. Se distinguen dos corrientes: las que sostienen la personalidad jurídica del Estado y aquellas que lo identifican con el Derecho. En el primer caso el Estado tiene una personalidad, pero no igual a la del ser humano, es más bien una unidad jurídica, que tiene sus realidades. Estas no son absolutas, sino realidades jurídicas. En el segundo caso, las teorías afirman que no es posible explicar o determinar científicamente al Estado porque no pertenece al mundo de la naturaleza o de la causa. Aquel pertenece al mundo de las normas y valores. En consecuencia la metodología causal no puede abordarlo. Es en el orden jurídico donde sí tiene relación. Por ello se identifica al Estado con el derecho. El Estado es el orden jurídico; la expresión de un orden jurídico. Entonces la teoría del Estado es posible como teoría del Derecho, ambas como teorías de la norma jurídica. El autor representativo de esta corriente es Hans Kelsen, quien considera como elementos del Estado los ámbitos de validez personal, espacial y temporal de la norma jurídica. Siendo el grupo de individuos

¹⁰ Pichardo Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública en México. INAP. Vol. I México 1988. p. 24

a quienes se les aplicaría una norma en un supuesto, la validez personal; el espacio geográfico donde se aplica la norma es la validez espacial; y el tiempo que tiene vigor una norma jurídica es la validez temporal.

Pichardo Pagaza distingue los elementos del Estado: la población, el territorio y el poder. La población es el grupo humano que reside en cierto espacio físico, es el conjunto de habitantes que residen sobre un territorio y unidos por la convivencia. El territorio es el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el cual el Estado ejerce su poder. Según Pichardo, el poder es entendido por unos autores como el hecho de que unos hombres manden y otros obedezcan; para otros es la acción ejercida autoritariamente sobre los individuos de la nación, otros más los contemplan como “potestad estatal”, misma que se manifiesta como soberanía y poder público, entendiendo la potestad como la función de crear mandatos obligatorios dirigidos a los miembros de la comunidad estatal; la soberanía se refiere a la independencia que tiene el poder del Estado con relación a otros Estados, existiendo una base de igualdad, también soberanía tiene que ver con la supremacía, es decir, la soberanía interior la cual se entiende como el poder supremo del Estado con relación a los individuos y colectividades que viven en él, Estado y poder público son una misma cosa.

Se han expuesto diversas perspectivas de diferentes autores respecto al Estado, para efectos del presente estudio el concepto de Estado al que llegan Héctor González Uribe y el Profesor Omar Guerrero, muestran claramente y de manera completa sus elementos constitutivos del mismo y en el segundo caso, se especifica el lugar histórico que le corresponde al Estado Moderno, así como su desarrollo y características particulares. Los criterios que estos autores exponen, sin menospreciar a otros, resultan más sustentables para definir el marco teórico de la presente investigación.

De esta forma el concepto de Estado se deberá entender como una forma de organización política de la sociedad, producto de la modernización, que apareció en el siglo XVI y continúa evolucionando hasta nuestros días y se caracteriza por ser un grupo humano establecido en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, con la finalidad de permitir la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

GOBIERNO:

A diferencia del concepto de Estado, el de gobierno cuenta con más acuerdos y aceptación de su definición, es importante observar cómo el gobierno mantiene una relación trascendental con el Estado. Una primera definición consiste en explicar al gobierno “Como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad”¹¹

Por otro lado PLATÓN, en su libro de la Republica menciona las diversas formas de gobierno¹². Platón considero la aristocracia (gobierno de los filósofos); timocracia y oligarquía (gobierno de los propietarios); la democracia (gobierno del pueblo); y la tiranía. Aristóteles¹³ concibió formas puras de gobierno como la monarquía (gobierno de una sola persona); aristocracia (gobierno de una minoría de notables); y democracia (gobierno de las mayorías). Las formas impuras son la tiranía, la oligarquía y la demagogia; son formas corrompidas o degeneraciones de las formas puras. Maquiavelo¹⁴ habló de los estados, las repúblicas o principados. Montesquieu¹⁵ distinguió entre monarquía, despotismo y república.

¹¹ Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Diccionario de Política tomo I. Edit. Siglo XXI. México 1984. p. 743

¹² Platón. La República. UNAM. México 1978 p. 273

¹³ Aristóteles Op. cit. p. 171

¹⁴ Nicolas Maquiavelo Op. cit. p.37

¹⁵ Charles de Montesquieu. Clásicos del pensamiento político. Corina Iturbide Centro de Estudios Políticos. UNAM. 1987 p. 40

Rousseau¹⁶ entre democracia, aristocracia y monarquía.

Norberto aclara que si el concepto de Estado es relativamente reciente -siglo XVI-, la formación de un poder de gobierno no, pues éste tiene una historia muy antigua, y cita el ejemplo de la ciudad-Estado o el imperio feudal, que fueron formas preestatales y en dónde sin embargo ya existía un gobierno.

A su vez, Karl Marx¹⁷ menciona al gobierno. Señala que existen las fuerzas productivas materiales que constituyen una base o estructura económica de la sociedad y que de ahí surge una superestructura jurídica y política, para luego concluir que “cada forma de producción crea sus relaciones de derecho, sus formas de gobierno propias”. Por lo que para Marx el gobierno deriva del modo de producción.

Al mismo tiempo, Bobbio afirma que en la sociedad moderna el poder del gobierno esta institucionalizado, es decir, tiene relación con el Estado, de esta manera resulta que hay “gobernantes”- personas que gobiernan el Estado- y “gobernados”- grupo de personas sujetas al poder del gobierno en el Estado-; también Bobbio señala que al existir crisis en las instituciones, el gobierno adquiere un carácter carismático, es decir, el carácter personal del Jefe de Gobierno.

Una segunda definición se vincula más al Estado y comprende “el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder”. Agrega Bobbio¹⁸ que tal concepción convierte al gobierno en un aspecto del Estado y que las instituciones estatales a las que se refiere la definición, se les denomina régimen político.

¹⁶ Juan Jacobo Rousseau. El contrato social. Principios de Derecho Político. Discurso sobre las Ciencias y las artes. Edit. Porrúa. Méx. 1982.p.35

¹⁷ Karl Marx Op. cit. p.4

¹⁸ Bobbio Norberto y Matteucci Nicola Diccionario de Política. op. cit. p. 743

En cuanto a la función del gobierno, ésta consiste en mantener la integración de la sociedad y defenderla de grupos externos. Esto significa preservar la unión y la seguridad sociales. En el Estado, el gobierno coincide con el poder ejecutivo y con los órganos cúspide, la administración pública. Particularmente en el Estado moderno, el gobierno lo integra el Jefe del Estado, -el cual puede ser el monarca o el presidente de la república- y el consejo de ministros dirigidos por el Jefe de Gobierno. En las repúblicas presidenciales el Jefe del Estado es la figura preminente del gobierno y en las repúblicas parlamentarias la figura prominente es el primer ministro. Finalmente Bobbio señala que el recurso que tiene el gobierno para hacer valer su supremacía, es el uso de la fuerza, es decir, el uso del monopolio legítimo de la fuerza.

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas relaciona al gobierno y al Estado: “el gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominada Estado”.¹⁹

Al mismo tiempo el Instituto de Investigaciones Jurídicas se refiere a la problemática de la forma de gobierno como “la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen al gobierno. Es el problema de quién ejerce el poder o de quiénes son los repartidores del régimen político”.²⁰

Así mismo el referido Instituto²¹ advierte que en el lenguaje común el gobierno es sinónimo de dirigir, mandar, administrar, conducir, guiar. El gobierno también es el conjunto de personas que ejercen el poder. De igual manera, es la dirección de los asuntos que

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico. op. cit. p. 1536

²⁰ Ídem p. 1537

²¹ Ídem p. 1537

conciernen a todo el pueblo. Tiene que ver con vocablos como autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, parte del Estado, etc.

Como se aprecia, tanto Bobbio como el Instituto de Investigaciones Jurídicas coinciden acerca del concepto de gobierno, en concreto se distingue en tres aspectos: el primero se refiere al conjunto de personas que ejercen el poder; el segundo se refiere a las instituciones estatales, al régimen político; y el tercero se refiere a los poderes: cuando se vincula al poder ejecutivo o al poder legislativo; resultando el presidente de la república el jefe de gobierno en el primer poder, y en el segundo poder el primer ministro es el que sustenta el gobierno.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El autor Wilbur Jiménez Castro²², explica que etimológicamente administración proviene del término latino *administratio* que significa acción de administrar, y éste último se compone de *ad* y *ministrare*, cuyo significado es servir. Destaca que implícitamente contiene las ideas cooperación y servir. Su concepto de Administración es el siguiente: Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

Según Woodrow Wilson²³, la Administración Pública es fruto de un estudio de la ciencia política y constituye la parte más visible del gobierno, por lo cual la sintetiza como el

²² Jiménez Castro Wilburg. Administración Pública para el desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. México 1975. p. 21

²³ Dwight Waldo. Administración Pública. Edit. Trillas. México 1979. p. 530

gobierno en acción, como el poder ejecutivo, también advierte que la Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público por lo cual cada aplicación especial y particular de la ley general, es un acto de administración. Cita como ejemplos la fijación y recaudación de impuestos, el transporte y la entrega del correo, el equipar y reclutar el ejército y la armada. Woodrow Wilson agrega que el objeto de la Administración es descubrir lo que puede hacer el gobierno, debida y acertadamente, y luego cómo ha de hacerlo con la mayor eficacia y el menor gasto posible, tanto en dinero como en energía.

Por otro lado el Profesor Omar Guerrero²⁴ indica que el capitalismo es el origen del estudio de la Administración Pública, ya que es en este periodo histórico de la humanidad en donde se define tanto la forma como el carácter de aquella a través de la constitución del poder Ejecutivo, fuerte y poderoso, resultado a la vez, de la separación del Estado y de la sociedad, afirma que como objeto de estudio, la Administración Pública tiene cuatro atributos que la ubican en el capitalismo:²⁵ es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado; es la delegación del Estado en la sociedad; está organizada en el Ejecutivo; es el gobierno en acción, la acción del Estado pero no la de la sociedad civil. Por lo tanto, la Administración Pública se ubica en el ejecutivo, subraya el Profesor que el Ejecutivo es el objeto de estudio de la Administración Pública ya que éste poder concentra todas las facultades y capacidades dinámicas del Estado y a la vez organiza y aplica toda su fuerza en la sociedad civil.

La importancia del Ejecutivo es trascendental y el Profesor Guerrero lo justifica señalando que fue a mediados del siglo XIX cuando de forma definitiva, el Estado y la

²⁴ Guerrero Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara 22. México 1986. p. 213

²⁵ Ídem p.214

sociedad quedan separados y simultáneamente, toda la capacidad de acción del propio Estado, se concentra totalmente en el poder Ejecutivo.

De igual manera, el Profesor Guerrero considera equivalentes los conceptos de Gobierno, Ejecutivo y Administración Pública, al expresar que “ el concepto del gobierno queda identificado (...) con el ejecutivo; gobernar es ejecutar hechos, realizar el dominio del Estado en la sociedad (...) Gobierno, Administración Pública y ejecutivo son lo mismo”.²⁶

Continuando con su estudio, el Profesor subraya el carácter dual de la Administración Pública: la dirección administrativa y el dominio político. Entendiéndose la primera como la facultad directiva de la Administración Pública respecto a las diversas “esferas” de la sociedad, “armoniza y coordina la actividad productiva total de la sociedad, como compensación a la división social del trabajo”. El dominio político es “la tarea de control y subordinación de los sometidos por parte de los sometedores. La Administración Pública tiene como misión garantizar el imperio del capital sobre el trabajo (...) siendo la Administración Pública un producto de las clases y sus conflictos, habrá de asumir como tarea el coadyuvar a la reproducción de esas clases sin reproducir sus conflictos”.²⁷

Para finalizar, citamos a continuación el pensamiento del Profesor Guerrero en cuanto a una definición de la Administración Pública:²⁸

a) “La Administración Pública (...) es la acción del Estado en (...) la sociedad...como acción es ejecución, es decir, el poder ejecutivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad”.

²⁶ Ídem p. 220

²⁷ Ídem p. 245

²⁸ Ídem p. 246

b) “La Administración Pública es el gobierno en acción, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad, es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad”, por lo que en “el Ejecutivo se plasman el dominio y la dirección, se concretan en unidad la política y la administración como ejecución. Por tanto, la dicotomía política-administración es falsa(...)”. En consecuencia “Política y administración (...) son la unidad dialéctica de la Administración Pública. Tal unidad (...) excluye toda separación o toda reducción de una a la otra. Decir Administración Pública es decir, a la vez, política y administración”.

Como se puede apreciar, en los conceptos anteriores se distingue el énfasis de considerar a la Administración Pública como el gobierno en acción y sinónimo del Gobierno y del Ejecutivo.

Por su parte el profesor Ricardo Uvalle Berrones²⁹ explica que el Estado y la sociedad civil se relacionan por medio de la Administración Pública. Que ésta actúa como brazo, mediador del Estado, en dos niveles, que son el político y el económico. En el primero, la administración pública aplica la ley general, la individualiza para así hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En el segundo, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca.

Luego el Profesor Ricardo Uvalle subraya que el propósito fundamental de la Administración Pública es “la conservación del interés general, esto es, el predominio del interés político de la clase dominante; para ello, gobierna por igual a las clases sociales, y conforme a la lucha de clases, reivindica en algunos casos las demandas de las clases

²⁹ Uvalle Berrones Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública. F.C.E. México 1984. p. 107

dominadas, pero no para anular la dominación de la burguesía, sino para asegurarla”.³⁰ En este sentido la Administración Pública garantiza el predominio de la clase dominante social, expresado en la lucha de clases, sino que lo atenúa hasta límites que no rebasen a la sociedad ni al Estado.

Luego, el Profesor Ricardo Uvalle, explica que la Administración Pública y el gobierno se expresan de manera unida en el Poder Ejecutivo: “El Ejecutivo como supremo depositario de la Administración Pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el gobierno en acción y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Hablar de Administración Pública es destacar la acción del Ejecutivo en la sociedad civil; es subrayar el supremo poder del Estado capitalista, es destacar que el Gobierno y la Administración Pública no son entes divorciados, sino que configuran una unidad dialéctica que cobra realidad política en el ejecutivo”.³¹ Concluye afirmando que: (...) el Estado se relaciona con la sociedad a través de la Administración Pública (misma que es) la instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil y como brazo central del mismo, plasma su acción en la sociedad a través de entes administrativos y políticos que la integran, tales como los ministerios, las secretarías de Estado y los organismos para estatales...además promueve la actividad económica y social para estimular el avance e las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando de esta manera la acumulación del capital.³²

³⁰ Idem p. 108

³¹ Idem p. 109

³² Idem p. 109

Se han expuesto diversos autores y sus ideas acerca de la Administración Pública, con base en ello se concluye el siguiente concepto:

La administración Pública es el conjunto de instituciones, ubicadas en el poder ejecutivo que tienen como propósito cumplir con los objetivos de ése poder, así como promover la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando con ello, la acumulación del capital. Constituye una forma de relación entre el Estado y la sociedad manifestándose con su carácter dual de dirección administrativa y dominio político.

Cabe mencionar algunas diferencias entre la administración pública y la administración privada. Al respecto explica el Profesor Omar Guerrero³³ que la oposición Administración Pública-Administración Privada deriva de la separación del Estado y la sociedad lo cual significa una separación entre vida pública y vida privada. Señala que la Administración Pública es la acción del Estado en la sociedad la cual se manifiesta como dirección administrativa y dominio político. En cambio la administración privada está presente en las organizaciones productivas de la sociedad y consiste en la gerencia del trabajo material de los obreros con la finalidad de sostener la supremacía del capital sobre el trabajo.

De igual forma afirma que la Administración Pública representa al Estado y constituye una forma de relación entre la sociedad y el Estado. Al ser pública, intenta especificar su universalidad en la particularidad de la sociedad. A su vez, la administración privada es el individualismo de la sociedad civil aunque tal individualidad jamás se

³³Idem p. 244

universaliza en el Estado. Concluye el Profesor Omar Guerrero que ambas administraciones son opuestas y sólo tienen dos puntos en común:

- 1.- La armonización y coordinación del trabajo cooperativo.
- 2.- Garantizar la supremacía del capital sobre el trabajo, reproduciendo así la clase hegemónica sin reproducir sus antagonismos.

Por su lado, Ludwing Von Mises ³⁴ establece que la Administración Pública está obligada a cumplir con normas y reglamentos especificados por la autoridad de un organismo superior. Que sus objetivos no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad. Tampoco existe precio de mercado para sus logros, por lo que los funcionarios públicos actúan con base a principios totalmente distintos de los que se aplican con fines utilitarios. Los asuntos de la Administración burocrática no se miden por cálculo económico. Luego explica que la administración comercial o utilitaria tiene fines lucrativos. Su objetivo es la utilidad y el beneficio. Sí hay relación entre los ingresos y los gastos. El precio del mercado es esencial para sus logros.

Termina el autor aclarando que la Administración Pública no es una empresa para ganar dinero, sino que aquella resuelve problemas desconocidos por la administración de negocios. Y que la eficiencia del gobierno no debe compararse con la labor, de la empresa- así como tampoco una reforma burocrática será posible solo con el nombramiento de hombres de negocios en la Administración Pública.

Para el autor Wilburg Jiménez Castro³⁵, la Administración Pública y la Administración Privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa, con principios y bases

³⁴ Ludwing Von Mises. Burocracia. Newhaven. Universidad de Yale. E.U.A. 1944 p. 40
Reproducido textualmente por Dwight Waldo. op cit. p. 530

científicas comunes. Sus diferencias estriban en sus funcionamiento y dimensión. Así, la Administración Pública presenta estructuras enormes, diversidad de múltiples actividades, alto grado de interrelación e interdependencia de diferentes factores y mando múltiple ejercido por personas y grupos. Consta de una mayor rigidez debido al marco legal y reglamentario que lo norman, eso para responder a un sistema democrático de gobierno y la distribución misma del poder en límites leales. Carece de ambición lucrativa y no tiene forma de medición ante la falta de ganancias.

En cambio la administración privada, responde a la ambición de lucro; la aplicación de sus principios y sus realizaciones son más dinámicas; su dimensión es menor y sus logros son susceptibles de cuantificarse.

Derivado de la exposición anterior se puede mencionar que las diferencias fundamentales de la Administración Pública con relación a la administración privada son:

- Su carácter público; lo cual significa ser el gobierno en acción; la presencia del Estado en la sociedad. Su acción esta orientada hacia la satisfacción de necesidades de interés público.
- Su finalidad y dimensión: Su fin no es la ganancia, la utilidad o el lucro, sino el de proporcionar bienes o servicios de carácter público. Su dimensión sumamente superior con relación a la empresa privada.
- Su marco jurídico: el cual es más rígido y estricto en observancia.

Ahora bien, en cuanto a su composición, y específicamente refiriéndonos a México la Administración Pública se encuentra organizada en centralizada y paraestatal.³⁶ La

³⁵ La Administración Pública para el desarrollo integral. op. cit. p. 30

³⁶ Agenda de la Administración Pública Federal. Artículos 1 – 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ediciones Fiscales ISEF. México 2004 pp. 1- 2.

Administración Pública centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Administración Pública Paraestatal está compuesta por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Así mismo, la Administración Pública descentralizada funciona con base en la sectorización, misma que Ignacio Pichardo Pagaza define como: "...el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de la Secretaría o Departamento. La sectorización, es por tanto, un sistema de trabajo".³⁷

Los objetivos del funcionamiento sectorial son:

- a) Organizar la administración paraestatal en sectores de actividad, coordinadas por una Secretaría o Departamento Administrativo.
- b) Impulsar a las entidades paraestatales hacia la integración coordinada en el sistema económico nacional y constituir las como instrumentos de desarrollo.
- c) Facilitar a la Administración Pública las funciones de planeación, presupuestación, control, evaluación, etcétera.

Por otra parte, la estructura sectorial contempla tres elementos:

³⁷ Pichardo Pagaza Ignacio op. Cit. p. 223

1.- Las secretarías de orientación y apoyo global, denominadas *globalizadoras* (Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda), son órganos de autoridad y dictan la normatividad de los procesos administrativos.

2.- Las secretarías *coordinadoras* o cabezas de sector (todas las secretarías y el Gobierno del Distrito Federal, exceptuando a la Secretaría de Marina y Secretaría de la Función Pública), tutelan y armonizan las acciones de un conjunto de entidades paraestatales; compatibiliza objetivos de las entidades, así como sus funciones y crecimiento.

3.- Las *entidades*, es decir, las entidades paraestatales coordinadas, son agrupadas según las cabezas de sector y realizan funciones básicamente operativas. Conservan su personalidad jurídica y autonomía, sin embargo, deben adaptarse al principio de sectorización.

1.2. IMPORTANCIA.

De acuerdo con lo expuesto identificamos que éstos conceptos son trascendentales. Actualmente es común escuchar a la gente hablar del Estado, gobierno, o de la Administración Pública, sin embargo, ocurre que en diversas ocasiones carecen de la percepción adecuada para abordarlos, el concepto del Estado es general, amplio, y en él tiene cabida el gobierno, y la Administración Pública, a su vez, el Estado tiene como elementos constitutivos la población, el territorio y el gobierno y propiamente, como tal, el Estado Moderno adquiere diferentes connotaciones: Estado gendarme o policía, Estado confesional, Estado intervencionista, Estado laíco, Estado eudemonológico, Estado liberal y Estado de derecho.

El Estado es, en consecuencia, una forma de organización política de la humanidad, producto de la modernización, y se caracteriza por ser una sociedad establecida en un

territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, con la finalidad de permitir la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, este concepto es importante ya que indica en qué tipo de organización política vivimos, cómo y cuando apareció, cómo ha evolucionado, así mismo, permite identificar qué elementos están inmersos en esta forma de organización humana, a través de éste concepto del Estado, el ser humano puede identificar hasta dónde ha desarrollado su evolución respecto a su organización política.

El gobierno por su parte, se refiere a las personas que ejercen el poder político; a los órganos que institucionalmente ejercitan el poder, esto es, las instituciones estatales o el régimen político.

Se tiene entonces, que el gobierno es un elemento del Estado y hace referencia a las instituciones y personas que ejercen el poder estatal, este concepto tiene una gran relevancia en virtud de que indica quién es el depositario legítimo del poder político en las organizaciones humanas. En tanto la Administración Pública, se concibe como el conjunto de instituciones, ubicadas en el poder ejecutivo que tienen como propósito realizar los objetivos de ése poder, la importancia de éste concepto es total, debido a que indica que ésta recae en el poder Ejecutivo para auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones, además de que la Administración Pública hace tangible la presencia estatal en la sociedad, por lo cual, permite la relación entre el mismo Estado y la sociedad, la Administración Pública se manifiesta a través de la dirección administrativa y el dominio político.

La ausencia de Administración Pública, impediría al Gobierno realizar sus objetivos, la inexistencia del gobierno provocaría el caos, el desorden, la anarquía social, por lo que ambos conceptos adquieren trascendencia innegable a la luz de las consecuencias que se

generarían con su inexistencia, estos conceptos, referidos en la cotidianidad adquieren trascendencia extraordinaria, porque son fruto del devenir histórico de la humanidad y de su conocimiento político aquilatado a través de los siglos.

CAPITULO II

LA PLANEACIÓN

2.1. CONCEPTO

La planeación se ha convertido en un elemento de trascendencia y utilidad para el hombre y para el Estado, es un aporte de la administración aplicable en todos los campos de las ciencias, con el fin de demostrar lo antes expuesto, a continuación se describe su significado según algunos estudiosos de la administración.

De acuerdo a Stephen P. Robbins³⁸, la planeación es una de las funciones de la administración, que significa definir metas, establecer estrategias y desarrollar planes para coordinar actividades. La planeación comprende la definición de objetivos o metas de la organización, el establecimiento de una estrategia general para alcanzar esos objetivos o metas, y el desarrollo de una jerarquía de planes para integrar y coordinar actividades, considerando tres categorías: extensión, estructura en cuanto al tiempo, y carácter específico.

Por extensión le corresponden los planes estratégicos, que son aquellos que incluyen a todos los objetivos de la organización, establece los objetivos generales y coloca a una organización en términos de su ambiente; y los planes operacionales, los cuales especifican los detalles en la manera en que se van a lograr los objetivos.

³⁸ Robbins P. Stephen. Fundamentos de Administración. Prentice Hall Hispanoamericana. N.Y. 2000.p 57

Por estructura en cuanto al tiempo, derivan los planes a corto plazo, es decir, aquellos que cubren menos de un año; y los planes a largo plazo, o sea los que se extienden a más de cinco años.

Por su carácter específico, emanan los planes específicos, que son claramente definidos y no dan lugar a dudas a la interpretación; y los planes direccionales, que son planes flexibles que se establecen como patrones generales.

Para Joaquín Rodríguez Valencia,³⁹ la planeación es una función de la administración que responde a las siguientes preguntas: ¿qué se quiere hacer?, ¿Qué se va a hacer?, ¿qué cursos de acción deben adoptarse?, ¿Cómo se va a hacer?, ¿Cuándo se va a hacer? y por lo tanto deben establecerse objetivos, determinar los recursos necesarios, estudio del medio ambiente, pronosticar el futuro, revisar y ajustar el plan según resultados del control y coordinar durante todo el proceso de planeación.

Gustavo Quiroga Leos⁴⁰ habla de la planeación estratégica, es decir, que la organización elabora un plan estratégico que explica de manera general cómo competirá en el futuro a partir del presente. La planeación estratégica constituye un proceso que se inicia con el establecimiento de objetivos y metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr esas metas y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y con ello obtener los fines buscados por la organización, afirma Gustavo Quiroga Leos que la administración estratégica se aplica en la administración pública en los planes de desarrollo económico y social.

³⁹ Rodríguez Valencia Joaquín. Introducción a la administración con enfoque de sistemas. ECASA. México 1993. p. 17

⁴⁰ Quiroga Leos Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Edit. Trillas. México 1988 p. 131

William P. Leonard⁴¹ escribe que “ La planeación se hace formulando un sistema de procedimientos y políticas que reflejan los objetivos y metas básicas de la administración (...) ya establecidas dichas políticas, éstas encauzarán la labor hacia los objetivos estipulados definirán el patrón a observar y reducirán la necesidad de que la alta dirección tenga que estar tomando decisiones de tipo rutinario”

Freemont E. Kast⁴² afirma que la “Planeación es el proceso de decidir de antemano qué se hará y de qué manera. Incluye determinar las misiones globales, identificar los resultados claves y fijar los objetivos específicos, así como políticas para el desarrollo, programas y procedimientos para alcanzarlas”.

John H. McConnel⁴³ admite que “La planeación es una función de la administración que consiste en fijar objetivos, determinar procedimientos y asignar responsabilidades”.

Para Ignacio Pichardo Pagaza⁴⁴, la “Planeación es una función de la Administración que consiste en identificar los objetivos de una institución, definir las políticas para realizar dichos objetivos y establecer el marco normativo para cumplir las funciones de la institución. En la planeación advierte que pueden concurrir otras funciones de la administración como la programación por ejemplo”.

⁴¹ P. Leonard William. Auditoría Administrativa. Elementos básicos de la Administración. Edit. Diana. México 1987. p. 32

⁴² E. kast Freemant. Administración en las organizaciones. Edit. Mc Graw-Hill. 1988 p. 98

⁴³ H. Mc Connel John. Técnicas de la Administración Moderna. N.Y. USA.1998 p. 150

⁴⁴ Pichardo Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. INAP. Vol. II. México 1988. p. 18

El artículo segundo de la Ley de Planeación cita en su primer párrafo que “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(…)” El párrafo segundo del artículo tercero de la Ley de Planeación señala: “ Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.⁴⁵

Considerando las definiciones citadas, se puede decir que la planeación es una función de la administración que constituye un instrumento técnico, el cual permite:

- Identificar y fijar objetivos.
- Aportar y seleccionar estrategias para cumplir los objetivos (instrumentar planes, programas y proyectos).
- Asignar y coordinar responsabilidades, recursos, acciones y tiempos de ejecución.
- Relacionar la planeación con otras funciones de la administración a efecto de que la estrategia se halle completa en todos sus términos.
- Evaluar resultados, aplicar correctivos y ajustes para reiniciar la planeación.

A lo anterior, se puede añadir que la planeación, dentro del proceso de desarrollo integral en los Estados contemporáneos, es utilizada como herramienta técnica para enfrentar los diversos problemas que encaran los gobiernos de las naciones.

⁴⁵ Agenda de la Administración Pública Federal. Ley de Planeación. Ediciones Fiscales ISEF. México 2004 pp. 1- 2

PLANEACIÓN Y PLANIFICACION

Según Luis Posse⁴⁶“la planificación se circunscribe al modelo socialista y la planificación al capitalista”. Sobre ello Arturo Guillén⁴⁷ enfatizó que “la planeación surgió en la ex-URSS en 1929 con los planes quinquenales y se extendió el uso de esta técnica a los demás países socialistas surgidos en la Segunda Guerra Mundial. En cambio, los países capitalistas y del tercer mundo aplican la planeación indicativa a partir del término de la Segunda Guerra Mundial y especialmente en los años sesentas. Planeación y planificación se diferencian porque la variable llamada economía de la primera no es controlada por el Estado y en cambio en la segunda sí”.

2.2 PRINCIPIOS DE LA PLANEACION

A juicio de Pichardo Pagaza⁴⁸ existen los siguientes principios:

- Racionalidad. Se basa en el razonamiento y conocimiento científico para seleccionar alternativas de acción.
- Previsión. Considera la posibilidad de que se presenten determinados cursos de acción una vez iniciado el plan.
- Universalidad. Considera todas las fases del proceso socio-económico y administrativo en la planeación.
- Unidad. Integra una unidad orgánica compuesta por planes, programas y proyectos.

⁴⁶ Posse Juan Luis. Los microproyectos y los macroproyectos. Departamento de Administración Pública. Cuadernos 6-7. FCPYS. UNAM. México 1983. p. 30

⁴⁷ Guillen Arturo. La planificación central. UNAM. México. 1986. p. 24

- Continuidad. El carácter flexible y dinámico de la planeación, le permite adaptarse a cambios futuros en sus objetivos, estrategias, etcétera, y con ello hay continuidad en la planeación.
- Inherencia. La planeación está junto al hombre, pues éste individual o colectivamente, siempre pretende objetivos y en consecuencia practica la planeación.

Respecto al Estado, Faya Viesca⁴⁹ encuentra estos principios al decir que el “Estado(...) exige una administración previsor del futuro(...) por eso es obligatorio seleccionar objetivos, metas, proyectos(...) y ser cuidadosos en la selección de prioridades y estrategias. La forma adecuada para cumplir eficientemente con todo esto es contemplando el problema con una visión global y totalizadora de la situación y circunstancias sociales, técnica, económicas y políticas(...)”

De lo que deduce los siguientes principios:

- Selectividad. Consiste en identificar y definir objetivos, cursos de acción y estrategias.
- Previsiones. Anticipa y previene posibles contingencias en un futuro próximo.
- Universalidad. Considera todos los factores socio-económicos y político-administrativos que atañen al plan.
- Flexibilidad y continuidad. Se define por la necesidad de realizar modificaciones al plan den virtud de los diversos cambios que se presenten dentro y fuera de la organización o instrucción. La flexibilidad del plan para ajustarse a las nuevas circunstancias permite la continuidad de su funcionamiento.
- Unidad. La planeación se conforma por un plan, y en su caso, un proyecto.

⁴⁸ Introducción a la Administración Pública en México. Op. cit. p. 19

⁴⁹ Faya Viesca Jacinto. Finanzas Públicas. Edit. Porrúa. México 1986. p. 419

2.3 ETAPAS DE LA PLANEACION

El mismo autor admite las siguientes etapas de la planeación:

- Formulación. Donde se definen objetivos, metas, recursos, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades.

Sus pasos son:

- ♦ El diagnóstico. Para analizar la región o fenómeno a planear.
- ♦ Los progresos. En donde se previene el comportamiento de las variables económicas.
- ♦ La fijación de objetivos. Para la confirmación de objetivos y metas seleccionados.
- ♦ La programación sectorial. En la que corresponde seleccionar objetivos y metas sectoriales, predecir su comportamiento, así como el de la economía sectorial.
- ♦ La programación de recursos humanos. En donde se considera y analizan los elementos capacitados y su disponibilidad para ejecutar el plan.
- ♦ La programación real o física. Sirve para fijar objetivos y combinar los recursos para producir bienes o servicios.
- ♦ La programación financiera. En donde se determinan fuentes de financiamiento y analizan precios de materias primas y flujo de capitales.
- Discusión y Aprobación de Planes. El objetivo es la aceptación del plan mediante la aprobación de los órganos superiores de organización.
- Ejecución. Esa etapa comprende la realización de actividades concretas y específicas.
- Control y evaluación. Implícita conocer y valorar lo establecido en el programa con lo realmente realizado. Se conocen resultados y se confronta con lo planeado. Si existen errores en la planeación, se aplican correctivos.

Juan Luis Posee describe estas etapas de la siguiente manera:⁵⁰ “ El proceso de planeación implica(...)el diagnóstico del contexto político y socio-económico; la formulación de un plan global del que se deducen los programas sectoriales(...) la observación del plan en su ejecución, verificación y evaluación(...) y por último la revisión constante de los planteamientos del plan (...)”

Comparando los puntos de vista de los diversos autores, se considera que las etapas del proceso de planeación deben ser:

- Diagnostico y definición. Para realizar el análisis total de lo que desea planearse. Considerando variables económicas, políticas, etcétera. Aquí se definen objetivos y se seleccionan estrategias.
- Formulación e instrumentación. Consiste en la elaboración de un plan, programas y proyectos.
- Aprobación y ejecución. Es el proceso para darle oficialidad al plan, su aceptación por las autoridades competentes o por los niveles superiores de la organización. Para después iniciar las actividades contempladas en el plan.
- Control. En donde se verifica la realización de las acciones del plan, según disposiciones y tiempos establecidos.
- Evaluación y corrección. Es la parte del proceso en donde se comparan los resultados establecidos en el plan con los resultados obtenidos en la práctica. Surgen los correctivos o ajustes al plan, y ello conduce al diagnóstico, para así reiniciar todas las etapas del proceso de planeación.

⁵⁰ Microproyectos y macroproyectos, op. cit. p. 33

2.4 TRASCENDENCIA DE LA PLANEACIÓN.

La importancia estriba en su utilidad, para los individuos, las organizaciones o para el Estado, la planeación constituye un instrumento técnico valioso para lograr diferentes objetivos, esta herramienta garantiza enfrentar los problemas de la manera más racional y eficiente, el éxito de una empresa, la satisfacción de intereses individuales o colectivos, en fin, todas las actividades consideradas como objetivos, requieren la concepción de un plan previo como alternativa seria y responsable par su cumplimiento.

Concretamente para el Estado, la planeación es sencillamente indispensable pues según Jacinto Faya Viesca "(...)ahora, actuar sin un plan, es (...) comprometer gravemente los intereses (...) de la colectividad y jugar en desventaja en el futuro(...)" Además la planeación adquiere tintes políticos,"(...) democracia y (...)planeación(...)constituyen una admirable combinación: se planea desde una concepción y estructura democrática, con la finalidad de optimizar los recursos humanos, técnicos y económicos con el fin de garantizar y fortalecer los valores de la justicia, la libertad y la democracia."⁵¹

Toda planeación democrática persigue un óptimo desarrollo económico y social, garantizando a la vez los valores de la justicia social y de la libertad." Resulta entonces, que la planeación es un aporte de la administración que facilita al ser humano y a sus organizaciones, incluso al Estado, hacer realidad sus objetivos, de aquí su innegable importancia.

2.5 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

Nuestro país se ha sumado a la iniciativa de planear. También ha sido capaz de ponerse a la altura de cualquier país para hacer de la planeación el instrumento técnico-

⁵¹ Finanzas Públicas op. cit. p. 430

gubernamental del desarrollo nacional. Según Jacinto Faya Viesca⁵², México ha avanzado extraordinariamente en la planeación: “la contemplación en la ley de planificación del Estado, y (...)la formulación de (...)planes (...)es prueba de ello (...)el puro hecho de haber empezado, coloca a México al lado de países (...)que, como Francia, Alemania, Inglaterra, (...)han hecho de la planificación la más esencial y trascendente tarea del gobierno”.

Resulta alentadora la afirmación de Faya Viesca y de que México realmente tenga una interesante experiencia en este ramo de la administración. Por ello, y con el simple objeto de mencionar dicha trayectoria, se citan a continuación los planes del gobierno mexicano. Sin embargo, se aclara que no se trata de un análisis de sus contenidos, como tampoco de los resultados obtenidos si no de una referencia de un estudio de funcionalidad y efectividad de los planes.

- CONSEJO NACIONAL ECONÓMICO DE 1928.

El plan tenía el objetivo de estudiar los asuntos económico-sociales del país, ser órgano de consulta del sector gubernamental y proponer iniciativas para el mejoramiento económico, social y financiero de nuestra nación.⁵³

- LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA DE 1930.

En 1930 se realizó el primer congreso nacional de planeación que pretendió plasmar los problemas del país y sus posibles soluciones. Dicha intención originó la promulgación de la ley sobre planeación general de la república. La ley planteó un “desarrollo constructivo” que consideraba el clima, topografía, planeación e historia nacionales, etcétera.

⁵² Idem p. 450

⁵³ Ceceña Cervantes Luis. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. UNAM México. 1982. p.363

- **PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940)**

El plan sexenal de 1934 fue el primer programa de gobierno del México posrevolucionario. Creado por el Partido Nacional Revolucionario, sirvió de plataforma política al entonces candidato a la presidencia de la república, General Lázaro Cárdenas. El plan advertía un Estado intervencionista que permitía la convivencia social, respetaba garantías individuales y regulaba las actividades económicas nacionales. El plan definía responsabilidades del candidato ante la nación y ante el partido.

- **PLAN SEXENAL (1941-1946)**

El segundo plan sexenal constituyó la plataforma política del Partido de la Revolución Mexicana en 1939. No obstante éste no fue llevado a cabo debido a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. El plan tenía 14 capítulos y reiteraba la intervención del Estado en la economía.

- **COMISIÓN FEDERAL DE PLANEACIÓN ECONÓMICA DE 1942.**

La Comisión Federal de Planeación Económica se creó en 1942 en sustitución del Consejo Nacional de Economía. Fue un órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en materia de planeación y coordinación de la economía del país. Realizó estudios de problemas económicos que surgieron ante la Segunda Guerra Mundial y analizó programas para la movilización económica que requería la cooperación interamericana.

- PLAN SEXENAL (1947-1952).

El tercer plan sexenal se caracterizó por ser un proyecto que preveía inversiones nacionales financiadas por el capital nacional y por préstamos internacionales. En consecuencia se solicitó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un crédito de 250 millones de dólares para realizar el desarrollo industrial de México, así como su recuperación económica. Luego de la solicitud, y como requisito del BIRF, se le envió a éste un “Plan General” que detallaba la economía mexicana en los últimos 10 años y también exponía programas de cómo se utilizaría el crédito. El plan requirió un trabajo arduo y completo. En comparación con planes anteriores a él, resulta ser el mejor de aquella época. Sin embargo, el plan no prosperó debido a que el BIRF no logró el crédito solicitado.

Por otro lado, en 1948 fue creada la Comisión Nacional de inversiones, que tuvo la finalidad de conocer los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y hacerles recomendaciones para un mejor uso de sus recursos financieros.

Finalmente en 1951 se promulgó la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y donde se establecía que los precios en industria y comercio los fijaría el gobierno.

- PLAN SEXENAL (1953-1958)

En 1953 fue creado el Comité de Inversiones para reunir información sobre inversión pública para el periodo 53-58 y que facilitaría formular la política económica en México. La información sería presentada al Presidente de la República. Algunos de los objetivos del plan fueron: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de

incremento en el desarrollo económico, lograr financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit, entre otros. También se establecieron ingresos, gastos de inversión y áreas donde se aplicaría.

- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

En 1959, la Comisión de Inversiones pasó a formar parte de la Secretaría de la Presidencia de la República. El objetivo de la medida fue el de elegirse como órgano central de planeación nacional. Entre sus funciones estaban el de elaborar el plan general del gasto público, programas especiales, planear obras, proyectar el desarrollo regional, coordinar programas de inversión de la administración pública, etcétera.

El poder de la secretaría se acrecentó, pues ordenó a la Secretaria de Hacienda el no otorgar ningún recurso sin la autorización del Presidente. Se estableció también una comisión intersecretarial integrada por la Presidencia y Hacienda, para formular planes nacionales de desarrollo a corto y largo plazo.

- PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA.

Fue elaborado en 1962 para cubrir la segunda mitad del sexenio de Adolfo López Mateos (1962-1964). Su elaboración respondía a tres causas: a) Cumplir la proyección del gobierno mexicano para la década 1961-1970 (“Proyecciones de metas globales de crecimiento de la economía 1965-1970”); b) Cumplir acuerdos de la “Alianza para el progreso” establecidos en punta del este, Uruguay en 1961; c) Aprovechar parte de los 20,000 millones de dólares que entre 1961-1970, Estados Unidos puso a disposición de América Latina por medio de la “Alianza para el progreso”.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

Fue elaborado por la comisión intersecretarial Hacienda-Presidencia. De este plan se derivó el “Programa del Sector Público 1966-1970”. El citado plan sólo fue dado a conocer a unos cuantos funcionarios y nunca se hizo público. Se le conoce también como el “Plan Secreto”.

Por otra parte, debe mencionarse un estudio hecho por la Presidencia en 1967 y que fue importante, pues dividió al país en ocho zonas geoeconómicas, subdivididas en 70 regiones en total. Este estudio se llamo “Zonificación de México para Planeación Económica y Social”.

- PROGRAMA DE INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL.

El quinto plan sexenal realmente tuvo su origen en 1968 y su objetivo consistía en proporcionar mayor información sobre planeación e inventario de los recursos naturales y su mejor aprovechamiento. Fue elaborado por la subcomisión de inversión-financiamiento y se fijaron objetivos, programas regionales, especiales, etcétera. Se abrió la posibilidad de que los estados concurrieran en acciones mediante convenios de cooperación. El plan abarcó los años 1971 a 1976.

- PLAN BÁSICO DE GOBIERNO.

Fue diseñado por el Partido Revolucionario Institucional y sirvió de plataforma política para su candidato a la Presidencia de la República, José López Portillo, para el sexenio 1976-1982. Algunos puntos fueron: crecimiento de 8% anual de PNB, aumentar la eficiencia de las empresas estatales; inversión para eliminar el desempleo; etcétera.

En 1977 hubo dos hechos importantes: la reforma administrativa, que reorganizó a -la Administración Pública Federal; y la planeación económica sectorial 1977-1982, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsable de la planeación.

- LEY DE PLANEACIÓN DE 1983.

Es la ley reglamentaria de Artículo 26 Constitucional y fue publicada el 5 de enero de 1983. La cual establece principios y normatividad de la planeación del desarrollo nacional; la integración del sistema de planeación democrática y las formas participativas de la sociedad civil. Previo a esta ley, no existía otra, que normara con precisión la planeación nacional.

- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Se sustenta en el Artículo 26 Constitucional que señala la creación de un sistema de planeación democrática. Su objetivo es planear el desarrollo nacional y conseguir el crecimiento económico justo y permanente. El instrumento del sistema es el Plan Nacional de Desarrollo, sustentado en la democracia, pues su elaboración es fruto de la participación gubernamental y de los diversos sectores de la sociedad mexicana. Establecido este plan, adquiere carácter obligatorio para toda la Administración Pública.

- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA INMEDIATO DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA.

El citado plan fue instrumentado para funcionar durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Se reconocía una aguda crisis económica. El pesimismo, la desconfianza y la incertidumbre eran los obstáculos que enfrentaba el nuevo gobierno. Algunos postulados del plan fueron el nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, etcétera.

La respuesta a la crisis económica fue el programa inmediato de reordenación económica que proponía ajustar estructuralmente la economía del país. Sus objetivos fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento económico.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Este plan tuvo vigencia en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, planteó cuatro objetivos, a saber:

- I. Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo (integridad territorial, control de recursos naturales, política exterior basada en la no-intervención, autodeterminación, cooperación internacional).

- II. Fortalecimiento de la democracia nacional (perfeccionar procedimientos electorales y ampliación de la participación).

- III. Restablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios (alcanzar en 1994 una tasa de crecimiento cercana al 6%, consolidar la estabilidad de precios reduciendo la inflación a niveles de países socios comerciales de México, política para la industria y comercio, inversión extranjera).

- IV. Mejorar los niveles de vida del pueblo mexicano mediante una mayor eficiencia de la economía (satisfacción de demandas de bienestar social, medio ambiente, cultura, política fiscal justa, política clara de subsidios, etcétera).

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Sustenta las orientaciones principales del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Consta de cinco puntos, a saber:

I. SOBERANÍA. El objetivo general va fortalecer la soberanía, considerando como objetivos específicos: fortalecer al Estado para garantizar la seguridad nacional y la ley: hacer valer la estatura política y el peso económico de México frente a las economías mundiales y foros multinacionales; asegurar que la política nacional en su participación mundial reflejara los intereses del país; defender los derechos de los mexicanos en el extranjero; promover posiciones internacionales según el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a temas de la posguerra fría.

II. POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES. Los objetivos específicos fueron: crear las condiciones legales, administrativas, éticas, etcétera; de los cuerpos policiales para asegurar la protección de los individuos, crear condiciones para que el Estado enfrentara con capacidad a la delincuencia organizada; lograr que los órganos de procuración de justicia fueran auténticos vigilantes de la legalidad y persecución de delitos; dar confianza a la población de que los recursos se utilizaran con legalidad y honestidad; contar con régimen que asegurara la justicia para todos, consolidar la sección de particulares; consolidar la reglamentación de los organismos encargados de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos; y mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de justicia.

III. DESARROLLO DEMOCRATICO. El objetivo fue impulsar la democracia en toda la vida y aspectos del país. Las líneas de acción fueron: realizar una reforma electoral que afirmara la legalidad y la equidad en la competencia electoral; estableciera una nueva

relación entre poderes; impulsara el federalismo y limitara el centralismo; fortaleciera a los estados y municipios; promoviera la participación social y reconociera la representatividad democrática de sus dirigentes y liderazgos; reformara al gobierno para que la función pública fuera honesta y apegada a la normatividad.

IV. DESARROLLO SOCIAL. Los objetivos fueron: propiciar la igualdad de oportunidades para que la población disfrutara sus derechos individuales y sociales; elevara los niveles de bienestar y calidad de vida; disminuyera la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliaron y mejoraron la educación, la salud y la vivienda; armonizaron el crecimiento poblacional y su distribución geográfica; promoción del desarrollo regional equilibrado; para abatir la desigualdad e impulsar la integridad productiva de los mexicanos.

V. CRECIMIENTO ECONÓMICO. El objetivo fue impulsar el crecimiento económico para que fortaleciera la soberanía nacional y el bienestar social. La meta fue superar la crisis financiera mexicana y posteriormente alcanzar tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual. Las líneas de estrategia fueron fomentar el ahorro interno, para alcanzar a finales del sexenio el 22% del PIB en este renglón; generar mayores empleos con mejor retribución; estimular la inversión nacional y extranjera; y aplicar una disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

Al respecto, el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, establece los siguientes objetivos:⁵⁴

I. CRECIMIENTO CON CALIDAD. OBJETIVOS:

Conducir responsablemente la marcha económica del país.

Elevar y extender la competitividad del país.

Asegurar el desarrollo incluyente.

Promover el desarrollo regional equilibrado.

II. ORDEN Y RESPETO.

Soberanía.- Objetivo:

Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional.

Seguridad pública.- Objetivo:

Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Procuración de justicia.- Objetivo:

Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respeto a los derechos humanos.

III. DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.- OBJETIVOS:

Mejorar los niveles de educación y bienestar.

Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Fortalecer la cohesión y el capital social.

Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

⁵⁴ Diario EL Universal. 31 mayo 2001 p. AG y A7

IV. POLÍTICA SOCIAL.- OBJETIVOS:

Mejorar la vida de los mexicanos.

Fortalecer la voluntad de la sociedad y erradicar vasallajes y sumisión, siendo la educación y la salud los apoyos sustanciales.

Integrar a los mexicanos que viven en la pobreza extrema.

V. EDUCACION.- OBJETIVOS:

Hacer de la educación el gran proyecto nacional. Esto es, sociedad y gobierno deben elaborar un proyecto nacional de educación el cual resuelva los rezagos educativos y propicien un futuro bienestar colectivo.

Llevar la educación a todos los mexicanos considerando la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país, para eliminar el rezago educativo indígena.

Procurar una educación con calidad que asegure la convivencia solidaria.

Realizar los cambios en educación mediante el compromiso de todos los niveles de gobierno.

VI. ECONOMÍA.- OBJETIVO:

Promover un crecimiento con calidad de la economía. Se contemplan algunas acciones como estabilidad y crecimiento; conducción eficaz de finanzas públicas; pasivos de largo plazo; crecimiento con calidad humana, etcétera.

VII. POLÍTICA INTERIOR.- OBJETIVOS:

Crear un “sistema de inteligencia”, un sistema de investigación e información.

Impulsar la reforma del Estado.

Respetar y alentar las libertades y derechos públicos.

Contar con un gobierno que rinda cuentas.

Fomentar una política poblacional.

VIII. RELACIONES EXTERIORES.- OBJETIVOS:

Transforma la diplomacia mexicana en promotor del desarrollo económico del país.

Fortalecer las instituciones democráticas de México.

Defender de promoción de los derechos humanos.

Participar en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación internacional.

2.6 MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN

El Artículo 25 constitucional establece la facultad del Estado Mexicano sobre la rectoría del desarrollo nacional y con ello garantizar un desarrollo integral que fortalezca la soberanía y el régimen democrático, fomentar el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de la riqueza y del ingreso. Además advierte la posibilidad de concurrencia de los sectores privado, público, y social a efecto de cumplir con los postulados de la planeación en el área del desarrollo nacional.

El Artículo 26 constitucional precisa la obligación del Estado para crear un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que procure un crecimiento económico, justo, permanente y que garantice nuestra independencia y democratización política, social y cultural. La planeación estatal tiene una base democrática, pues el presente artículo constitucional le obliga al Estado a organizar la participación de los diversos sectores sociales para plasmar en el plan sus aspiraciones y demandas. De esta forma el plan y programas de desarrollo reflejarán las prioridades de toda la sociedad mexicana. Finalmente

este artículo explica que la ley otorgará facultades al Ejecutivo Federal para establecer dicho sistema de planeación, así como los mecanismos de consulta y participación social. En resumen, el ejecutivo dicta los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan, responsables del proceso y los convenios con los estados.

El Artículo 27 constitucional en su Fracción XX, cita que el Estado promoverá el desarrollo rural y expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

El Artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios, aclara cuáles son estos y define las funciones del Estado que no constituyen monopolio.

El Artículo 73 constitucional tiene relación con la planeación al establecer en su Fracción XXIX que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

2. LA LEY DE PLANEACIÓN DE 1983.

Esta ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional, publicada el 5 de enero de 1983, establece los principios y la normatividad de la planeación del desarrollo nacional, de los programas, la integración del sistema de planeación democrática y las formas de participación civil. En cuanto a la instrumentación del plan, la ley expone que ésta procurará: fortalecer la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; una sociedad igualitaria y mejorar la calidad de vida; respetar libertades derechos sociales y políticos y garantías individuales; fortalecer el pacto federal y los municipios; equilibrio de factores productivos para garantizar la estabilidad económico-social y el empleo.

La ley de planeación explica el contenido del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma⁵⁵: “(...) El plan precisará(...) objetivos(...) estrategias y prioridades del desarrollo(...) del país; contendrá previsiones sobre sus recursos(...) determinará instrumentos y responsables de su ejecución: establecerá(...) políticas(...) globales, sectoriales y regionales; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema de planeación democrática(...)”

La ley advierte la existencia de programas componentes del plan, y éstos son:

- Programas sectoriales: contendrá los objetivos, prioridades y políticas que regirán al sector administrativo de que se trate.
- Programas institucionales: los elaboran las entidades paraestatales en sujeción y atención a lo establecido en el plan y el programa sectorial correspondiente.
- Programas regionales: comprende áreas estratégicas o prioritarias derivadas de los objetivos del plan.
- Programas especiales: considera las prioridades del desarrollo nacional fijadas en el plan, así como actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.
- Programas anuales: incluye aspectos administrativos, de política económica, social y ambiental. Tiempo durante el cual rigen las actividades de la Administración Pública. Los programas anuales son elaborados por las dependencias y entidades para hacer posible la ejecución del plan, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

⁵⁵ Agenda de la Administración Pública Federal. Op. cit. p. 8

Al aprobarse el plan y los programas, éstos adquieren carácter obligatorio para todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, el Artículo Cuarto de la Ley de Planeación responsabiliza al Ejecutivo Federal de esta actividad. Para cumplir, el Ejecutivo se apoya en cuatro vertientes:

- Vertiente obligatoria: según el Artículo Noveno de la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración Pública centralizada y paraestatal planean y conducen sus actividades en sujeción a los objetivos del Plan Nacional.
- Vertiente de coordinación: los Artículos treinta y tres al treinta y seis de la misma ley, explican que la coordinación se da entre el Ejecutivo y las Entidades Federativas para actuar conjuntamente y cumplir los objetivos del plan.
- Vertiente de concertación: los Artículos treinta y siete al treinta y nueve de la citada ley, expresan que la concertación se da cuando el Ejecutivo pacta la realización de acciones conjuntas con grupos sociales y con particulares. Esto se formaliza en contratos o convenios y son objeto de derecho público.
- Vertiente de inducción: consiste en dirigir y orientar las conductas y actividades de los sectores de la sociedad hacia los objetivos económicos y sociales plasmados en el plan.

CAPITULO III

EL SISTEMA EDUCATIVO FEDERAL

3.1 ELEMENTOS

El sistema educativo mexicano está compuesto por tipos y modalidades, los cuales se exponen a continuación.⁵⁶

TIPOS EDUCATIVOS

1.- Educación tipo básico. Está compuesta por los niveles preescolar, primaria y secundaria.

- El nivel preescolar atiende a niños de 4 y 5 años de edad y promueva su desenvolvimiento y realización individual.
- La primaria atiende a niños 6 a 14 años y les proporciona los conocimientos suficientes para incorporarse a la sociedad.
- La secundaria atiende a jóvenes de 12 a 15 años; profundiza los contenidos de los niveles precedentes, da bases para la vida productiva y permite la continuidad hacia estudios posteriores. Considera las siguientes modalidades: escuelas secundarias generales, técnicas, para trabajadores y telesecundarias.

2.- Educación tipo medio superior. Tiene una duración de 3 años, con modalidades de bachilleratos de dos años, atiende a jóvenes cuya edad fluctúa entre 15 y 18 años. Existen bachilleratos propedéuticos (colegio de bachilleres, preparatorias federales por cooperación, bachilleratos pedagógicos, estatales e incorporados, universidades). Así mismo, está el bachillerato bivalente (centros de bachillerato tecnológico industrial y de servicios (CEBETIS), centros de estudios científicos y

⁵⁶ Ley General de Educación. Ediciones Delma. México 2004. p. 17 Respecto a la educación preescolar el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre del 2002, señaló que la Educación preescolar será obligatoria para todos los niños en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004 – 2005; el segundo año de preescolar a partir del ciclo 2005 – 2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008 – 2009.

tecnológicos (CECyT), centros de bachillerato tecnológico agropecuario, centros de estudios tecnológicos del mar, etc). Finalmente el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), de ser terminal, ahora es bivalente.

3.- Educación tipo superior. Se imparte después del bachillerato o equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y doctorado. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

La educación superior tecnológica pública se imparte en el Instituto Politécnico Nacional, los institutos tecnológicos (industriales, agropecuarios, forestales y del mar) y el Centro de Educación Tecnológico-Industrial, instituciones de carácter federal. Las universidades tecnológicas y las universidades politécnicas. La educación universitaria pública se atiende en instituciones federales y estatales, autónomas y desconcentradas, públicas y privadas.

MODALIDADES

1.- Educación inicial. Tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), en dependencias federales, estatales y en instituciones particulares.

2.- Educación especial. Esta destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquellos con aptitudes sobresalientes. Tratándose de menores con discapacidades, se propicia su integración a planteles de educación básica.

3.- La educación para adultos. Está destinada a individuos de quince años o más que no han cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo. Presentan este servicio los centros de educación básica, las misiones

culturales. También participan con programas de extensión cultural el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el sector privado de acuerdo a la Ley Federal de Trabajo.

3.2 BASES JURÍDICAS

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 3°-

Es el pilar fundamental y base de los principios normativos de la educación en México. Describe características, valores y tendencias que debe comprender la educación. Asimismo, dicta las formalidades y requisitos para que los particulares intervengan en ese sector; confirma la función social de las Universidades en un ambiente de autonomía; establece el derecho de todo individuo a recibir educación; ratifica una educación básica, obligatoria conformada por la educación preescolar, Primaria y Secundaria. Señala que la educación que imparte el Estado será laica y gratuita. También cita la facultad del Ejecutivo para determinar Planes y programas de estudio para Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal y atender todos los tipos y modalidades educativos; confirma el carácter democrático de la educación, para mejorar el sistema de vida mexicano en lo económico, social y cultural; el carácter nacional, para comprender la problemática nacional, asegurar la independencia nacional en lo económico, político y cultural. Se expresa también el apreciar la dignidad personal, integridad de la familia, la fraternidad e igualdad de derechos del hombre, evitar los privilegios e inculcar el amor a la patria y el sentimiento de solidaridad.

ARTÍCULO 5°-

Establece que en cada Estado del país, la ley determinará las profesiones con requerimiento de título para su ejercicio, los requisitos para obtenerlo y las autoridades responsables para expedirlo.

ARTÍCULO 27.-

La Fracción III, cita que las instituciones de beneficencia públicas o privadas, que auxilien a necesitados en materia de investigación científica, difusión de la enseñanza u otros fines lícitos, sólo contarán con los bienes raíces suficientes e indispensables para cumplir con su función.

ARTÍCULO 31.-

Establece en su Fracción I, la obligación de los mexicanos de que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para que adquieran la educación preescolar, primaria y secundaria, así como la militar, según lo previsto por la ley.

ARTÍCULO 73.-

Determina las facultades del Congreso de la Unión. La facultad interesante para nuestra materia, es la referente a la asentada en la Fracción XXV de este artículo que, cita que es facultad del Congreso establecer, organizar y sostener en todo el país, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, minería, artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, así como legislar en todo lo referente a tales instituciones de cultura general de los habitantes de la nación. También es su facultad, la de expedir leyes que distribuyan adecuadamente el ejercicio de la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y las aportaciones económicas respecto a este servicio educativo.

ARTÍCULO 123.-

En la Fracción XIII del apartado “A” de este artículo se expresa la obligación de las empresas para proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento. Por otra parte, la Fracción VII del apartado “B”, indica que el Estado organizará escuelas de Administración Pública.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

La Ley General de Educación entró en vigor el 13 de julio de 1993. Abrogó la Ley Federal de Educación (1973), la Ley del Ahorro Escolar (1945), la Ley de Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo (1963), y la Ley Nacional de Educación para Adultos (1975). Esta ley es la Ley Reglamentaria del artículo 3º- constitucional y se llama “General” porque sus disposiciones son aplicables a los tres niveles de gobierno. Los Estados pueden expedir sus propias leyes de acuerdo a la Ley General. Por su contenido tiene ocho capítulos y de forma breve, se mencionan algunos aspectos importantes.

El Capítulo I, reconoce a esta ley como rectora de la educación nacional. Se establece la obligación estatal de proporcionar educación laica y gratuita; el derecho de los habitantes a recibir educación con igual oportunidad de acceso y la obligación de éstos para cursar la Primaria y Secundaria. Se dicen los fines de la educación, entre ellos, el de contribuir al desarrollo del individuo, favorecer las facultades para adquirir conocimientos y capacidades, fortalecer la conciencia de nacionalidad, soberanía, historia, el español como idioma común de los mexicanos, fomentar la solidaridad hacia el trabajo, ahorro y bienestar general.

El capítulo II, “Del Federalismo Educativo”, hace referencia a la distribución de la función social educativa. De acuerdo a ello, la Federación entre otras cosas, determina

planes y programas de estudio de educación básica, elabora el calendario escolar y libros de texto gratuitos, regula un sistema nacional de formación, actualización y superación profesional para maestros de educación básica, regula un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias para tipo o modalidad educativa, lleva un registro de instituciones de sistema educativo nacional, reglamenta la constitución y funcionamiento de los consejos de participación social, entre otros. Por su parte, los Estados pueden proponer a la Secretaría de Educación Pública contenidos regionales para planes y programas de estudio de educación básica; ajustar el calendario escolar, prestar la capacitación y superación profesional de maestros de educación básica, revalidar y otorgar equivalencias de estudio, otorgar o negar autorización a particulares para impartir educación, etcétera. Define atribuciones para el Distrito Federal; así como concurrencias educativas Federales, Estatales y Municipales.

El Capítulo III, “De la equidad en la educación”, se refiere a la igualdad de acceso y permanencia en los servicios educativos.

El Capítulo IV, “Del proceso educativo”, señala los tipos y modalidades de la educación nacional, habla de planes y programas de estudio, y la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública para realizar consultas y elaborarlos.

El Capítulo V, “ De la educación que impartan los particulares”, versa que éstos podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, así como los casos en que deberán obtener la autorización correspondiente.

El Capítulo VI, “De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos”, confirma, entre otras cosas, que los estudios realizados en el sistema educativo nacional tienen validez en toda la República, por lo que se expedirán certificados, diplomas, etcétera; a quienes concluyan sus estudios de conformidad a la ley.

El Capítulo VII “De la participación social en la educación”, explica principalmente, la integración y funcionamiento de los consejos de participación social. Algunos de los objetivos de estos consejos son el conocer el calendario escolar, metas educativas y avance de actividades, considerar evaluaciones educativas, proponer estímulos y reconocimientos sociales a maestros, alumnos, etcétera. En cada Estado funcionará un consejo estatal. Un Consejo Nacional de Participación Social en donde estarán representados padres de familia, maestros y sindicatos, autoridades ejecutivas y sectores sociales.

El Capítulo VIII, “De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo”, explica como infracciones: incumplir el Artículo 57 de esta ley, como por ejemplo: suspender el servicio educativo sin justificación y utilizar libros de texto no autorizados. Al mismo tiempo reconoce que los particulares harán valer sus inconformidades con respecto a lo anterior, interponiendo un recurso administrativo en contra de las resoluciones emitidas por autoridades educativas.

LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS.

Se han mencionado ya las leyes educativas más importantes. Existen, además de ellas, decretos, acuerdos presidenciales y secretariales. Por ejemplo:

LEYES

Ley reglamentaria del Artículo 5°- constitucional (D.O. 26-5-95; Ref. 23-12-74); ley que crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia (D.O.3-2-39; Ref. 13-1-86), ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (D.O. 31-12-46; Ref. 11-12-50), ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional (D.O. 29-12-8).

REGLAMENTOS

Reglamento para la Educación Comunitaria (D.O.21-7-81), reglamento interno del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (D.O. 4-6-87).

DECRETOS

Decreto que declara “Día del maestro” 15 de mayo (D.O. 3-12-17); decreto que establece la Secretaría de Educación Pública (D.O. 3-10-21); decreto por el que se crea la Universidad Pedagógica Nacional (D.O. 29-8-78).

ACUERDOS PRESIDENCIALES

Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de la Licenciatura (D.O. 23-3-84).

ACUERDOS SECRETARIALES

Acuerdos de coordinación para la descentralización de la Educación Básica y Normal que celebran el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales... por mencionar algunos: Jalisco (D.O. 12-8-85), Querétaro (D.O. 20-1-86); Oaxaca (D.O. 27-4-87), etcétera.

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La presente ley entró en vigor el 29 de diciembre de 1978. Determina que la educación superior es aquella que imparte después del bachillerato y comprende la educación normal, tecnológica y universitaria, incluyendo carreras profesionales cortas, estudios para obtener licenciaturas, maestrías y doctorados, y cursos de especialización o actualización. Esta ley advierte que la Federación, los Estados y Municipios prestarán el servicio público de educación superior, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones. Así, le corresponde a la Federación vincular la educación superior y su planeación a los objetivos del desarrollo nacional, celebrar convenios con los Estados y Municipios promoviendo la educación superior, apoyar la educación superior con recursos públicos federales.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el despacho de todos los asuntos educativos corresponden a la Secretaría de Educación Pública.⁵⁷

Entre los asuntos que le competen, están:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza explícita en el Artículo 123 constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial, de artes y oficios y la de adultos; la agrícola, la superior y profesional, la deportiva y militar, y la cultura física en general.
- Crear y mantener las escuelas que funcionen en la República, dependientes de la Federación exceptuadas las que por le ley esten adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.(...).
- Vigilar el cumplimiento de disposiciones relacionadas con la educación establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.(...).
- Administrar y enriquecer las bibliotecas de la propia Secretaría.
- Fomentar relaciones culturales internacionales
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que esten adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.
- Ejercer supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República conforme a lo prescrito por el Artículo 3º Constitucional.
- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que

⁵⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, edit. ISEF: México 2004. p. 31

requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, así como entidades públicas y privadas.

- Patrocinar congresos, asambleas, eventos y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- Mantener al corriente el escalafón del Magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal.
- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.
- Vigilar el correcto ejercicio de las profesiones.
- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.
- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.
- Conservar y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación.
- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física.
- Formular normas y programas y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte.
- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes.

- Promover la producción cinematográfica de radio y televisión y de la industria editorial con apego a lo dispuesto por el Artículo 3º Constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de los que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Consta de IX Capítulos la competencia y organización de la Secretaría de Educación Pública, así como las facultades del Secretario, Subsecretarios y Oficial Mayor, las atribuciones de las Direcciones Generales.⁵⁸

Dichos capítulos son:

- I.- De la competencia y organización de la Secretaría.
- II.- De las facultades del Secretario del Despacho.
- III.- De las facultades de los Subsecretarios.
- IV.- De las facultades del Oficial Mayor.
- V.- De las atribuciones Genéricas de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas.
- VI.- De las atribuciones específicas de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas.
- VII.- De los órganos desconcentrados.
- VIII.- De la Contraloría Interna.
- IX.- De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Secretaría.

⁵⁸ Ley General de Educación op. cit. pp. 41 – 111

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La Secretaria de Educación Pública debe cumplir con los siguientes objetivos.⁵⁹

OBJETIVOS

- 1.- Emitir la normatividad pedagógica para la educación básica y normal de carácter nacional según el Artículo 3°- Constitucional y la Ley General de Educación.
- 2.- Proporcionar los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal.
- 3.- Promover y, en su caso, proporcionar la educación inicial, indígena, especial, para adultos, media superior, media superior tecnológica, superior y superior tecnológica necesarias para el desarrollo del país.
- 4.- Apoyar la investigación científica y tecnológica
- 5.- Promover y regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación para maestros de educación básica.
- 6.- Establecer mecanismos de coordinación y participación necesarios para la planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional.
- 7.- Garantizar la protección y difusión del patrimonio cultural, artístico, arqueológico e histórico de la nación.
- 8.- Fomentar el deporte, la cultura física y la recreación de la población.
- 9.- Proporcionar el intercambio cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en todos los aspectos culturales.

⁵⁹ Manual General de Organización de la Secretaria de Educación Pública. Diario Oficial 16 de Diciembre 1994.

10.- Asegurar que la educación que imparten los particulares cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y además cumplan con todos los requisitos de la legislación educativa.

11.- Garantizar la protección, vigilancia y registro del derecho de autor, en los ámbitos nacional e internacional.

12.- Establecer los mecanismos necesarios que regulan el ejercicio profesional según el Artículo 5°- Constitucional.

13.- Promover el uso adecuado y eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a los programas de la Secretaría y propiciar la modernización administrativa.

Para cumplir con los objetivos señalados la Secretaría de Educación Pública

se constituye de la siguiente forma⁶⁰:

-Secretario del Despacho

-Subsecretaria de Planeación y Coordinación

-Subsecretaria de Educación Superior e Investigación Científica

-Subsecretaria de Educación Básica y Normal

-Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica

-Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal

-Oficiala Mayor

-Unidades Administrativas:

-Dirección General de Asuntos Jurídicos

-Unidad de Comunicación Social

-Dirección General de Relaciones Internacionales

-Dirección General de Televisión Educativa

⁶⁰ Ley General de Educación y leyes complementarias. op cit. pp. 41 - 43

- Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto
- Dirección General de Evaluación
- Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
- Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal
- Coordinación Nacional de Carrera Magisterial
- Coordinación General de Representaciones de la Secretaria de Educación Pública en las entidades federativas
- Representaciones de la Secretaria de Educación Pública en las Entidades Federativas
- Dirección General de Educación Superior
- Dirección General de Profesiones
- Coordinación General de Universidades Tecnológicas
- Dirección General de Bachillerato
 - Dirección General de Normatividad
 - Dirección General de Materiales y Métodos Educativos
 - Dirección General de Investigación Educativa
- Dirección General de Educación Indígena
- Dirección General de Actualización y Capacitación para maestros en servicio.
- Dirección General de Institutos Tecnológicos
- Dirección General de Educación Tecnológica e Industrial
- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
- Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
- Dirección General de Educación Secundaria Técnica
- Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del mar
- Dirección General de Planeación, Programación y presupuesto en el Distrito Federal

- Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal
- Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa
- Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal
- Dirección General de Extensión Educativa
- Dirección General de Educación Normal y actualización del magisterio en el Distrito Federal
- Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal
- Dirección General de Recursos Financieros
- Dirección General de Tecnología de la Información
- Dirección General de Personal
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- Universidad Pedagógica Nacional
- Instituto Politécnico Nacional
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Radio Educación
- Comisión Nacional del Deporte
- Instituto Nacional del Derecho de Autor

CAPITULO IV

PLANEACIÓN EDUCATIVA

4.1 MODERNIZACION Y RESULTADOS

El 9 de octubre de 1989 el entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, expresó que la Modernización educativa era inevitable y necesaria. Afirmó que la revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponían a las naciones como México, la reflexión profunda y evaluación de sus sistemas educativos.⁶¹ Agregó que “en los Estados Unidos de América se preguntan qué sucedió con la educación básica y reconocen en la educación el mayor reto de la sociedad norteamericana; en Japón, con uno de los mejores sistemas educativos, también se interrogan sobre su flexibilidad y calidad formativa; la prestigiosa educación pública francesa esta hoy sujeta a una profunda revisión para elevar la calidad, adecuarse a las necesidades de la competencia y recomponer el papel social del maestro. Los grandes países saben que su posición ante los demás y el bienestar de sus sociedades, ahora y en el futuro, dependen de una educación de calidad, a la altura de los cambios mundiales”. Finalmente sentencio que para México la Modernización Educativa era indispensable para lograr los grandes objetivos nacionales.

A su vez el entonces Subsecretario de Educación, Esteban Moctezuma Barragán, mencionó la urgente necesidad de modernizar la educación mexicana en virtud que en los últimos más de veinte años no se hubiese realizado alguna otra modernización trascendental, pues “los que en los años 70 eran conocimientos de punta, hoy ... han quedado prácticamente rebajados” y agregó que “ésta rápida transformación del conocimiento humano ha sometido a presiones a todos los sistemas educativos, por lo que en todo el planeta se han emprendido reformas educativas.”⁶²

⁶¹ Programa para la Modernización Educativa 1989 – 1994; Discurso pronunciado en Monterrey Nuevo León, por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. SEP, México 1989. p. iii

⁶² Periódico El maestro México, agosto de 1993. p. 4 – 5.

Con base en las declaraciones anteriores se deducen que los móviles para llevar a cabo la Modernización Educativa en México, de manera general fueron las siguientes:

- 1.- El sistema educativo mexicano permaneció casi estático al no ajustarse de manera integral a los cambios experimentados por más de dos décadas en todo el mundo y en nuestro propio país.
- 2.- El rezago en los conocimientos y la tecnología mexicana desde hace más de 30 años.
- 3.- La innovación científica mundial constante y veloz en la que México no compite.
- 4.- Un nuevo orden mundial, que obliga a una intensa competencia. En este último punto debe considerarse el tratado de libre comercio de México, Canadá y Estados Unidos de América; los tratados de libre comercio de México con América Central y del Sur; la formación de bloques económicos mundiales; el fin de la guerra fría y el reacomodo político geográfico resultante; la unificación alemana y la innovación en la ciencia y tecnología mundiales.

Considerando la necesidad urgente de Modernización Educativa, el Presidente Carlos Salinas de Gortari instruyó a su Secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, a integrar un programa para la educación basado en la participación de padres de familia, maestros y organizaciones responsables. Con tal fin, se instaló la Comisión Nacional para la consulta sobre la Modernización de la Educación. El órgano responsable para organizar la consulta nacional fue el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), hecho que desde una apreciación personal fue acertado, debido a que este Consejo estaba plenamente facultado para cumplir con esta actividad ya que el Artículo Primero de su Reglamento cita que el CONALTE “será órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y entidades federativas...y (promoverá) la participación de...maestros y...sectores

de la comunidad interesados, en la proposición de planes y programas de estudio y políticas educativas”...

y el Artículo segundo le autoriza realizar estudios acerca de contenidos, planes y programas de estudio, métodos, libros de texto, materiales didácticos; la organización y administración de la educación; servicios de mejoramiento profesional del magisterio; planes para expandir y mejorar el Sistema Educativo, así como el desarrollo y funcionamiento del mismo.⁶³

La iniciativa de modernización compendió primero, una consulta nacional para que en ella se expresará la sociedad en su conjunto y, teniendo un escenario participativo, se definiera un diagnóstico del estado general educativo. De esta forma se podrían establecer los nuevos objetivos y las acciones que orientarían los esfuerzos educativos. La consulta obtuvo como respuesta más de 65 mil ponencias y con base en sus resultados se elaboró el “Programa para la Modernización Educativa 1989-1994” (PEM).

En dicha consulta se abarcaron todos los niveles, tipos y modalidades del sistema educativo. Participaron maestros, alumnos, padres de familia, investigadores, asociaciones de profesionales de la educación, funcionarios, organizaciones obreras, campesinas, populares, empresariales y sindicales. Todos se expresaron en “1312 foros municipales, 83 regionales, 32 distritales, 14 especializados y 31 estatales; se recibieron 53,302 ponencias en los Estados y 12,258 en el Distrito Federal. Apoyado por el CONALTE -Consejo Nacional Técnico de la Educación- el Centro de Procesamiento “Arturo Rosenblueth” procesó y analizó la información por eje temático, organizándola por entidad federativa”.⁶⁴

⁶³ Reglamento Interior del CONALTE, SEP. 1992.

⁶⁴ “Hacia un nuevo modelo educativo”. Consejo Nacional Técnico de la Educación. México. 1991. p. 34

En cuanto a los resultados según el PEM (Programa para la Modernización Educativa) se sintetizan en los retos educativos y el diagnóstico educativo, mismos que se dan a conocer a continuación. Se hace la observación de que todos los datos estadísticos que se expresarán se refieren al año de 1989, fecha en que se concretó el Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

1.- **El reto de descentralización:** menciona la necesidad de que la descentralización educativa sea mayor, desencadene la fuerza social y atienda necesidades locales.

2.- **En el reto del rezago:** se informa que hay “4.2 millones de analfabetos mayores de 15 años; que aproximadamente 20.2 millones de alumnos no habían concluido la primaria y cerca de 16 millones más, la secundaria; distribución desigual del analfabetismo nacional; 300 mil niños, 2% del total, no tienen acceso a la escuela; aproximadamente 880 mil alumnos abandonan cada año la primaria y un millón 700 mil niños de 10 a 14 años de edad, no están matriculados; sólo el 45% de los 14.6 millones de alumnos concluyen su primaria en seis años, habiendo disparidad de promedio escolar entre el sector rural con el urbano; de los egresados de primaria, el 83% se inscribe en la secundaria”.⁶⁵

3.- **El reto demográfico** presenta los siguientes desafíos:

- Se informa que continuará el crecimiento poblacional desigual -aunque menor- entre las diversas regiones y zonas del país, produciendo desajustes entre la oferta y la demanda educativa.
- Se presentarán mayores presiones para los ciclos medios y superiores de la educación

⁶⁵ Programa para la Modernización Educativa 1989 – 1994. op cit. pp. 7 – 9

- Cuanto más universal y eficiente sea la primaria, mayor será el índice de egresos y la siguiente demanda a ciclos posteriores.

4.- **El reto del cambio estructural** muestra los siguientes datos:

- Desde 1921, la población mexicana se triplicó y la urbana se multiplicó por 14.2 esto significaba generar un sistema educativo para un gran número de ciudades medias.
- Debía mejorarse la retención y cobertura a la población rural, en particular ahí donde se ofrecía la primaria incompleta y unitaria.
- Por otro lado los procesos de producción agropecuaria conllevaron a flujos migratorios impactantes, pues redistribuyeron la demanda y propiciaron el ausentismo y abandono escolar.
- Se previó que hacia el año 2000 continuaría la disminución de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura, fuerza que ha decrecido del 73% en 1921 al 28% en 1980.

5.- **El reto de vincular los ámbitos productivo y escolar** estableció los siguientes desafíos:

- Se previó que habría presiones en materia de empleo, pues desde 1989 al año 2000 se consideró que ingresarían al mercado de trabajo 800,000 y 1 200 000 mexicanos.
- Se previó igualmente que para el año 2000 habría 10 millones más de personas entre 15 y 65 años, es decir, en edad de trabajar.
- Las anteriores previsiones significaban el reto de preparar adecuadamente y con la formación necesaria a la población para que hubiera una integración congruente entre el ámbito educativo y el escolar.

- En los próximos años los adultos sin primaria o secundaria completas demandarán estos servicios para obtener mejores empleos.
- La población femenina demandará mayores servicios educativos en los niveles posteriores a la primaria y en las opciones de capacitación para el trabajo.
- Se previó que la participación de la mujer en la población económicamente activa se incrementaría, pasando de “12.8 en 1950 y en 28% en 1980, al 31% en el año 2000”.⁶⁶

6.- El reto del avance científico y tecnológico plantea los siguientes desafíos:

- El dinamismo en la sociedad depende de su desarrollo científico, de su capacidad para adquirir nuevos conocimientos e incorporarlos al sistema productivo, mediante nuevas técnicas de trabajo, éste es el reto de México.
- Habrá que generar e incorporar nueva tecnología que impulse productividad.
- Impulsar la investigación científica
- Se requiere la formación de mexicanos que sepan aprovechar, incorporar y aplicar, los avances científicos y tecnológicos.

7.- El reto de la inversión educativa implica:

- Revisar y racionalizar los costos educativos.
- Ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración.

De igual forma el Programa para la Modernización definió un diagnóstico educativo que expresa datos estadísticos importantes y que se da a conocer a continuación.

⁶⁶ Programa para la modernización Educativa. op. cit. pp. 11- 12

DIAGNOSTICO EDUCATIVO

EDUCACIÓN INICIAL

- De ocho millones de niños en el país, menores de cuatro años, el CENDI atiende a “142 mil y mediante la modalidad no escolarizada se atiende a otros 216 mil, pero sus programas no tienen relación con la educación preescolar y de la de adultos, y tampoco incorporan contenidos relacionados con el medio ambiente y la salud”.⁶⁷

EDUCACIÓN PREESCOLAR

- Se ofrece educación preescolar al “71% de los niños de cinco años y al 56% de los de cuatro; sin embargo un millón 500 mil niños de cuatro y cinco años de edad que habitan en zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas, no cuentan con este servicio”.⁶⁸
- Los programas existentes no tienen relación con los de la primaria, son limitados en cuanto a materiales y apoyos didácticos.

*EDUCACIÓN PRIMARIA*⁶⁹

- 300 mil niños de edad escolar que representan el 2% de la demanda potencial, no tienen oportunidad de acceso y son habitantes de zonas rurales e indígenas.
- Un millón 700 mil niños entre diez y catorce años de edad no están matriculados.
- La primaria la cursan 14.6 millones de niños, de ahí el 45% de la matrícula no concluyen la primaria en el periodo reglamentario y en zonas rurales e indígenas el índice rebasa el 80%.

⁶⁷ Ídem pp. 34 - 35

⁶⁸ Ídem. p. 35

⁶⁹ Ídem p. 36 - 37

- 500 mil niños abandonan anualmente la escuela en los primeros tres grados y otros 380 mil en los últimos tres; los primeros engrosan el grupo de analfabetas funcionales y los segundos el rezago educativo
- Más de 15 mil escuelas primarias oficiales (20% del total), no ofrecen los seis grados, y más de 16 mil (22%) son atendidas en todos sus grados por un sólo maestro.
- El plan y programas de estudio está desvinculado de los de preescolar y secundaria; sus objetivos y contenidos son excesivos y muestran grandes vacíos.

*EDUCACIÓN SECUNDARIA*⁷⁰

- La matrícula total es de 4.3 millones de jóvenes.
- La absorción de egresados de primaria a secundaria descendió de 89% a 83% en los últimos años, debido a la crisis económica que obligo a estudiantes a interrumpir este ciclo.
- 300 mil educandos con primaria completa, el 17% de la demanda potencial, la mayoría de zonas rurales e indígenas no tienen acceso a la secundaria.
- Un millón de alumnos, 25% del total no termina la secundaria en el periodo reglamentario.
- La deserción y la reprobación asciende a 9% y 20% respectivamente.
- El desarrollo académico está afectado por la existencia de dos planes: uno por áreas y otro por asignaturas.
- Los planes y programas no tienen relación con los del nivel precedente.
- La estructura académica no responde a las expectativas sociales.

⁷⁰ Idem pp. 37 - 39

- Los planes de estudio no orientan adecuadamente sus objetivos y contenidos históricos, cívicos y sociales hacia la identificación de los educandos con nuestro proyecto de nación.
- Los apoyos y materiales didácticos son precarios, particularmente en lo que respecta a talleres y laboratorios.

EDUCACIÓN DE ADULTOS⁷¹

- Para 1989 la población adulta en México se estimaba en 51.6 millones de personas. De ahí 4.2 millones corresponde a analfabetas, 20.2 no habían concluido la primaria ni 16 la secundaria.
- En los últimos ocho años el rezago alcanzó casi 11 millones de personas.
- Cerca del 8% de la población adulta es analfabeta. Los índices más altos corresponden a la población femenina rural e indígena. En 12 entidades se concentra más el 60% de la población analfabeta.
- Se estimó para 1994 un rezago de 47.3 millones de personas.
- En la educación de adultos participan diferentes dependencias y por eso no hay una respuesta integrada.

ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO

La elaboración del diagnóstico y los retos educativos implicó establecer una estrategia que permitiera hacer frente a los problemas detectados, dicha estrategia para la modernización educativa a nivel nacional se estableció en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.

⁷¹ Ídem pp. 84 - 85

El citado documento fue signado en 1992 por el Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), con la finalidad de alcanzar dos objetivos: extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad en la educación.

El acuerdo también señaló el compromiso del Gobierno Federal, de incrementar permanentemente la asignación de recursos al sector educativo. Reconoció la pérdida de calidad en la educación y de un centralismo y burocratismo agotados e ineficientes. Se señaló que los contenidos y materiales aún no se revisaban y se reconoció el protagonismo y esfuerzos de los maestros, además que se necesitaban mecanismos para motivarlos y mejorarlos.

La estrategia general constaba de tres vertientes:

1.- Reorganización del sistema educativo

La reorganización del sistema se basó en el Federalismo Educativo y en la Nueva Participación Social. El primero significó la distribución de la función social educativa, motivo por el cual se le asignaron mayores responsabilidades educativas a los estados y disminuyeron, en consecuencia, las de la Federación. El Gobierno Federal traspasó a los Gobiernos Estatales los centros escolares, los elementos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros de los mismos para el desempeño de la función educativa. Tal paso obligó a los Gobiernos Estatales a dirigir los establecimientos educativos en todos los tipos y modalidades. En lo referente a los trabajadores, éstos conservaron sus derechos laborales y seguridad social, y en lo jurídico, cada gobierno estatal sustituyó al titular de la Secretaría de Educación Pública. Una responsabilidad más de los Estados, fue la de proponer a la

Secretaría de Educación Pública contenidos regionales para su inclusión en los planes de estudio.

El Ejecutivo Federal por su parte, vigilaría la normatividad educativa para asegurar el carácter nacional de la misma en todo el país. Algunas de sus facultades fueron programar la extensión y modalidades del sistema educativo; formular planes y programas, autorizar el uso de los materiales educativos, elaborar y actualizar libros de texto gratuitos, dictar procedimientos de evaluación del sistema, fomentar la investigación y propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas.

Por otro lado y en lo referente al Distrito Federal, el acuerdo explicó que la dirección y operación de los planteles ahí ubicados, serían responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública.

Finalmente, la segunda acción “la nueva participación social”, pretendía un mayor acercamiento entre la comunidad y la escuela para lograr una mayor participación de la sociedad en los planteles educativos. Se proponía despertar el interés familiar y de la comunidad respecto al que hacer educativo y el desempeño escolar como formas de apoyo para reducir la reprobación y la deserción, lo cual se traduciría en una especie de contraloría social con acciones persuasivas y propositivas más no coercitivas. Se buscaría una organización escolar más flexible y la creación de figuras colegiadas -consejos escolares, municipales y estatales- que representarían al maestro, padres de familia, comunidad y autoridad.

2.- Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

El acuerdo confirmó la ausencia de reformas en los contenidos educativos desde los años setenta. Por lo tanto, propuso que en la educación básica se impulsarían la lectura, las matemáticas, la escritura, valores de personalidad, derechos y obligaciones del individuo, entre otros elementos, como parte de una educación básica que procurara un nivel cultural afín. Por lo que se determinó la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. Los programas de educación preescolar considerarían en su cambio, una mejor articulación con los ciclos subsecuentes y una mejor organización de sus contenidos.

Para la educación primaria se aplicaría un programa emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos cuyos objetivos serían: fortalecer el aprendizaje y ejercicio de la lectura, escritura y expresión oral; reforzar el aprendizaje de las matemáticas, especialmente del cálculo de cantidades, geometría y la habilidad para resolver problemas; restablecer el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales; reforzar el aprendizaje de contenidos relacionados con la salud del alumno, del medio ambiente y los recursos naturales. Derivado de lo anterior, se intensificó el estudio de la historia de México, para los grados cuarto, quinto y sexto a partir del ciclo 1992-1993.

En cuanto a la educación secundaria, se dispuso reimplantar el programa por asignaturas a nivel nacional, sustituyendo al programa por áreas. Se reforzaría la enseñanza del Español y las Matemáticas aumentando su impartición de tres a cinco horas semanales. También se decidió restablecer el estudio sistemático de la historia de México y Universal, la geografía y el civismo.

3.- Revaloración de la función magisterial.

Esta vertiente consideró el trascendente papel protagónico del maestro y su importancia para la transformación educativa. Por tal razón se aplicó una revaloración de la función magisterial que comprendió los siguientes aspectos: formación del maestro, actualización, capacitación y superación del magisterio, mejoramiento del salario profesional, vivienda, la Carrera Magisterial (elevar la calidad educativa y mejorar la condición profesional y económica del maestro), y propiciar un nuevo aprecio social hacia el maestro.

En la formación del maestro se propuso que en cada Estado se establecería un sistema estatal para la formación del maestro. Para el caso de la formación profesional inicial, sería diseñado un modelo básico con opciones a la práctica preescolar, primaria y secundaria. Así el maestro identificaría el área de su interés. También habría una reforma curricular para capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos.

Respecto a la Actualización, capacitación y superación del magisterio, se estableció un Programa Emergente de Actualización en cada entidad federativa para que los maestros y directivos cumplieran mejor con su función. Se les transmitiría un conocimiento sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. La actualización emergente se ubicaría en los consejos técnicos de cada escuela y sería complementada con cursos por televisión.

En cuanto al salario, el Acuerdo reconoció la insuficiencia para una mejor remuneración para el maestro, pese a haber incrementado sus percepciones en ese año y que la mayoría de los maestros estaría percibiendo un equivalente superior a los 3.5 veces el salario mínimo general diario vigente en el país. También se prometió un programa especial de fomento a la vivienda, de instrucción y crédito.

De igual forma se crearía la carrera magisterial con la finalidad de estimular la calidad de la educación y establecer un medio de mejoramiento profesional, material y social del maestro. Finalmente los gobiernos federal, estatal y municipal, procurarían el reconocimiento nacional al maestro instituyendo honores, premios y estímulos económicos a su figura y labor.

UN NUEVO MODELO EDUCATIVO

Los resultados del Programa para la Modernización Educativa expresados en retos y la necesidad de crear un nuevo modelo educativo implicó iniciar acciones para generar cambios.

En esta parte de la presente investigación se hace referencia a los cambios trascendentales que afectaron a la educación secundaria. En ese sentido, se comenzaron los trabajos para la reformulación de los contenidos educativos de preescolar, primaria y secundaria. Al respecto, los contenidos educativos son difundidos como “el conjunto tanto de aprendizajes necesarios como de los procesos que los hacen posibles, y que el sistema educativo organiza y propone en planes y programas de estudio orientados a alcanzar los fines de la educación”.⁷²

Una de ellas consistió en modificar los contenidos educativos. El Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) expresó que “está exigencia resulta aún más perentoria si se toma en cuenta que los planes y programas vigentes en nuestro país fueron elaborados hace casi dos décadas (1972-1975)⁷³ agregando que “no es fácil evaluar formalmente en conjunto la reforma de 1972-1975, dado que su enfoque central (rehacer el

⁷² “Hacia un nuevo modelo educativo” op. cit. p. 19

⁷³ Idem p. 23

curriculum) no ofrece parámetros globales para medir sus logros ni cuenta con una explicación del modelo pedagógico que lo sustenta”.⁷⁴

Luego señala que “los pobres índices de eficiencia terminal o de retención en el sistema educativo, el bajo promedio de escolaridad, la alta tasa de reprobación de los niños y jóvenes, aunque pueden tener múltiples causas, son fenómenos que sin duda están relacionados con las deficiencias de los contenidos que actualmente ofrece la educación básica.”⁷⁵

El CONALTE reconoció que la metodología para el cambio se basaría en la participación y el diálogo con los diversos sectores sociales por lo que se dividió en tres etapas:

- A) La primera etapa recogió la experiencia magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La finalidad era “producir al interior de la SEP, con aportaciones de sus cuerpos técnicos, un primer documento de trabajo en el menor tiempo posible. Este documento sería la base de posteriores discusiones, revisiones técnicas y modificaciones pertinentes”.⁷⁶
- B) La segunda etapa consistió en dar a conocer la propuesta de la SEP a expertos nacionales e internacionales en educación para analizarla y mejorarla.
- C) La tercera etapa se orientaría a la reformulación de los planes y programas de estudio y materiales de apoyo, se reelaborarían libros de texto para preescolar y primaria. También se generalizarían los nuevos contenidos a todo el país.

⁷⁴ Idem p.22

⁷⁵ Idem p.23

⁷⁶ Idem p. 37

En la primera etapa el plan de trabajo tenía diversas acciones, destacando las siguientes: formar un cuerpo técnico representativo de los maestros en servicio para los tres niveles de educación: preescolar, primaria y secundaria; desarrollo de una propuesta de modelo educativo; presentación y discusión de la propuesta de ese modelo y de los avances de la elaboración de nuevos planes y programas; la puesta en marcha de una prueba del nuevo modelo y sus programas en un número reducido de escuelas y la elaboración de materiales educativos adecuados a los cambios sugeridos.

Con base en lo anterior, la primera etapa comprendió diversas reuniones de trabajo entre ellas la del 15 de noviembre de 1989 en el Distrito Federal, en la que se instalaron tres comisiones para la Elaboración del Plan de Estudios de la Educación Básica. Las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media solicitaron a las Direcciones de Preescolar, Primaria y las de Secundarias Generales, Técnicas y Telesecundarias, que propusieran profesores en activo, con experiencia conocedores de los problemas educativos para pasar por un proceso de selección. De noviembre de 1989 a febrero de 1990, se les pidió a profesores de preescolar y primaria que emitieran su opinión de las características para los nuevos planes y programas de estudio en congruencia al modelo pedagógico. El 16 y 17 de noviembre de 1989 se realizó la primera Reunión Nacional de Educación Secundaria en Jurica Querétaro, en donde se solicitó a los Subdirectores de Educación Básica y Jefes de Departamento de Secundarias Generales Técnicas y Telesecundarias que distribuyeran a todos los profesores la guía de análisis realizada por la Subsecretaría de Educación Media como un aporte para el Nuevo Plan de Estudios de la Educación Básica.

Del 3 al 5 de Enero de 1990, en Puebla se realizó la Segunda Reunión Nacional para Directivos y Jefes de Enseñanza con la finalidad de dialogar con los representantes de las tres modalidades de Educación Secundaria de cada una de las entidades federativas y recoger los resultados de la participación de los profesores de este nivel y obtener su propuesta para el Nuevo Plan de Estudios de la Educación Básica.

Las comisiones de preescolar, primaria y secundaria entregaron a los Subsecretarios de Educación Elemental y Media, la propuesta preliminar del modelo pedagógico para la Educación Básica y los planes de estudio por nivel. Con base en ella se formuló un documento interno de trabajo que incluyó una propuesta teórico-metodológica para el diseño curricular de planes y programas articulados de Educación Básica. También se recogió el análisis de normatividad educativa vigente para construir un nuevo marco jurídico del proyecto de articulación pedagógica de Educación Básica. Se incluyó asimismo, la definición de los fines y líneas de formación como ejes de dicho proyecto. Se determinó la estructura curricular para los tres niveles de la Educación Básica.

En la Ciudad de México, del 14 de febrero al 9 de Marzo de 1990 se hizo la presentación del nuevo modelo pedagógico de Educación Básica a las Instituciones dedicadas a la investigación educativa, asociaciones de profesionales de la educación, padres de familia, y otros sectores de la sociedad interesados en la educación. Algunas de las instituciones participantes fueron la Universidad Pedagógica Nacional; Colegio de Pedagogía; Facultad de Filosofía y Letras de la U.N.A.M; expertos de la UNESCO; Centro de Estudios Educativos; Asociación Nacional de Padres de Familia; entre muchos otros. El propósito era recabar opiniones y enriquecer la propuesta de planes y programas ya que en el mismo mes de Marzo, el proyecto de la educación básica se pondría a su consideración.⁷⁷

⁷⁷ "Hacia un nuevo modelo educativo" op. cit. p. 41.

Por otro lado se conformó el Secretariado Técnico de Programación⁷⁸ para que atendiera cada uno de los campos del conocimiento incluidos en las propuestas y la elaboración de los programas correspondientes. A finales de Marzo las comisiones de preescolar, primaria y secundaria fueron disueltas y se conformaron las comisiones programadoras de los tres niveles, supervisadas por el Secretariado Técnico de Programación.

Este Secretariado, junto con la Comisión de Programadores de Secundaria, de Marzo a Junio realizaron tareas de Programación respecto a:

- El análisis de los programas vigentes, por áreas y por asignaturas.
- La propuesta de líneas de formación y su espacio curricular.
- Delinear espacios de convergencia, como ejes de presencia multidisciplinaria.
- Determinar espacios de sistematización como apoyo para la interrelación de aprendizajes.
- Definir la secuencia y alcances del ciclo de educación básica.
- Establecer criterios para la selección de contenidos.
- Realizar visitas de observación y captura de información en diversas instituciones.

Se elaboró una versión preliminar de los programas de estudio y una fundamentación de los fines y funciones de la educación primaria y preescolar que sirvió como esquema tentativo de contenidos de aprendizaje. Se trataba de elaborar un documento que se tituló Los planes de estudio de la educación básica en dos versiones: una amplia para los interesados y especialistas en educación y otra breve para los maestros, se continuó recibiendo opiniones. De igual forma, los Asesores de las Subsecretarías de Educación

⁷⁸ El Secretario Técnico de Programación; era un grupo formado al interior de las Subsecretarías de Educación Elemental y de Evaluación Media encargado de planes de estudio en programas y libros de texto para utilizarse en la prueba operativa.

Media y Elemental diseñó los documentos Incorporación de contenidos estatales a los programas de estudio y Prueba Operativa de los planes de Estudio de la Educación Básica.

La Segunda Reunión Nacional de Educación Básica para la Instrumentación de los nuevos planes de Estudio se realizó del 17 al 19 de Julio de 1990 y contó con la participación de representantes federales y estatales de preescolar, primaria, secundarias generales, secundarias técnicas, telesecundarias, educación indígena, y servidores públicos. Se expusieron los nuevos planes de estudio, contenidos de aprendizaje en preescolar, primaria y secundaria; lineamientos para la incorporación de contenidos estatales a los programas nacionales y los lineamientos para la aplicación de la prueba operativa.

Del 8 al 13 de Agosto de 1990 se organizaron mesas de trabajo con el SNTE para analizar los temas, contenidos estatales y prueba operativa de preescolar, primaria, secundaria y materias optativas. Hubo otras mesas de trabajo con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes para revisar la lengua y la literatura, la historia, las actividades artísticas y la formación docente.

Desde el 15 de Agosto de 1990, la Dirección General de Evaluación, Incorporación y Revalidación apoyó la prueba operativa con instrumentos de evaluación. Se realizó también la primera reunión operativa en seis sedes regionales para presentar la propuesta inicial de planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria a los directivos y profesores de las escuelas en que habría de aplicarse dicha prueba.

Para el 29 de Agosto la SEP entregó la propuesta elaborada en la primera etapa metodológica al CONALTE y en Septiembre-Octubre de ese año el Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth apoyó el análisis del modelo pedagógico y los programas reformados de preescolar, primaria y secundaria. En Noviembre-Diciembre del mismo año,

el Secretariado Técnico y las comisiones de programación de preescolar, primaria y secundaria realizaron visitas a las escuelas donde se aplicaba la prueba operativa.

Asimismo y con base en las reuniones mencionadas, hubo elementos para cumplir dos propósitos: ajustar los planes y programas ya existentes; y definir las características de los nuevos planes y programas. En el primer caso, los programas se ajustaron para disminuir la presión a los maestros para cubrir todos los temas y reducir la cantidad de contenidos para favorecer el aprendizaje formativo por encima del aprendizaje informativo. Los programas ajustados se distribuyeron en todos los planteles y a todos los maestros de preescolar, primaria y secundaria al inicio del año escolar 1990-1991. En el segundo caso los criterios para definir las características de los nuevos planes y programas fueron: el dar prioridad a la primaria, y mejorar la calidad de la educación; ambos criterios en congruencia con el Programa para la Modernización Educativa.

De esta forma, el proceso de cambio comprendía transformar la necesidad imperiosa de cumplir en tiempo y forma, con los planes y programas. Lo establecido era que todos los alumnos debían conseguir conocimientos en función de las disciplinas o áreas, y así proseguir con estudios superiores. El cambio propuesto “no trataba de predeterminar la totalidad de conocimientos y habilidades que todo mexicano debe poseer y señalarlos en un programa idéntico para todos, el cual debe ser cumplido y “llenado” por los maestros, sino que más bien busca establecer normas para que los aprendizajes respondan a las demandas de la población en tiempo y lugar específicos”.⁷⁹

De igual forma “no se contemplan los niveles educativos y los aprendizajes que éstos promueven únicamente en función de los grados o niveles posteriores. Es decir, la primaria

⁷⁹ Hacia un nuevo modelo educativo, op. cit. p. 48.

no es simplemente una preparación para la secundaria, y ésta para la preparatoria. Cada nivel tiene razón de ser en sí mismo y completa un ciclo formativo, aunque también prepara y esta articulado al siguiente.

Por lo anterior, se definieron las siguientes características del proceso de cambio:

- **Pertinencia:** significa que los aprendizajes pertenecen a la realidad del alumno.
- **Integridad:** Pretende considerar para los aprendizajes todos los factores que conforman la personalidad e intereses del educando.
- **Flexibilidad:** Significa que los programas y contenidos se adaptan a la realidad del maestro y del alumno, a las condiciones regionales y locales de los centros educativos.
- **Pluralidad:** Se pretende incluir tanto el saber científico como el popular, y relacionar ambos para ayudar al educando a interpretar el entorno y el mundo que vive.

Por esta razón se decía que “el modelo propuesto no delinea, a la manera tradicional, en simple cambio formal de planes y programas de estudio, sino que, mas bien, acentúa la necesidad de un cambio de mentalidad con la cual los alumnos, los maestros y la sociedad toda, deben ver la educación, la escuela y su participación en ella”.⁸⁰

LA PRUEBA OPERATIVA

La prueba operativa consistió en poner en marcha la propuesta de los nuevos planes y programas de estudio en los niveles de preescolar, primero y tercero de primaria y primero de secundaria. Para esta experimentación fueron seleccionadas dos escuelas por nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria) tanto del sistema estatal como federal. En total participaron 338 planteles que representaban el 0.24% de los 142,721 que existían en el

⁸⁰ Idem p. 49

país en el ciclo 1990-1991. En preescolar participaron 410 grupos y 416 maestros; en primaria 433 grupos atendidos por 424 maestros y en secundaria 577 grupos atendidos por 1,839 maestros.⁸¹

La experiencia docente, en esta prueba aportó fichas pedagógicas sobre la organización y administración escolar; operación de los consejos técnicos de la escuela; organización de clase y participación de los alumnos; programas de estudio y materiales de apoyo; las relaciones de la escuela con padres de familia, del maestro con los demás maestros, del maestro con los alumnos y viceversa, y de los alumnos entre sí, recurso, carencias y aprovechamiento.

En septiembre de 1990 inició el Seminario de Análisis Pedagógico para asesorar y apoyar a maestros y directivos que participaban en la prueba operativa, con base en la planeación del programa de apoyo académico diseñados por la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, la Universidad Pedagógica Nacional y el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal.

Durante la prueba operativa se detectaron problemas como la inquietud por la aplicación de pruebas estandarizadas que chocaban con el modelo pedagógico de la propuesta, entrega de material a destiempo y en número insuficiente, falta de material bibliográfico y de material didáctico para maestros y alumnos. Por lo que según el CONALTE se atacó de inmediato. Así mismo se solicitó al Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth (CPAR) un análisis de consistencia interna de los planes y programas por lo que se revisaron los contenidos de cada materia en los distintos niveles y grados, los cuales se contrastaron en cuanto a su pertinencia con los fines de la educación básica, del nivel educativo, con los objetivos y líneas de formación. Se analizaron también los contenidos

⁸¹ Idem p. 53

para determinar su esencialidad, secuencia, suficiencia, funcionalidad, factibilidad etcétera.

Los resultados del CPAR evidenciaron:

- a) Que la propuesta manifestaba una intención de cambio sustantivo en la concepción de la educación básica, ya que ponía atención en la formación en los valores y actitudes del educando; se buscaba una modificación en los esquemas tradicionales del dueño curricular, el valor de objetivos y contenidos, nueva dimensión del papel del maestro.
- b) Los aspectos normativos y de orientación que sustentaba la propuesta mostraban congruencia. Aunque en la instrumentación de programas, la congruencia no se consolidaba pues al traducir objetivos en contenidos se notaba cierta falta de consistencia.
- c) Aunque se señalaba la orientación integral de la formación del educando, no se alcanzaba aún el equilibrio entre los aspectos cognoscitivos, afectivos y psicomotores.
- d) Había cierta falta de precisión en cuanto a actividades de evaluación y acreditación.

Estas observaciones se hicieron del conocimiento de la SEP, CONALTE y al Secretariado Técnico encargado de elaborar la propuesta de nuevos planes y programas de estudio. Por la que se procedió a afinar estas observaciones y con ello se reelaboraron los documentos guía. Aquí finalizó la primera etapa metodológica del proceso de cambio en los contenidos educativos.

En la segunda etapa la SEP entregó al CONALTE el modelo pedagógico, los planes y programas y las evaluaciones realizadas por la propia Secretaria a efecto de continuar con el proceso de cambio. Las orientaciones de la SEP fueron: ⁸²

⁸² Idem p. 66.

- Concepción del ser humano: educación integral que atendiera al desarrollo armónico
- Políticas, metas y objetivos de la educación: se hallaban en las metas del desarrollo, en los conceptos de identidad nacional, democracia y solidaridad, justicia e igualdad; así como en los criterios educativos del Artículo 3° Constitucional.
- Los fines de la educación referente al individuo: atendían su desarrollo armónico, mejoraban su calidad de vida y posibilidades de un trabajo productivo, incrementaban su capacidad para plantear y cumplir proyectos personales.
- En lo referente a la sociedad: que la educación respondiera a los objetivos sociales, económicos y políticos de la nación.
- Características de la nueva educación: relevante, útil, moderna y de calidad.
- Características del modelo educativo: promover una educación integral, útil y eficaz en sus resultados; un modelo participativo en su formulación, ambicioso en objetivos y realista en su aplicación; que respondiera a las necesidades de la nación.
- Valoración de la función social del magisterio.

Acorde con la metodología para el cambio de contenidos el CONALTE estableció cuatro objetivos: Promover la participación social y ampliar la información sobre el Programa para la Modernización Educativa; estudiar el modelo pedagógico, presentar la reformulación del modelo y fortalecer el funcionamiento de los consejos estatales.

Para la participación social el CONALTE estableció desde septiembre de 1990 foros con padres de familia (Confederación Nacional de Padres de Familia, Unión Nacional de Padres de Familia, Asociación Nacional de Padres de Familia); con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); con Organismos de la Iniciativa Privada (con Organizaciones de escuelas particulares y con dirigentes empresariales); con medios de comunicación (Unidad de Televisión Educativa, Canal 11 del IPN, Canal 2 de Televisa, la extinta Red Nacional de IMEVISIÓN); con especialistas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Se trataron temas como el Marco político-filosófico del modelo educativo, sus fundamentos teóricos-educativos; el modelo y la sociedad y la docencia; se hicieron aportes y observaciones en cuanto a materiales que acompañaron la prueba operativa, se revisó a profundidad la propuesta pedagógica. De septiembre de 1990 a julio de 1991 se transmitieron cincuenta emisiones en “vivo” por Televisión y cuarenta y cuatro programas en forma diferida, programas del CONALTE todos los miércoles con una hora de duración y retransmitido los lunes. Especialistas de la UNESCO aportaron recomendaciones en cuanto a explicación de los elementos del modelo educativo, los procedimientos técnicos para una mejor definición de las necesidades básicas de aprendizaje y de los perfiles de desempeño por niveles, así como de las metodologías para la estructuración y revisión de los planes y programas.

El CONALTE estudió asimismo, el modelo pedagógico y como consecuencia de la participación social promovida para su análisis, se llegó a la conclusión de profundizar los fundamentos filosóficos y teóricos sin asumir una postura dogmática. La metodología del modelo fue revisada y contrastada con otras metodologías poniendo atención en los

resultados, para acentuar las ventajas y disminuir las deficiencias. Se reflexionó acerca de la aplicabilidad del modelo y se investigó sobre la experiencia de otros países en la elaboración de planes y programas de estudio, el tiempo que le dedicaron, los tiempos y procesos que enfrentaron previos a su generalización. Todos estos estudios tuvieron la intención de mejorar en lo posible los planes de estudio y su aplicabilidad en tiempo y forma.

Una vez revisado el modelo, se procedió a su reformulación para su presentación. El nuevo modelo consideró a la Constitución Política como fuente de la filosofía educativa, por lo que se constituyó como guía de la acción educativa. En ella se encontraban los fines de la educación. Se estableció que es lo **educable** en el individuo y como esto **educable** llegaba a ser **educado**. La política educativa eligió a la escuela como una estrategia social para asegurar el proceso educativo y los aprendizajes. El proceso educativo contempló perfiles de desempeño como meta y los contenidos educativos son los instrumentos para alcanzar esos perfiles. También fueron tomados en cuenta la formación y actualización de los docentes y las interacciones del maestro con los alumnos y de éstos últimos entre sí ante situaciones de aprendizaje. En el nuevo modelo se pretendía, en concreto, lograr la calidad educativa.

Una actividad más del CONALTE al inicio del ciclo escolar 1990-1991 fue promover el fortalecimiento de los Consejos Estatales Técnicos de la Educación (CETES) con la finalidad de recuperar su función de consulta y asesoría. Con esta acción se buscó respaldar a nivel estatal las funciones que desempeñaba el CONALTE en los foros de reflexión sobre el cambio de contenidos educativos, así como el establecer una coordinación entre servicios educativos federales y los estatales.

EL NUEVO MODELO EDUCATIVO

El CONALTE señaló que la propuesta metodológica había sido rebasada debido a que fue ampliamente enriquecida con su análisis, discusión y reformulación. Por lo que ya no se hablaría de un modelo pedagógico, sino de un modelo educativo. Sus componentes son el filosófico, el teórico y el político.

El componente filosófico, emanó del Artículo Tercero Constitucional. La filosofía educativa se sustentó en este precepto de la Constitución y planteó como fines la convivencia humana, el desarrollo armónico del individuo, el desarrollo armónico de la sociedad, la identidad nacional y en ellos el amor a la patria, la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Se señaló que la meta a la que aspira nuestra nación es la búsqueda de la convivencia humana, el desarrollo armónico del individuo y el mejoramiento social y cultural del pueblo, así como la construcción de las condiciones, para que esto fuera posible se debería hacer a través de la formación de individuos y grupos.

También se definieron valores como son: el aprecio por la dignidad de la persona, el que permite las posibilidades de una sana convivencia; el aprecio a la integridad de la familia, en virtud de que los mexicanos reconocen a la familia como parte esencial de la vida y con un valor trascendental; la convicción del interés general de la sociedad, que se traduce en saber colaborar con convicción en lo que es de beneficio común sin perder el valor propio individual; sustentar los ideales de fraternidad de igualdad de derechos, referidos a todos los seres humanos, desconociendo el privilegio de razas, sectas, grupos, sexos o individuos, y con ello llegar al siguiente valor que es la solidaridad internacional.

El componente teórico permitió hacer operativos los fines de la educación. En el se concibe que el ser humano aprendió de las relaciones que específicamente son las

relaciones consigo mismo, con otras personas y el ámbito externo (el planeta, seres vivientes, cosmos, contexto histórico y social). En tal proceso utiliza tres medios que son los métodos, los lenguajes y los valores. Estos tres últimos significan el cómo de la educación, y las relaciones el qué de esa educación. El método permite el manejo adecuado de pensamientos y objetos guiando predominantemente la relación con el mundo externo físico. Los lenguajes permiten la expresión y la comunicación. Son también herramientas de pensamiento. Pueden ser verbales o abstractos. Los valores hacen referencia a cualidades del aprecio y reconocimiento. Predominantemente son parte de la relación con uno mismo y definen juicios y actitudes.

En este componente teórico se habla también de necesidades básicas de aprendizaje del individuo y de la sociedad, abarcando herramientas para el aprendizaje (como la lectura, escritura, expresión oral, cálculo; solución de problemas) como los contenidos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que el ser humano se desarrolle, sobreviva y mejore continuamente.

El componente político significa una fusión de los anteriores componentes, el filosófico y el teórico y contempla los siguientes aspectos: Revisión y reelaboración de contenidos de la educación (el objetivo pretende que la modernización educativa proponga un nuevo modelo que por sus contenidos constituya una oferta alternativa para satisfacer la demanda educativa); la distribución de la función educativa (busca la equidad de los servicios educativos principalmente de la educación básica y prioritariamente la universalidad de la primaria completa); la organización de los servicios educativos (pretende mejorar la eficiencia y la productividad del sector educativo, considerando el papel del sector central y los estados). También el componente político incluye la participación social

(consiste en involucrar a maestros, padres de familia y estudiantes en los procedimientos de enseñanza-aprendizaje, para reforzar los valores de la educación mexicana, la imaginación, el examen colectivo y el trabajo personal, y que se enfoquen a la solución de problemas concretos, mediante el uso del método y la información); y la calidad de la educación y formación de maestros (pretende mejorar la formación y actualización de los maestros y ofrecerles a éstos estímulos que gratifiquen su esfuerzo, como es la promoción en el trabajo).

Por otro lado en el nuevo modelo educativo se contempla también un “**nuevo proceso educativo**” que se refiere a la operación del modelo en la escuela y la sociedad, y por lo tanto, da respuesta a la demanda educativa. Sus acciones determinan las necesidades básicas de aprendizaje; la traducción de las necesidades en perfiles de desempeño, y la propuesta de planes de estudio que respondan a los perfiles de desempeño, por niveles educativos.

Una vez que fueron establecidas las necesidades de aprendizaje, los perfiles deberían cubrir tales necesidades. Pero concretamente se trataba de lograr valores individuales y sociales. La escuela debería formar al educando y lograr un **perfil de salida**, así dicho educando podría continuar en la **escuela de la vida** o en la educación formal. Por lo que tendría que desarrollar actitudes y métodos de aprendizaje que le dieran dinamismo a la sociedad y en consecuencia poder promover el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Los perfiles abarcan la pedagogía y la política. La pedagogía representa saberes, destrezas y valores que responden a las necesidades de aprendizaje del individuo y de la sociedad mexicana; en la política se extiende el compromiso de las instituciones educativas

y la sociedad respecto a la formación de los educados.

Por su parte, los contenidos educativos del nuevo modelo educativo, plasmados en los planes y programas de estudio se basan en la pertinencia del para qué. Por ello se definen las necesidades básicas de aprendizaje sustentado en la participación de todos los sectores de la sociedad. El CONALTE, consideró los siguientes criterios para la clasificación de las necesidades básicas de aprendizaje:

- Necesidades en torno a valores: aquí se encuentran la identidad (encuentro del individuo consigo mismo, sentido de pertenencia, amor a la patria, comprensión de problemas sociales, aprovechamiento y respeto de nuestros recursos, riqueza de nuestra cultura); justicia (igualdad de derechos sin privilegios, mejoramiento económico-social y cultural); democracia (como sistema de vida); independencia (libertad de creencias, lucha contra la ignorancia, autonomía política y económica).
- Necesidades en torno a los lenguajes de la cultura actual: siendo el idioma español (lengua nacional que se dominará con más precisión); las matemáticas; los lenguajes de la comunicación icónica (imágenes), gráfica y sonora; artístico; corporal; de la ciencia y la tecnología (especialmente computación e informática).
- Necesidades en torno al manejo de métodos: para pensar en forma autónoma, crítica y ordenada; para descubrir y resolver problemas; investigar y sistematizar los aprendizajes; organizar la propia persona y el entorno; conocer la realidad y actuar en ella buscando el bienestar general; apropiación y adecuación de los conocimientos científicos; convivir y trabajar en equipo.

La forma de elaboración de los aprendizajes se basó en la participación de las escuelas y comunidades hacia las instancias estatales, y de éstas al centro. Para ello se

organizaron los Consejos Técnicos Escolares cuyos integrantes participaron en la definición de las necesidades de aprendizaje, a través de una encuesta coordinada por los Consejos Estatales Técnicos de la Educación, los cuales a su vez, se coordinaron con el CONALTE.

De igual manera, la escuela, en su aspecto de organización y administración fue considerada en el nuevo modelo señalando que ésta debería adquirir más autonomía y vinculación con la comunidad educativa local.

Por otro lado y en relación a la evaluación, en el nuevo modelo se señala que “los perfiles juegan un papel de parámetros en la evaluación del proceso educativo. Estos parámetros orientan las dos vertientes de la evaluación: al interior del sistema, sirven de contraste a la relevancia, pertinencia y balance de los contenidos; y permiten detectar, con mayor grado de confiabilidad, el avance de los aprendizajes. Al exterior, orientan la valoración de los desempeños de los educandos en situación”.⁸³ Por lo que la evaluación esta presente en la retroalimentación de los planes y programas y en la estimación del impacto de dichos planes y programas en la sociedad. De acuerdo al modelo, aquí es donde se verifica que la educación está cumpliendo sus fines, y que se traduzcan en realidad y bienestar social. En la vida diaria se han de observar los valores, lenguajes- y métodos que organizan conocimientos, destrezas y actitudes propuestos en los perfiles y se reflejarán como logros en cuanto a identidad nacional, justicia, democracia e independencia.

Con este objetivo se contrastó la experimentación realizada con la prueba operativa así como los planes y programas vigentes. Derivado de la contrastación, se recuperaron contenidos y metodologías que respondían a los perfiles en ambas experiencias y por otra parte se detectaron también carencias en torno a ellos. La recuperación y las carencias señaladas constituyeron insumos empíricos para la elaboración de los planes y programas.

⁸³ Hacia un nuevo modelo educativo. Op. cit. p. 123.

Los perfiles fueron por lo tanto, la base de la evaluación del proceso educativo y a la vez la oferta que pretendió satisfacer la demanda social de nuevos planes y programas. Para analizar hasta que punto la oferta respondía a la demanda el modelo propuso las fases de experimentación, ajuste e implantación que habían de ser evaluadas en las vertientes de retroalimentación de los planes y su impacto en la sociedad.

Por otra parte es imprescindible señalar que previo a la configuración de los nuevos perfiles, se determinaron primeramente las necesidades básicas de aprendizaje que el CONALTE conceptuó como “los requerimientos fundamentales para el desarrollo del individuo en la sociedad y de la sociedad a través de los individuos que la conforman. Ambas dimensiones de desarrollo (individual y social) son correlativas y complementarias; es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de educación beneficia a cada miembro del grupo social y este beneficio individual redundando en el bien general de la sociedad”.⁸⁴ Las necesidades básicas del aprendizaje se establecieron conforme al siguiente procedimiento:

- Captación de necesidades básicas por nivel de escolaridad y región: mediante cuestionarios aplicados a alumnos y maestros, y guías de entrevista para los directores de escuela, padres de familia y representantes de los sectores productivos, se recopiló información de necesidades básicas de aprendizaje. El Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) y controló el procedimiento de captura informativa que se aplicaría en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Se determinaron micro-regiones para efectuar la encuesta que abarcó 4560 escuelas y que en cada nivel educativo cubrieron un mínimo de 5 escuelas urbanas y 5 escuelas rurales; así como 45 maestros, 80 alumnos, 40 padres de familia y 20 representantes de los sectores. Los alumnos entrevistados procedieron de los cuatro últimos grados de la primaria y de los 3 del nivel secundaria. En total se entrevistaron 63,600

⁸⁴ Ídem p. 138.

alumnos, 45,600 educadores, 43,200 padres de familia y 3,040 representantes de los sectores productivos.⁸⁵

- Concentración de datos referidos a necesidades básicas por región y por estado: las necesidades básicas fueron recogidas en cada región del país y por cada uno de los niveles educativos tomando en cuenta las características psicológicas, biológicas, y sociales de los educandos y las demandas, problemas y proyectos sociales, culturales y económicos de las distintas regiones. Los datos obtenidos, se concentraron en las regiones y de ahí pasaron a las instancias estatales.
- Concentración nacional de datos sobre necesidades básicas: el CONALTE hizo un concentrado nacional de datos. En paralelo el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) realizó por sí mismo otra encuesta tomando en cuenta que se aplicaron los mismos instrumentos y metodología con la finalidad de verificar los resultados del CONALTE y a su vez, involucrar a un número mayor de maestros en este proceso. El CONALTE convocó a 405 especialistas que sesionaron en 66 reuniones durante 4 meses para analizar la información y emitir su opinión. Posteriormente se llevo a cabo un seminario para integrar los concentrados nacionales de necesidades básicas y la opinión de los especialistas, y a su vez emitir una primera propuesta de perfiles nacionales de desempeño para la educación básica. A su vez se conformó un grupo de representación de los sectores económico, político y social integrado por 33 expertos de organismos gubernamentales, organizaciones obreras, campesinas, patronales y organismos no gubernamentales, políticos y sociales, quienes mediante un análisis emitieron su punto de vista en relación a las necesidades de aprendizaje.

⁸⁵ Idem p. 140

Finalmente y considerando todos los trabajos realizados, un grupo técnico-pedagógico elaboró la propuesta final de los perfiles de desempeño, mismos que cuentan con cuatro ámbitos interrelacionados: Desarrollo personal, Desarrollo económico-social, Desarrollo científico-tecnológico y Desarrollo cultural. El perfil de preescolar se refiere a niños de 6 años de edad, en vísperas de ingresar a la primaria, del medio rural y urbano esperando que el niño se comporte socialmente como el propio perfil lo establece. El perfil de primaria se formuló para niños de 12 ó 13 años de edad y el de secundaria para adolescentes de 15 ó 16 años de edad. También se diseñaron perfiles para el área docente, a continuación se exponen los referidos perfiles.

PERFIL DE DESEMPEÑO SOCIAL PARA NIÑOS DE SEIS AÑOS:

- Realizar actividades recreativas con las que expresa sus ideas y sentimientos.
- Aplicar normas de seguridad, hábitos de higiene, orden y cuidado de la naturaleza en actividades cotidianas.
- Interactuar eficazmente con otros niños y con los adultos empleando con fluidez y amplitud la lengua materna hablada.
- Cooperar en juegos y actividades de grupo, al adoptar diferentes papeles sociales y aceptar de manera general algunas reglas.
- Resolver por sí mismo situaciones cotidianas y aplicar nociones de espacio, tiempo, cantidad, causalidad y juicio moral.
- Reconocer el uso de lenguajes gráfico-simbólicos en situaciones cotidianas y elaborar sus propias representaciones gráficas.
- Participar en tradiciones y prácticas culturales de su comunidad.

PERFIL DE DESEMPEÑO SOCIAL PARA NIÑOS DE DOCE-TRECE AÑOS:

- Ambito de desarrollo personal.

- Cuida y defiende su salud, promueve acciones para proteger su entorno y mantener un medio ambiente sano.
- Cuida y respeta su persona como un todo, tiene un concepto de si mismo adecuado a su edad que le permite relacionarse con equidad y respeto con otras personas.
- Organiza sus actividades para disponer de tiempo libre en beneficio de sus intereses personales.
- Actúa en función de principios y convicciones morales que le ayudan a juzgar su comportamiento, entender el ajeno y tomar decisiones.
- Utiliza esquemas generados por él mismo para seguir aprendiendo y afronta nuevas situaciones.

AMBITO DE DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL:

- Defiende sus derechos, acepta sus obligaciones, reconoce los derechos de los demás, cuida de los bienes privados y públicos y recurre a diversas instancias de servicio.
- Interviene en actividades de interés colectivo, promueve actitudes democráticas y propone soluciones a problemas comunes.
- Participa con eficacia y calidad en diferentes procesos productivos y asume actitudes de aprecio hacia el trabajo propio y ajeno.
- Ubica los acontecimientos en el tiempo y en el espacio utilizando formación para explicarse la realidad local en relación con hechos regionales nacionales y mundiales.

AMBITO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO:

- Interpreta y utiliza diversos lenguajes simbólicos de uso cotidiano.
- Utiliza diversas estrategias de razonamiento y de cálculo para enfrentar situaciones problemáticas.

- Recurre a información científica para explicarse fenómenos naturales, tecnológicos y sociales de su medio.
- Utiliza con responsabilidad los recursos tecnológicos a su alcance que mejoran su calidad de vida.

AMBITO DE DESARROLLO CULTURAL:

- Emplea eficazmente los recursos y las formas básicas del español oral y escrito, así como los de su lengua materna en las zonas indígenas.
- Cuida los seres vivos y los recursos naturales actuando en armonía con el equilibrio ecológico de su entorno.
- Aprecia y disfruta de diversos lenguajes y expresiones artísticas en la recreación de sus vivencias familiares, escolares y comunitarias.
- Manifiesta actitudes de tolerancia, aceptación y solidaridad hacia los miembros de grupos distintos a los que él pertenece.
- Hace suya la cultura y participa en su producción como manifestación de su pertenencia a una familia, a un grupo social y a México como país pluricultural.
- Usa elementos básicos de la lengua extranjera en las regiones donde se requiere.

PERFIL DE DESEMPEÑO SOCIAL PARA ADOLESCENTES DE QUINCE-DIECISEIS AÑOS.

- **Ámbito de desarrollo personal:**
- Cuida y mantiene en equilibrio su desarrollo físico y mental para enfrentar el presente y proyectar su vida futura.
- Elige actividades recreativas y culturales que contribuyen al desarrollo personal y comunitario, y se organiza para participar en ellas.
- Interviene en asuntos familiares y sociales a partir de un esquema personal de valores

que sabe adaptar y reformular ante nuevas experiencias.

- Utiliza técnicas de autodidactismo que propician su desarrollo intelectual y social
- Afronta informada y responsablemente su desarrollo sexual y lo vincula con la dinámica familiar y social.

AMBITO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL:

- Asume y promueve actitudes de respeto y tolerancia ante diferentes ideologías, creencias, puntos de vista para favorecer las relaciones humanas provechosas.
- Toma decisiones personales e interviene responsablemente en decisiones grupales ante problemas de la vida diaria, a partir del conocimiento de sus derechos y obligaciones.
- Interpreta situaciones de carácter económico, político, histórico y social, para explicarse las transformaciones actuales del país y sus relaciones con la comunidad internacional.
- Aplica conocimientos elementales de economía en su vida familiar y en su proceso de incorporación a las actividades productivas.
- Contribuye al bienestar social y promueve comportamientos en la vida ciudadana que manifiestan su actitud de servicio y responsabilidad.
- Manifiesta una “cultura de calidad” en el trabajo al participar en actividades productivas relacionadas con sus intereses ocupacionales.

AMBITO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO:

- Interpreta y utiliza diversos lenguajes y métodos para afrontar problemas cotidianos de implicación científica y/o tecnológica.
- Utiliza lenguajes y métodos formales como estructuras que organizan y relacionan las cosas entre sí y el conocimiento que de ello se deriva.

- Practica la consulta a fuentes de información científica, tecnológica y social para realizar investigaciones sencillas que expliquen fenómenos de su entorno.
- Propone soluciones tecnológicas ante situaciones de interés personal y aplica nociones teóricas que ordenan, optimizan y hacen eficaz el uso de los recursos.

AMBITO DE DESARROLLO CULTURAL:

- Demuestra dominio del español oral y escrito ante las diferentes situaciones de comunicación que afronta.
- Promueve el uso racional de los recursos naturales y participa de diversas maneras en la solución de problemas ambientales de su localidad, del país y del planeta.
- Interviene en acciones solidarias por la paz y los derechos humanos consciente de su pertenencia a un grupo social, a un país pluricultural y a una comunidad internacional.
- Cuida y rescata el patrimonio cultural de su región y país al descubrir el sentido histórico de los acontecimientos y la influencia de los mismos en su propio entorno.
- Utiliza conocimientos básicos de otra lengua para tener accesos a diversas culturas.

PERFIL DE DESEMPEÑO DE LA LABOR DOCENTE:

- Pretende desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos considerando para ello los siguientes puntos: el manejo de la información sobre el Programa para la Modernización Educativa, identificar necesidades de aprendizaje, seleccionar aprendizajes, seleccionar materiales didácticos idóneos, estimular los logros individuales y colectivos de los alumnos, observar avances y dificultades de los alumnos en su aprendizaje, identificar factores que influyen en los aprendizajes.

- Pretender establecer la Organización y administración escolar para lo cual considera la corresponsabilidad del docente con la administración y organización escolar por lo cual se pretende su participación en los Consejos Técnicos Escolares, proponer soluciones de problemas académicos, administrativos y organizacionales del plantel.
- Pretende asociar la unión escuela – comunidad a través de los siguientes aspectos: desarrollar con la comunidad estudios socioeconómicos y culturales de sus alumnos, padres de familia y comunidad para identificar problemas de desarrollo y aprendizaje, así como concertar acciones con la comunidad para el desarrollo de actividades educativas.

Finalmente el CONALTE señala que los perfiles de desempeño expuestos son congruentes con el nuevo modelo educativo, ya que sus principios rectores son los mismos (identidad nacional, democracia, justicia, independencia); así como los medios (métodos, valores y lenguajes) para educar las relaciones que el individuo establece consigo mismo, con los demás y con su entorno.

4.2 REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

La administración del Presidente Salinas de Gortari distinguió a la educación con el nivel de prioridad nacional y por consiguiente manifestó el compromiso de otorgar recursos importantes y crecientes a este sector durante su mandato. Incluso en su sexto informe de gobierno reconoce:

“La educación es una prioridad nacional y así fue atendida...Como lo prometí, los recursos para la educación crecieron en términos reales cada año de esta administración...”⁸⁶

Así mismo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito por los Gobiernos Federales y Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los referidos gobiernos se comprometieron a incrementar el gasto en la educación por lo que se establecería una política que asignaría recursos crecientes hacia el sector educativo.⁸⁷

Considerando lo anterior, el objetivo del presente punto consiste en verificar si realmente la educación recibió asignaciones económicas crecientes.

Se expone el comportamiento económico de acuerdo a cifras oficiales.⁸⁸

Los presupuestos autorizados y ejercidos por la Secretaria de Educación se muestran en los cuadros siguientes:

RECURSOS FINANCIEROS EN LA EDUCACIÓN		
AÑO	AUTORIZADO	EJERCIDO
1988	7'968,125	10'120,100
1989	11'324,224	12'998,200
1990	15'836,315	17'207,400
1991	20'915,715	25'039,300
1992	28'539,254	34'998,500
1993	21'341,079	46'241,900
1994	24'559,777	56'587,000

Como puede observarse, el crecimiento de los recursos económicos fue permanente durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari y aunque en el presupuesto autorizado

⁸⁶ Diario Oficial. VI Informe de Gobierno. 2 de Noviembre de 1994.

⁸⁷ Acuerdo Nacional para la modernización Educativa, México 18 de Mayo de 1992. pp. 2 - 6.

⁸⁸ Los datos estadísticos provienen de los Informes del Gobierno del Presidente Carlos Salinas I - VI; el Informe de labores 1993 y los compendios estadísticos del gasto educativo 1993 y 1996; publicados por la SEP.

encontramos una disminución en el año 1993, resulta que en el ejercido sí hubo un incremento importante, ya que los recursos ejercidos por el sector educativo desde 1988 fueron mayores cada año, de esta manera si existió congruencia entre lo dicho en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la voluntad política gubernamental, en el sentido de asignar mayores recursos económicos a la educación.

Ahora se revisará la participación del gasto educativo y de la Secretaria de Educación Pública con relación al Producto Interno Bruto (PIB) con base en el siguiente cuadro:⁸⁹

**PARTICIPACIÓN DEL GASTO
EN TERMINOS PORCENTUALES**

AÑO	de la SEP en el PIB %	Educativo total en el PIB %
1988	2.5	3.4
1989	2.4	3.6
1990	2.5	4.0
1991	2.9	4.3
1992	3.2	4.7
1993	3.7	5.3
1994	4.0	5.4

En términos generales, la participación del gasto educativo total y de la Secretaria de Educación Pública en el PIB creció paulatinamente en el sexenio 1988-1994 por lo que la afirmación del Presidente Carlos Salinas de Gortari de incrementar recursos a la educación durante su gobierno resulta verídica.

Con la finalidad de mostrar cual fue la asignación de recursos que el gobierno del Presidente Carlos Salinas otorgó a la educación secundaria, se exponen a continuación datos del compendio estadístico del gasto educativo 1988-1995.⁹⁰

⁸⁹ Compendio Estadístico del gasto educativo. 1996. SEP; México 1997 p. 91.

⁹⁰ Prontuario Estadístico cultural y presupuestario. SEP. México 1997 pp. 65 y 67.

PRESUPUESTO EJERCIDO

(MILES DE PESOS)

Año	Secundaria general	Secundaria técnica	Secundaria por televisión	Secundaria para trabajadores
1988	473.091	668.711	271.04	463.267
1989	607.295	885.232	505.693	417.877
1990	1009.489	1188.452	620.492	523.036
1991	1472.901	1610.615	954.401	165.360
1992	1762.820	2416.968	1617.967	1372.930
1993	2514.500	3437.800	1029.300	2097.600
1994	2812.174	3713.972	2557.946	3309.621

El cuadro anterior permite apreciar que la secundaria general, cada año a partir de 1988 recibió mayores recursos. De esta forma anualmente recibió incrementos permanentes de ingresos. A su vez la secundaria técnica muestra una situación similar, ya que anualmente recibió mayores ingresos desde 1988 hasta 1994. La secundaria por televisión por su parte registro asimismo incremento de recursos durante el periodo de 1988 a 1992. Sin embargo en 1993 hay un descenso con respecto a 1992 siendo los ingresos de 1617.967 en 1993 y de 1029.300 en 1993. En 1994 de nuevo se incrementaron los recursos de manera extraordinaria al pasar de 1029.300 en 1993 a 2557.964 en 1994. Lo cual significa que se duplicaron los ingresos. Aunque el prontuario estadístico citado no da razón alguna o explicación acerca de la disminución de recursos arriba mencionada se considera probable que dicha disminución tenga alguna relación con alguna estrategia que en ese momento las autoridades educativas hayan decidido en el sentido de favorecer más a alguna área en especial y afectando a otra, en este caso la secundaria por televisión. Esta deducción deriva de que el presupuesto de egresos para 1993 revela mayores recursos a la educación, y la mayoría de las Secretarías tuvieron descensos en sus presupuestos

autorizados con relación al año 1992. por lo que quizá la deducción de presupuestos de la secundaria por televisión en 1993 se deba a una razón estratégica de distribución de recursos y no porque estos hayan faltado.⁹¹

De igual forma la secundaria para trabajadores muestra un ascenso de recursos de 1988 a 1990. pero en 1991 disminuyen de forma considerable los recursos al pasar de 523.036 en 1990 a 165.360 en 1991. No obstante en 1992 fueron otorgados recursos por 1372.930 lo cual constituye un incremento extraordinario que rebasa los recursos asignados en los años anteriores. Los años de 1993 y 1994 revelan un hecho similar ya que los recursos asignados fueron de 2'097.600 y 3'309.621 respectivamente, situación que deja ver que se duplicaron los ingresos en esos años. Aunque el prontuario estadístico no explica la causa del descenso de ingresos de 1991 es probable que dicha disminución se relacione con un alto pago del servicio de la deuda del gobierno federal ya que el presupuesto de egresos de 1990 señaló que para 1991 se pagaron por este concepto \$ 30, 438, 324,800,000 (treinta billones cuatrocientos treinta y ocho mil trescientos veinticuatro millones ochocientos mil pesos M. N.) Este hecho pudo afectar la asignación mayor de recursos en ciertos sectores en este caso a la secundaria para trabajadores.⁹²

Ahora se expone la participación, espacios y porcentajes del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) desde el año 1988 a 1994.⁹³

⁹¹ Diario oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1991 p. 20 y D.O. 18 de Diciembre de 1992 pp. 26 - 27

⁹² D.O. 27 de Diciembre de 1990. pp. 5 - 6

⁹³ Prontuario Estadístico. Op. cit. pp. 80 – 84.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EJERCIDO POR EL COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS (CAPFCE) NIVEL SECUNDARIA		
AÑO	PRESUPUESTO	ESPACIOS
1988	96 587 467	5 100
1989	116 850 867	5 759
1990	190 714 334	6 870
1991	185 783 800	5 305
1992	213 302 359	4 796
1993	310 637 352	6 763
1994	348 496 303	7 531

Los datos del cuadro permiten apreciar que durante el periodo de 1988 a 1990 los recursos del CAPFCE fueron crecientes. Sin embargo en 1991 hay una disminución con relación al año anterior ya que en 1991 los recursos asignados fueron 185 783 800 y en 1990 fueron 190 714 334. Aunque el prontuario estadístico no señala la razón de este decremento es probable que dicha disminución se relacione con un alto pago de servicio de la deuda del gobierno federal ya que el presupuesto de Egresos de 1990 señaló que para 1991 se pagarían por este concepto \$ 30, 438, 324,800,000 (treinta billones cuatrocientos treinta y ocho mil trescientos veinticuatro millones ocho cientos mil pesos M. N.) Este hecho pudo afectar la asignación mayor de recursos en ciertos sectores en este caso a el CAPFCE.

Los años de 1993 y 1994 los recursos asignados reincrementaron de manera importante siendo de 310 637 352 y 348 496 303 respectivamente.

Se expondrá a continuación el presupuesto ejercido en secundaria.⁹⁴

⁹⁴ Compendio Estadístico del gasto educativo. 1996 SEP. México 1997 pp. 86 – 87.

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL NIVEL SECUNDARIA 1988 – 1994 (MILES DE PESOS)	
AÑO	GASTO EDUCATIVO
1988	1 509 204
1989	1 955 919
1990	2 820 738
1991	3 918 236
1992	5 446 605
1993	6 900 863
1994	1 004 881

Los datos del cuadro permiten apreciar que los recursos para la educación secundaria fueron crecientes cada año desde 1988. Por lo que el gasto educativo en este nivel se incremento cada año permanentemente.

Aunque en 1994 hay un descenso de recursos el Compendio Estadístico del gasto educativo de 1997 aclara que la cifra de 1994 disminuye ya que a partir de ese año no se incluyó lo ejercido a través del ramo 25.

En conclusión y derivado de los datos expuestos en los cuadros anteriores relacionados con la educación secundaria, se podría decir que sí existió congruencia entre el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y la asignación de recursos presupuestales a la educación secundaria en particular. Por lo que el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari efectivamente incrementó los recursos a la Educación Pública.

RECURSOS HUMANOS

Refiriéndonos ahora al personal en el sector educativo, se dan a conocer las cifras correspondientes: ⁹⁵

NUMERO DE ALUMNOS A NIVEL NACIONAL Y DEL NIVEL SECUNDARIA		
CICLOS ESCOLARES	MILES DE ALUMNOS NIVEL NACIONAL	MILES DE ALUMNOS SECUNDARIA
1990-91	25 092.0	4 190.2
1991-92	25 209.0	4 160.7
1992-93	25 374.1	4 203.1
1993-94	25 794.6	4 341.9
1994-95	26 352.1	4 493.2

MAESTROS					
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
A NIVEL NACIONAL	1 113 495	1 132 826	1 152 595	1 186 479	1 238 282
NIVEL SECUNDARIA	234 293	235 832	237 729	244 981	256 831

ESCUELAS					
	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
A NIVEL NACIONAL	159 968	166 468	169 576	176 495	187 185
NIVEL SECUNDARIA	19 228	19 672	20 032	20 795	22 255

Según estas cifras hasta el ciclo escolar 1994-1995, más de 26 millones de alumnos a nivel nacional fueron atendidos en todo el país por más de un millón de maestros repartidos en 187 mil escuelas. Cada año, desde 1990, la población escolar fue creciendo alcanzando niveles importantes en los ciclos escolares de 1993 – 94 y 94 – 95. Incluso en este ultimo ciclo mencionado creció en más de 500 mil alumnos con relación a 1993 – 94. El número de maestros también mantuvo una constante de crecimiento que nunca se interrumpió. Destaca a si mismo el crecimiento de escuelas a nivel nacional ya que su ritmo de crecimiento fue espectacular especialmente en los ciclos 91 – 92, 93 – 94 y 94 – 95 en donde se alcanzaron cifras de 166 468, 176 495 y 187 185.

⁹⁵ Informe de labores 1999 – 2000. SEP. México pp. 353 - 391.

Por su parte el alumnado de nivel secundaria sostuvo un crecimiento permanente siendo el ciclo 1994 – 95 el que registro un mayor numero de alumnos alcanzando la cifra de 4, 493.2. A su vez también los maestros mostraron una tendencia de aumento, especialmente en los ciclos 1993 – 94 y 94 – 95 cuando llegaron a las cifras de 244 981 y 256 831.

De igual manera las escuelas crecieron permanentemente en todos los ciclos desde 1990 hasta 94 – 95.

Se exponen a continuación datos de la educación secundaria relacionados con alumnos, maestros y escuelas.⁹⁶

DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS MAESTROS, Y ESCUELAS POR TIPO DE SERVICIO.					
EDUCACIÓN SECUNDARIA					
	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995
ALUMNOS					
Por tipo de servicio					
General	2,493.1	2,447.5	2,436.4	2,488.6	2,533.8
Para trabajadores	105.1	94.9	88.1	85.0	78.8
Telesecundaria	470.1	498.8	512.7	558.6	618.6
Técnica	1,121.9	1,135.5	1,165.9	1,209.7	1,262.0
Total alumnos	4,190.2	4,176.7	4,203.1	4,341.9	4,493.2
MAESTROS					
Por tipo de servicio					
General	145,196	144,872	145,553	149,455	156,021
Para trabajadores	8,003	7,658	7,230	7,013	6,988
Telesecundaria	22,882	24,265	25,198	26,636	29,314
Técnica	58,212	59,037	59,748	61,877	64,508
Total maestros	234,293	235,832	237,729	244,981	256,831
ESCUELAS					
Por tipo de servicio					
General	7,129	7,219	7,353	7,606	7,864
Para trabajadores	527	522	502	488	482
Telesecundaria	8,423	8,725	8,908	9,339	10,439
Técnica	3,149	3,206	3,269	3,362	3,470
Total escuelas	19,228	19,672	20,032	20,795	22,255

⁹⁶ Idem p. 3

El cuadro anterior revela el incremento permanente del alumnado en la secundaria técnica y telesecundaria, ya que desde 1990 y hasta el ciclo 1994 – 95 el incremento de alumnos se mantuvo no así para la secundaria para trabajadores que en cambio, muestra un descenso muy importante, pasando de la cifra de 105.1 en el ciclo 1990 – 91 a 78.8 en 1994 – 95. La secundaria general muestra una pequeña disminución pero constante en los ciclos 1990- 91, 91–92 y 92 – 93 con cifras de 2 493.1, 2 447.5 y 2 436.4 respectivamente.

En relación a los maestros, la secundaria técnica y la telesecundaria registran un incremento sostenido en el número de docentes; la secundaria general solo tiene un retroceso en el ciclo 1991-1992. Sin embargo, en la secundaria para trabajadores, existe un tendencia invariable de ir a la baja, por lo que la planta docente disminuye considerablemente, siendo de 8 003 en el ciclo 1990 –91 y de 6,988 en 1994 – 95.

Respecto a las escuelas, la secundaria general y técnica se incrementaron en todos los ciclos. La telesecundaria evidenció un crecimiento muy acelerado e importante. La secundaria para trabajadores no sigue la misma tendencia, muy al contrario: las escuelas van disminuyendo de manera rápida, pasando de 527 en el ciclo 1990 – 91 a 482 en 1994 – 95.

En orden de mayor concentración de alumnos y maestros la Secundaria General ocupa el primer lugar; siguiéndole la secundaria técnica y la secundaria para trabajadores. En cuanto a número de escuelas, la telesecundaria ocupa el primer lugar, el segundo la secundaria general, el tercero la secundaria técnica y por último la secundaria para trabajadores.

En conclusión el sistema educativo nacional creció de forma permanente ya que el alumnado, los maestros y las escuelas mostraron un crecimiento constante durante todos los ciclos escolares de 1990 – 91 a 1994 – 95. A su vez, el nivel de educación secundaria también registró un crecimiento permanente ya que su alumnado se incrementó cada año y nunca disminuyó en los ciclos 1990 – 91 a 1994 – 95. Situación que se repite respecto a los maestros y escuelas. Por lo que el nivel de secundaria de manera general reflejó un incremento constante.

Se muestran a continuación indicadores que revelan los resultados del funcionamiento de la educación secundaria en nuestro país durante los ciclos escolares de 1990 - 1995.⁹⁷

FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACION SECUNDARIA					
CICLO ESCOLAR	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995
INDICADORES	%	%	%	%	%
Absorción	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7
Deserción	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2
Reprobación	26.5	26.3	26.4	24.7	23.5
Eficiencia terminal	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2

Respecto a la absorción puede notarse que esta se fue acrecentando paulatinamente cada ciclo escolar ya que en 1990 – 91 fue de 82.3 y en 1994 – 95 fue de 87.7 pero que definitivamente no fue suficiente debido a que aun se esta lejos del ideal 100%. La deserción en cambio es más moderada, aunque aún importante, ya que de 9.5 en 1990 – 91 disminuyo a 8.2 en 1994 – 95. Sin embargo la reprobación se mostró muy alta ya que cerca de un tercio de la población estudiantil reprobó en esos años. La eficiencia terminal fue baja y prácticamente poco más del 70% del alumnado concluía sus estudios en el periodo reglamentario. De acuerdo a los indicadores, se puede concluir que el

⁹⁷ Segundo Informe de Labores. 2001 - 2002. SEP México p. 219 B

funcionamiento del sistema educativo de la secundaria no fue eficiente y si mostró una situación grave que demandaba un esfuerzo verdaderamente importante para mejorar ese panorama. Por lo que la reforma educativa realizada por el gobierno fue un acierto para atender estos retos educativos.

LA CARRERA MAGISTERIAL

Por otro lado y con la finalidad de continuar con la estrategia de Modernización, los Gobiernos Federal y Estatal se apegaron al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, el cual contempló factores de la administración de personal. En su vertiente denominada revaloración de la función magisterial, citó algunas disposiciones y la más importante fue la Carrera Magisterial que rige actualmente a toda la educación básica.⁹⁸

Definición y objetivos de la Carrera Magisterial.

Según el “Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica”, la carrera magisterial es un sistema de promoción personal con la finalidad de aumentar las remuneraciones de los maestros. La promoción es horizontal integrada por cinco niveles de estudios: A, B, C, D y E; y el maestro mejora su salario desde tal posición sin ascender en la escala de autoridad educativa. Los maestros deben cubrir ciertos requisitos y mediante una evaluación, alcanzan un puntaje equivalente a determinado aumento salarial.

En cuanto a los objetivos generales determinaban estimular la calidad de la educación y establecer un medio de mejoramiento profesional, material y de condición social

⁹⁸ Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica. Op. Cit. pp. 17 – 21

del maestro. Los específicos dictaban estimular la labor de los mejores maestros; reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio; promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo donde trabajan; promover la participación del maestro en la escuela y comunidad.

Sin embargo, en 1998 los objetivos generales y específicos fueron modificados quedando de la siguiente manera:⁹⁹

OBJETIVOS GENERALES DE LA CARRERA MAGISTERIAL

- Coadyuvar a elevar la calidad de la Educación Nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.
- Estimular a los profesores de Educación Básica que obtienen mejores logros en su desempeño.
- Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de Educación Básica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA CARRERA MAGISTERIAL

- Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor
- Motivar a los profesores para que logren un mejor aprovechamiento en sus alumnos.
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes.
- Reconocer y estimular a los profesores que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención.
- Reforzar el interés por la actualización, capacitación y superación profesionales del magisterio, así como la acreditación de cursos de mejoramiento académico.

⁹⁹ Lineamientos Generales de carrera magisterial, SEP. México 1998 pp. 9 - 10

- Basar la toma de decisiones en la discusión, el análisis y el consenso entre los miembros de la Comisión.
- Emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos de aplicación nacional sobre Carrera Magisterial, los cuales serán signados por los representantes de la Secretaría de Educación Pública y del SNTE, para que tengan validez en el Programa.
- Vigilar el cumplimiento de las normas, políticas, lineamientos, disposiciones y acuerdos en las Comisiones Paritarias Estatales y, por medio de éstas, en los Órganos de Evaluación.
- Asegurar la transparencia en la aplicación de la normatividad, con la finalidad de no desvirtuar la filosofía y los objetivos que sustentan el Programa.
- Conformar Subcomisiones Mixtas de estudio y análisis para atender aspectos específicos del Programa.
- Elaborar el Cronograma de actividades, convocatorias y documentos de orientación para cada una de las etapas del Programa; así como para asegurar su distribución a las Comisiones Paritarias, a los Órganos de Evaluación y a los docentes.
- Distribuir el presupuesto otorgado por la Federación a las diferentes entidades con base en criterios de equidad, calidad y conforme a los resultados de la operación del Programa, considerando los tiempos establecidos en el Cronograma de Actividades.
- Tomar las medidas que se consideren pertinentes cuando las decisiones de las otras instancias del Programa no se apeguen a lo establecido en los lineamientos normativos.

Participantes de la Carrera Magisterial

La carrera magisterial rige a toda la Educación Básica, y los maestros pueden participar en ella según las siguientes tres vertientes:

Primera.- Profesores frente a grupo

Segunda.- Docentes en funciones Directivas y de Supervisión y

Tercera.- Docentes en Actividades Técnico-Pedagógicas

Todos los Profesores deben contar con nombramiento definitivo o provisional sin Titular.

SISTEMA DE EVALUACIÓN

El funcionamiento intrínseco de la carrera magisterial consiste en un sistema de evaluación de seis factores: antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos de actualización y superación del magisterio, desempeño profesional (aprovechamiento escolar; desempeño escolar y apoyo educativo). El sistema de evaluación fija 100 puntos que son repartidos en cada uno de los factores de la siguiente manera:

PUNTAJES MÁXIMOS			
Factores	1ª.Vertiente	2ª.Vertiente	3ª.Vertiente
Antigüedad	10	10	10
Grado Académico	15	15	15
Preparación Profesional	28	28	28
Cursos de Actualización y Superación Profesional	17	17	17
Desempeño Profesional	10	10	10
Aprovechamiento Escolar	20	---	---
Desempeño Escolar	---	20	---
Apoyo Educativo	---	---	20

Los puntajes señalados son máximos, esto significa que no podrán ser rebasados.

4.3 RESULTADOS EN LA EDUCACION SECUNDARIA DESPUÉS DE LA MODERNIZACION.

Los datos que se exponen enseguida, muestran los resultados que se han obtenido en la educación secundaria en los años posteriores al del Presidente Salinas de Gortari.¹⁰⁰ Con base en los indicadores expresados por la Secretaria de Educación Pública hasta el año 2003.

Indicadores de eficiencia de Educación secundaria (porcentajes)								
	1995 - 96	1996 - 97	1997 - 98	1998 - 99	1999 - 00	2000 - 01	2001 - 02	2002 - 03
Absorción	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8	93.4	94.1
Deserción	8.8	8.9	9.7	8.5	8.7	8.3	7.3	6.9
Reprobación	23.7	22.8	22.3	21.1	20.7	20.9	19.0	18.9
Eficiencia terminal	75.8	74.8	73.8	76.1	75.1	74.9	77.1	78.8

Por su parte, la educación secundaria permite observar que la absorción en términos generales ha crecido de forma importante al pasar de 87% en 1995 a 94.1% en el 2003.

Respecto a la deserción de manera general se aprecia que ha disminuido en los últimos años al situarse en 8.8% en 1995 y en 6.9% en el año 2003. Sin embargo este último dato de 6.9% constituye una cifra aún muy elevada lo cual no favorece para contar con un sistema educativo eficiente. Por lo que es recomendable que la SEP realice un esfuerzo continuo y decidido con la finalidad de abatir a niveles mínimos la deserción en la educación secundaria.

¹⁰⁰ Fuente de los indicadores Segundo Informe de Labores. Op. cit. pp. 96 - 99, 219, 219b, 222, 223, 373 - 411 y Tercer Informe de Labores 2002 - 2003. Anexos estadísticos. SEP. Méx. 2003.

En cuanto a la reprobación, los datos revelan que ésta ha disminuido al pasar de 23.7% en 1995 a 18.9% en el año 2003. Pero también en este caso y pese a la disminución citada, la reprobación es muy alta requiriendo por parte de las autoridades educativas de la atención y esfuerzo permanentes a efecto de abatirla y disminuirla a los niveles más bajos posibles.

A su vez la eficiencia terminal muestra un comportamiento irregular y lento ya que se ubicó en 75.8% en 1995 y 78.8% en el año 2003. Por lo que resulta urgente mejorar en este sentido, ya que prácticamente solo tres cuartas partes del alumnado concluyen sus estudios en el tiempo reglamentario mientras que un tercio de la población estudiantil no culmina como debiera. La eficiencia terminal es baja y requiere una mayor atención a fin de alcanzar resultados más favorables. Se requiere compromiso gubernamental para mejorar este sector educativo. Por lo anterior y derivado del análisis a los cuadros anteriores se concluye que la educación secundaria requiere mayor atención, dedicación y esfuerzo por parte de las autoridades educativas si desean mejorarla, toda vez que sus indicadores mostraron una situación regular de la evolución que ha tenido en los últimos años.

Se expondrán a continuación los datos estadísticos referentes al grado promedio de escolaridad.

GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS														
ENTIDAD*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	6.72	6.83	6.94	7.06	7.17	7.29	7.41	7.53	7.66	7.78	7.91	8.04	8.17	8.31
BAJA CALIFORNIA	7.55	7.61	7.67	7.73	7.80	7.86	7.92	7.99	8.05	8.11	8.18	8.25	8.31	8.38
BAJA CALIFORNIA SUR	7.37	7.46	7.56	7.66	7.76	7.87	7.97	8.08	8.18	8.29	8.40	8.51	8.62	8.74
CAMPECHE	5.80	5.93	6.06	6.20	6.33	6.47	6.62	6.77	6.92	7.07	7.23	7.39	7.56	7.72
COAHUILA	7.28	7.39	7.50	7.26	7.73	7.85	7.97	8.09	8.21	8.33	8.46	8.59	8.72	8.85
COLIMA	6.62	6.72	6.82	6.92	7.03	7.13	7.24	7.35	7.46	7.58	7.69	7.81	7.92	8.04
CHIAPAS	4.15	4.28	4.40	4.53	4.66	4.80	4.94	5.09	5.24	5.39	5.55	5.71	5.88	6.05
CHIHUAHUA	6.80	6.89	6.99	7.09	7.19	7.29	7.39	7.49	7.60	7.70	7.81	7.92	8.03	8.14
DISTRITO FEDERAL	8.76	8.85	8.93	9.02	9.11	9.20	9.28	9.37	9.47	9.56	9.65	9.74	9.84	9.93
DURANGO	6.24	6.34	6.45	6.55	6.66	6.77	6.88	7.00	7.11	7.23	7.35	7.47	7.60	7.72
GUANAJUATO	5.21	5.32	5.43	5.55	5.67	5.79	5.92	6.04	6.17	6.30	6.44	6.58	6.72	6.86
GUERRERO	5.03	5.15	5.27	5.39	5.51	5.64	5.77	5.90	6.04	6.18	6.32	6.47	6.61	6.77
HIDALGO	5.46	5.57	5.68	5.80	5.92	6.04	6.16	6.29	6.42	6.55	6.68	6.82	6.95	7.10
JALISCO	6.51	6.61	6.72	6.82	5.93	7.04	7.15	7.27	7.38	7.50	7.62	7.74	7.86	7.99
MÉXICO	7.07	7.17	7.27	7.38	7.48	7.59	7.70	7.81	7.92	8.03	8.15	8.27	8.39	8.51
MICHOACÁN	5.22	5.32	5.43	5.53	5.64	5.76	5.87	5.99	6.11	6.23	6.35	6.48	6.60	6.74
MORELOS	6.79	6.88	6.97	7.07	7.16	7.26	7.35	7.45	7.55	7.66	7.76	7.86	7.97	8.08
NAYARIT	6.10	6.21	6.32	6.43	6.55	6.66	6.78	6.90	7.03	7.15	7.28	7.41	7.54	7.68
NUEVO LEON	7.97	8.06	8.15	8.24	8.34	8.43	8.53	8.63	8.73	8.83	8.93	9.03	9.14	9.24
OAXACA	4.48	4.60	4.72	4.85	4.97	5.10	5.24	5.38	5.52	5.66	5.81	5.96	6.14	6.28
PUEBLA	5.64	5.75	5.87	5.98	6.10	6.22	6.34	6.46	6.59	6.72	6.85	6.98	7.12	7.26
QUERETARO	6.05	6.20	6.36	6.52	6.68	6.84	7.01	7.19	7.37	7.55	7.74	7.93	8.13	8.33
QUINTANA ROO	6.34	6.49	6.63	6.78	6.93	7.09	7.25	7.41	7.58	7.75	7.92	8.10	8.28	8.47
SAN LUIS POTOSÍ	5.76	5.88	5.99	6.11	6.23	6.35	6.48	6.60	6.73	6.87	7.00	7.14	7.28	7.42
SINALOA	6.68	6.77	6.86	6.95	7.04	7.14	7.23	7.33	7.43	7.53	7.63	7.73	7.84	7.94
SONORA	7.34	7.42	7.51	7.59	7.68	7.77	7.86	7.95	8.04	8.13	8.22	8.31	8.41	8.50
TABASCO	5.90	6.01	6.13	6.25	6.38	6.50	6.63	6.76	6.90	7.03	7.17	7.31	7.46	7.60
TAMAULIPAS	7.01	7.12	7.22	7.33	7.44	7.55	7.66	7.77	7.89	8.00	8.12	8.24	8.36	8.49
TLAXCALA	6.48	6.59	6.70	6.82	6.94	7.06	7.18	7.31	7.44	7.57	7.70	7.83	7.97	8.11
VERACRUZ	5.46	5.56	5.66	5.76	5.87	5.98	6.09	6.20	6.32	6.43	6.55	6.67	6.79	6.92
YUCATÁN	5.75	5.85	5.96	6.07	6.17	6.28	6.40	6.51	6.63	6.75	6.87	6.99	7.12	7.25
ZACATECAS	5.40	5.50	5.61	5.72	5.83	5.94	6.06	6.17	6.29	6.42	6.54	6.67	6.80	6.93
GLOBAL NACIONAL	6.46	6.56	6.66	6.76	6.87	6.98	7.09	7.20	7.31	7.43	7.56	7.67	7.79	7.92

Los datos del cuadro revelan que el D.F. obtuvo un excelente avance respecto al grado promedio de escolaridad y ocupa el primer lugar con relación a los estados del país. Nuevo León destaca también por mantener una evolución permanente y alcanzando en el año 2003 la cifra de 9.24%. Coahuila, Sonora y Baja California también mejoraron

obteniendo en el año 2003 las cifras de 8.85%, 8.5% y 8.74% respectivamente. Pero en cambio estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas muestran realmente una situación negativa. Y aquí es conveniente subrayar la falta de homogeneidad en los resultados del sistema educativo: mientras el D.F. en 1994 obtuvo 9.1 como promedio de escolaridad y Nuevo León 8.3 Chiapas en cambio alcanzó la cifra de 4.6, Guerrero 4.9, Guanajuato 5.6, Michoacán 5.6, Oaxaca 4.9, Veracruz 5.8 e Hidalgo y Zacatecas 5.9 y 5.8 respectivamente. El resto de los estados varían desde 6,7 y 8.

En los años venideros continuó creciendo el grado promedio de escolaridad en todos los estados. Sin embargo la falta de homogeneidad sigue reflejándose en el año 2003: el D.F. 9.93% en el año 2003, Nuevo León 9.24%, las Baja Californias 8.38% y 8.74%, Chiapas 6.5%; Oaxaca 6.28% Guerrero 6.77% e Hidalgo 7.10%. Por lo anterior se concluye no existe homogeneidad del grado promedio de escolaridad en el sistema educativo nacional, toda vez que los datos obtenidos en los diferentes estados de la república reflejan disparidades importantes entre sí al realizar la comparación con cada uno de ellos.

Se muestran a continuación datos relacionados con el analfabetismo en México.

**POBLACIÓN ANALFABETA
TOTAL NACIONAL**

AÑO	%
1990	12.1
1991	11.8
1992	11.5
1993	11.2
1994	10.9
1995	10.6
1996	10.3
1997	10.0
1998	9.8
1999	9.5
2000	9.2
2001	9.0
2002	8.8
2003	8.5

Los datos del cuadro muestran que la variable del analfabetismo esta controlándose de una manera positiva, ya que en los últimos años y hasta el 2003, se ha reducido cada vez más. Si esta tendencia se mantiene e incluso se fortalece, en los próximos años México estaría en vísperas de obtener un éxito de gran importancia en el terreno educativo: erradicar el analfabetismo. Sin embargo los datos que a continuación se exponen, invitan a una nueva reflexión.

Estos datos han sido seleccionados con la finalidad de demostrar las disparidades entre los resultados obtenidos por el sistema educativo en las entidades federativas. Asimismo para evidenciar que no existe homogeneidad en los índices de analfabetismo en los diferentes estados de la república.

Por ejemplo Baja California, Coahuila, el Distrito Federal y Nuevo León obtuvieron los porcentajes más bajos de población analfabeta en el país en el año 2003 con 2.6, 3.5, 2.7, y 3.0 respectivamente, los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Michoacán y Veracruz registran los niveles más altos de analfabetismo nacional con 20.6, 19.3, 19.3, 13.2, 12.6, 13.5 respectivamente.

Esta situación revela que la lucha contra el analfabetismo ocupará muchos años más, es decir, un plazo importante de tiempo. Situación que desfavorece el optimismo de los datos del cuadro estadístico total nacional, en donde aparentemente se esta cerca de alcanzar un éxito educativo. Los porcentajes altos de los estados ya referidos no podrán superarse a corto plazo. El éxito sobre el analfabetismo esta aún muy lejos. De igual manera se nota que los resultados del sistema educativo en este rubro no son homogéneos y sí muy diversos como lo muestra el cuadro Índice de Población Analfabeta por Entidad Federativa que se representa a Continuación.

INDICE DE POBLACIÓN ANALFABETA POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	6.8	6.5	6.2	6.0	5.8	5.6	5.4	5.2	5.0	4.8	4.7	4.5	4.3	4.1
BAJA CALIFORNIA	4.6	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.2	2.9	2.6
BAJA CALIFORNIA SUR	5.3	5.2	5.2	5.0	5.0	4.9	4.6	4.5	4.3	4.2	4.0	3.9	3.7	3.7
CAMPECHE	15.1	14.8	14.5	14.2	14.0	13.8	13.2	12.7	12.2	11.8	11.2	10.7	10.3	10.1
COAHUILA	5.4	5.2	5.1	5.0	4.9	4.8	4.2	4.0	4.0	3.9	3.7	3.6	3.5	3.5
COLIMA	9.1	9.0	8.9	8.8	8.7	8.6	8.1	7.6	7.4	7.1	6.9	6.6	6.3	6.1
CHIAPAS	29.2	28.5	27.8	27.2	26.6	26.0	25.2	24.5	23.8	22.9	22.2	21.8	21.3	20.6
CHIHUAHUA	6.0	5.8	5.7	5.6	5.5	5.4	5.2	5.0	4.9	4.8	4.7	4.6	4.4	4.2
DISTRITO FEDERAL	3.8	3.6	3.5	3.4	3.2	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.7
DURANGO	6.8	6.7	6.5	6.3	6.2	6.0	5.6	5.3	5.1	5.4	5.3	5.2	5.1	4.8
GUANAJUATO	16.0	15.6	15.2	14.8	14.5	14.1	13.4	12.8	12.4	12.0	11.6	11.3	11.0	10.5
GUERRERO	6.2	25.6	25.2	24.7	24.4	23.9	23.4	22.8	22.2	21.5	20.9	20.3	19.8	19.3
HIDALGO	19.9	19.2	18.6	18.0	17.5	16.9	16.4	15.8	15.4	14.9	14.5	14.0	13.7	13.2
JALISCO	8.6	8.3	8.1	7.8	7.6	7.4	7.1	6.8	6.6	6.4	6.3	6.1	6.0	5.8
MÉXICO	8.6	8.3	8.0	7.7	7.4	7.1	6.9	6.7	6.5	6.4	6.2	6.1	5.9	5.8
MICHOACÁN	16.9	16.6	16.3	16.0	15.7	15.4	15.0	14.6	14.3	13.9	13.5	13.2	12.9	12.6
MORELOS	11.6	11.4	11.1	11.0	10.8	10.6	10.2	9.9	9.5	9.2	9.0	8.7	8.4	8.3
NAYARIT	11.1	10.8	10.6	10.4	10.3	10.1	9.8	9.6	9.3	9.0	8.8	8.6	8.4	8.1
NUEVO LEON	4.4	4.3	4.1	4.0	3.9	3.8	3.7	3.5	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1	3.0
OAXACA	26.7	25.9	25.2	24.5	23.8	23.1	22.9	22.5	22.0	21.5	20.9	20.5	20.1	19.3
PUEBLA	18.7	18.1	17.7	17.2	16.8	16.3	15.9	15.4	15.0	14.6	14.2	13.8	13.5	13.1
QUERETARO	14.7	14.1	13.5	12.9	12.3	11.9	11.3	10.7	10.2	9.8	9.4	9.0	8.7	8.5
QUINTANA ROO	11.8	11.4	11.0	10.5	10.1	9.7	9.1	8.6	8.1	7.5	7.1	6.7	6.3	6.1
SAN LUIS POTOSÍ	14.5	14.2	13.9	13.7	13.5	13.2	12.5	12.1	11.7	11.3	10.9	10.6	10.3	9.9
SINALOA	9.5	9.3	9.1	8.8	8.5	8.3	8.2	8.2	8.1	8.0	7.8	7.8	7.7	7.5
SONORA	5.5	5.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.8	4.6	4.5	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0
TABASCO	12.3	12.0	11.6	11.4	11.2	11.0	10.6	10.3	10.0	9.7	9.4	9.2	9.0	8.6
TAMAULIPAS	6.7	6.6	6.4	6.3	6.1	6.0	5.7	5.5	5.3	5.1	5.0	4.9	4.7	4.5
TLAXCALA	10.6	10.2	9.8	9.5	9.1	8.8	8.5	8.3	8.0	7.8	7.6	7.4	7.2	7.0
VERACRUZ	17.9	17.5	17.2	16.9	16.7	16.4	16.0	15.6	15.2	14.9	14.5	14.3	14.1	13.5
YUCATÁN	15.7	15.7	15.6	15.3	15.2	15.0	14.0	13.6	13.1	12.3	11.7	11.3	11.0	10.7
ZACATECAS	9.7	9.7	9.5	9.3	9.2	9.0	8.7	8.5	8.2	8.0	7.7	7.5	7.4	7.1

CONSIDERACIONES FINALES

La reforma educativa ha sido un paso trascendental que el Gobierno Mexicano emprendió en los años 1988-1994. Sin embargo, es necesario señalar aspectos importantes que, desde mi apreciación personal, constituyen puntos vulnerables de la educación secundaria. El primero se refiere a los objetivos.

OBJETIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO. Atendiendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo Tercero, la educación tiene las siguientes pretensiones:

- Desarrollar las facultades del ser humano; fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.
- Luchar contra la ignorancia, servidumbres, fanatismo y prejuicios.
- Siendo democrática, propiciar un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Siendo nacional debe comprender nuestros problemas, aprovechar nuestros recursos, defender nuestra independencia política, asegurar nuestra independencia económica y acrecentar nuestra cultura.
- Contribuir a la mejor convivencia humana, inculcando al educando el aprecio por la dignidad de la persona e integridad de la familia; convicción del interés general de la sociedad; sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos del hombre, evitando privilegios de razas, religión, grupos sexos o individuos.

A su vez, la Ley General de Educación reconoce lo expuesto por el Artículo Tercero Constitucional y lo especifica en el numeral Séptimo de la citada Ley de la manera siguiente:

- Desarrollo integral del individuo: que ejerza sus capacidades humanas.
- Desarrollo de facultades: adquirir conocimientos, capacidad de observación, análisis y reflexión críticos.
- Conciencia de nacionalidad y soberanía: aprecio por la historia, símbolos patrios, instituciones nacionales, tradiciones.
- Enseñanza de la lengua nacional, el español como idioma común protegiendo el desarrollo de las lenguas indígenas.
- Infundir la democracia como forma de gobierno y convivencia.
- Promover el valor de la justicia, observancia de la ley e igualdad de todos ante ella.
- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.
- Impulsar la creación artística y propiciar adquisición, enriquecimiento y difusión de bienes y valores de la cultura universal.
- Estimular la educación física y práctica del deporte.
- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, creando conciencia sobre la salud, planeación familiar y paternidad responsable y rechazo de los vicios.
- Hacer conciencia del aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente.
- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, ahorro y bienestar general.

Resultaría más conveniente que las autoridades educativas los jerarquizaran y especificaran los objetivos nacionales en la Ley General de Educación. Aclarar que dichos fines también son ideales permanentes para los mexicanos. Es conveniente subrayar que las características de la educación mencionadas en el artículo tercero constitucional si son congruentes con las señaladas por la Ley General de Educación. Lo cual es positivo, ya que

de haber existido incompatibilidad en ambas leyes se estaría en un grave problema para definir las características de la educación mexicana. Sin embargo resulta necesario subrayar que todos los objetivos completados, por ambas leyes no constituyen realmente objetivos concretos y cuantificables a corto plazo. Se trata de ideales o aspiraciones que pueden o no alcanzarse en un futuro a largo plazo.

Por esta razón, los objetivos de la educación en México, en aspectos de planeación, son imprecisos y demasiado ambiciosos. Por una parte existe la pretensión de satisfacer el Artículo Tercero Constitucional, y la Ley General de Educación secundaria la cual es correcto. Pero en el momento de especificar los objetivos concretos para cada tipo de modalidad educativa, éstos se formularon de manera abstracta y ambiciosa, lo cual los vuelve imprecisos y vagos.

Se habrá notado ya la generalidad y el idealismo en que se funden los objetivos. Así mismo, esta misma circunstancia se extiende a la educación. Obsérvese lo siguiente:

En el objetivo citado de la educación secundaria en la Ley General de Educación no hay definición ya que no se determina el concepto de realidad individual y colectiva, ni se define en que consisten los elementos para que el educando enfrente dichas realidades. No se dice cuándo ni cómo se lograra esto. Por lo que no se trata de un objetivo sino de un ideal.

No se pretende minimizar el esfuerzo de la Modernización educativa de 1988, pero los objetivos de la educación y particularmente de la secundaria, se orientan al perfil deseable del educando, pero esto es una pretensión a largo plazo. En cambio, los conocimientos de las asignaturas, sí constituyen un hecho evidente en el presente.

SISTEMA DE EVALUACIÓN.

Se ha expresado ya que sería conveniente señalar los ideales o perfiles deseables que a mediano y largo plazo se pretenden alcanzar en los educandos y por otro lado definir los objetivos precisos y académicos que dichos educandos, en el presente, deben alcanzar. De esta manera se establecería el tipo de ciudadano ideal que se desea emane como producto de la educación nacional, pero al mismo tiempo se detallarían las cualidades académicas que dominará. Esto particularmente en la educación Secundaria. Un gran beneficio al que conllevaría este hecho consiste en la factibilidad de construir un sistema de evaluación que tendría resultados comprobables y efectivos, en virtud de que sí es posible evaluar resultados académicos e indicadores educativos, situación que en cambio, no sucede con los ideales de ciudadano. Ya que las cualidades académicas son valorables en el presente mientras que el ideal de ciudadano es a mediano y largo plazo.

Por lo cual se considera que se deben precisar los objetivos y enseguida establecer el sistema de evaluación correspondiente.

HOMOGENEIZAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

Derivado de lo anterior se llegaría a la necesidad de homogeneizar la educación secundaria debido a que se identifica en su composición la diversidad, pues a pesar de ser

un tipo específico de educación, en su interior contempla varias categorías motivadas por los planes de estudio y recursos tecnológicos. De esta manera se tienen a las secundarias generales, técnicas, para trabajadores y telesecundarias. Todas ellas fueron creadas por motivos especiales; pero no derivan de un proyecto único. Por el contrario, el proyecto original permitió la existencia de las secundarias que hoy se llaman generales, pero los otros tipos surgieron sin relación alguna del proyecto de Moisés Sáenz. Cada uno evolucionó por separado, en fechas y circunstancias distintas.

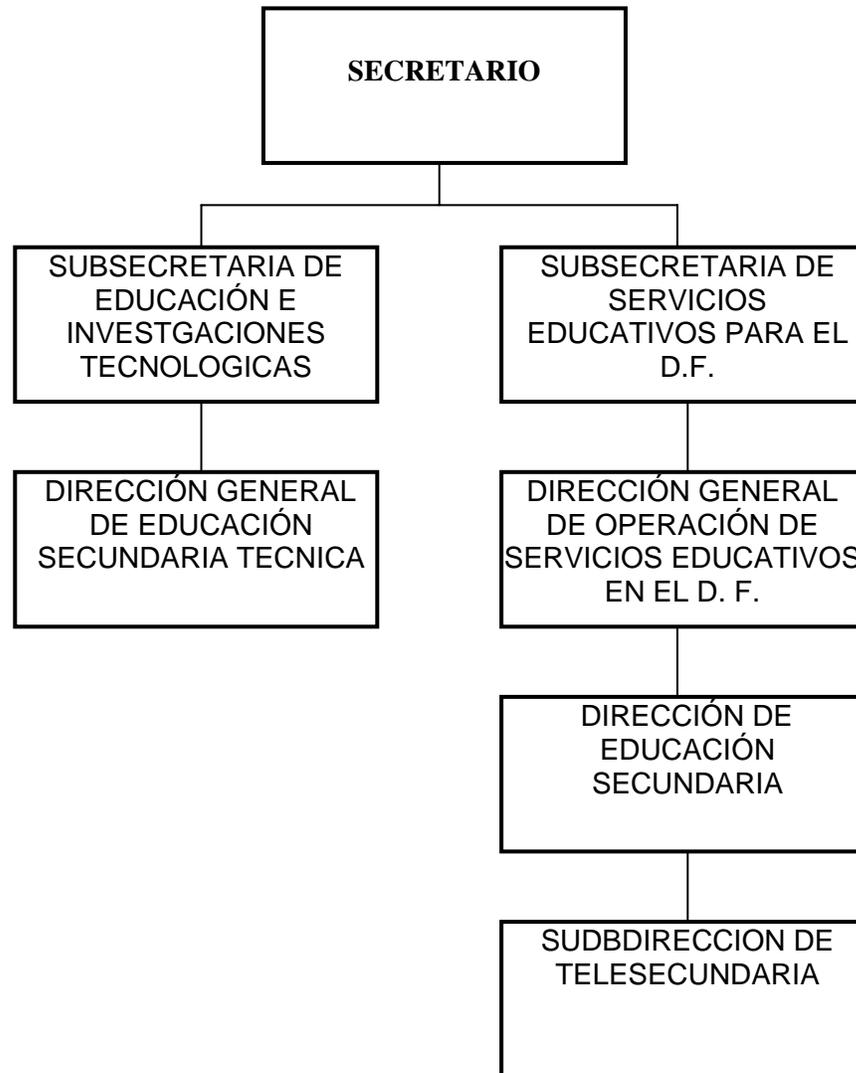
Hoy todas estas categorías forman el tipo de educación secundaria pero adviértase su heterogeneidad: se cuenta con una secundaria técnica que, sin ser general, cumple con la misma función, en cuanto a las asignaturas generales además de otras materias tecnológicas, lo que la hace distinta, pero tampoco es capacitación formal para el trabajo. Así mismo, la telesecundaria es diferente a las dos anteriores en virtud de enseñar a distancia, aprovechando los recursos tecnológicos. Por último la secundaria para adultos enseña lo mismo que las demás, pero sin incluir en sus planes las tecnologías ni los deportes. Un proyecto originalmente para adolescentes, aplicado a los adultos.

Acerca de la heterogeneidad, se piensa al respecto que no es conveniente, ni justificable. No hay razón para que un mismo tipo de educación, con los mismos objetivos y marco jurídico se halle tan dividida. Además esto propicia que cada categoría de este tipo educativo funcione independientemente, lo que significa que habrá resultados diversos, lo que produce situaciones que ya no son admisibles.

Resultaría positivo homogeneizar la educación básica, lo que incluye a la secundaria, e incluso modificar la estructura orgánica actual, misma que refleja la heterogeneidad que

hoy vive: la secundaria general se adscribe a una subsecretaría, la secundaria técnica a otra distinta de aquella, la telesecundaria y la secundaria para trabajadores son parte de la secundaria general.¹⁰⁰

ORGANIGRAMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MEXICO



Homogeneizar la educación secundaria, implicaría los siguientes pasos:

- 1.- Desaparición nominal de la secundaria general y técnica.

¹⁰⁰ fuente: [port@I SEP](mailto:port@sep.gob.mx). Organigrama. [http.WWW.sep.gob.mx](http://WWW.sep.gob.mx). 02/03/2003

- 2.- En su lugar, aceptar sólo el término secundaria.
- 3.- Afinar los planes y programas de estudio, para esta única categoría.
- 4.- Definir el papel de lo tecnológico en la escuela secundaria.
- 5.- Definir y actualizar las áreas tecnológicas para el Distrito Federal, para cada entidad federativa y proceder al equipamiento de talleres y laboratorios de las escuelas.
- 6.- Reformar la educación secundaria para trabajadores.
- 7.- Consolidar la telesecundaria, estableciendo mecanismos de colaboración tecnológica con las otras dos categorías.
- 8.- Establecer objetivos concretos y un sistema de evaluación correspondientes a cada una de las categorías de la secundaria.

En este sentido, la educación para trabajadores será objeto de reforma en sus planes y programas de estudio, acorde al perfil de los educandos. Un plan de estudios no de adolescentes para adultos, sino para adultos y trabajadores. El programa será congruente con el alumnado al cual atenderá y se precisarán los objetivos por alcanzar.

Por su parte, la telesecundaria establecerá líneas de coordinación y cooperación tecnológica con la secundaria y secundaria para trabajadores. Con el fin de aprovechar la tecnología, en determinados horarios por televisión podrían exponerse temas de asignaturas específicas, o bien, cursos de regularización o preparación de exámenes que coincidan con el calendario escolar de aquellas secundarias. De esta forma, el alumnado de escuelas secundarias y trabajadores, tendrían la gran oportunidad de recibir por televisión -en fecha y horario previsto-, los cursos, regularizaciones y repases de temas complicados o extensos. Tal pretensión exige la previa y adecuada preparación de los temas. Por lo que la

colaboración entre las tres secundarias sería trascendental.

La tendencia de homogeneizar la educación secundaria aunado a los adecuados sistemas de evaluación facilitarán obtener resultados cada más uniformes y eficaces, cuanto más estandarizado sea el funcionamiento del sistema, mejores serán los resultados.

Queda claro que la escuela secundaria general, no absorbería a la técnica, o viceversa. Se trata de fusionar ambas, para dar lugar a una sola escuela llamada simplemente secundaria que contemplaría en sus planes de estudio actividades tecnológicas bien definidas. Relacionadas las tres modalidades de secundarias habrá una mejor coordinación y comunicación. Será entonces pertinente la existencia de un órgano responsable de tal coordinación, comunicación y evaluación entre las tres secundarias.

El CONALTE puede designar a una comisión permanente que dará vida a ese órgano responsable que bien pudiera llamarse "Coordinadora Nacional de la Educación Secundaria" y que tendría su similar, a nivel estatal en todas las entidades del país.

La función específica de esta coordinación, sería:

- 1.- Aportar diagnósticos, indicadores y situación específica de cada tipo de secundaria por estado y a nivel nacional.
- 2.- Realizar los enlaces permanentes con los tres tipos de secundaria, con el propósito de hacerlas partícipes en un trabajo conjunto de información y acción para homogeneizar los resultados de sus áreas.
- 3.- Constituir un órgano de comunicación y orientación para los tipos de educación secundaria.
- 4.- Evaluar a los tres tipos de secundarias.
- 5.- Proponer soluciones a las problemáticas derivadas de las evaluaciones.
- 6.- Ser un órgano de consulta permanente donde concurren las acciones de toda la

educación secundaria.

En conclusión: es necesario homogeneizar la educación secundaria para que marche uniforme y óptimamente. Hacerlo significa realizar acciones que modificarán su estructura, planes y programas, equipar talleres y laboratorios, y capacitar al personal.

LA REVISIÓN Y LA DEFINICIÓN DEL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA.

No se cree que actualmente la tecnología cumpla a entera satisfacción las expectativas citadas en los objetivos de la educación secundaria y la Ley General de Educación: que el alumno tenga los elementos tecnológicos suficientes para enfrentar su realidad, que posea conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que eleve los niveles de calidad de vida, ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica individual. Estos objetivos mencionados, como ya anteriormente se señaló son abstractos y más que objetivos, son expectativas a largo plazo. Carecen de un sistema de evaluación, e incluso, las tecnologías no son tratadas específicamente en el plan y programas por asignatura que la SEP ha establecido para la secundaria luego de la Modernización Educativa. Agréguese el hecho del rezago de conocimientos tecnológicos con relación al mundo que impera en el área tecnológica de las secundarias. Y todavía aún más, resulta alarmante la carencia de material, instrumental y recursos en los talleres de las escuelas secundarias. Hecho reconocido por el Programa para la Modernización Educativa.¹⁰¹

Por tal razón, al no cumplir las tecnologías con el objetivo, así como la imposibilidad de hacerlo en virtud de estar prácticamente sin el equipo necesario, resultan indispensables las siguientes medidas:

- a) Definir objetivos reales y factibles de las tecnologías para el educando.

¹⁰¹ Programa para la Modernización Educativa. Op. cit. p. 39

- b) Definir las actividades tecnológicas funcionales para el Distrito Federal y para cada uno de los Estados.
- c) Equipar y mantener en óptimas condiciones los talleres y laboratorios de todas las escuelas secundarias.
- d) Capacitar a todo el personal del área tecnológica.
- e) Establecer un sistema de evaluación permanente.

Es necesario definir y actualizar las actividades tecnológicas de las escuelas secundarias y enseñárselas a los alumnos a casi prácticamente su dominio total. Cualquier alternativa implica definir cuáles son los conocimientos y habilidades que el alumno realmente debe poseer. Qué tecnologías le son verdaderamente útiles y cuáles son obsoletas.

¿Cuál es el valor de un sistema ofrecedor de actividades tecnológicas, si sus escuelas carecen de talleres y laboratorios bien equipados? ¿No es un engaño, si se utiliza un sistema con objetivos tecnológicos imprecisos, que ofrece un servicio lleno de carencias y se obtiene un conocimiento parco y rezagado? ¿No es más frustrante para un alumno egresado, recibir un diploma del área tecnológica que no le servirá por no poseer los conocimientos y habilidades requeridas? En este sentido, vale la pena resolver el problema de fondo y no de forma. Las razones políticas, administrativas o financieras deben ser seriamente cuestionadas.

FORTALECER LA EDUCACION Y EL MODELO DE DESARROLLO.

Se definirá al modelo de desarrollo, apoyándose en Armando Labra¹⁰², quien afirma que el desarrollo “es el proceso económico, político, social y cultural que busca elevar

¹⁰² Labra Armando. Grandes tendencias políticas Contemporáneas. Modelos de desarrollo, UNAM. México 1985 pp. 4 – 5.

sostenidamente el nivel y calidad de vida de la mayoría de la población con libertad, justicia, democracia y paz, y que promueve el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles en el largo plazo”. Así mismo, sostiene que los modelos son dos: el capitalismo y el socialismo. Labra concibe a los modelos de desarrollo como “formulaciones políticas que se elaboran para proponer grandes objetivos a la sociedad (...) por definición se trata de proyectos ideales hacia los que tienden o se considera que deben tender los países”.

A partir de este modelo -sea capitalismo o socialismo- se pretende lograr el desarrollo de un país, se intenta elevar la calidad y el nivel de vida de la sociedad de un país. Consecuentemente, todas las actividades que se generan en él, son motivadas por dicho propósito. México es un país basado en el modelo capitalista. Su aspiración es convertirse en un país capitalista desarrollado. En este sentido, el desarrollo nacional es una responsabilidad del Estado Mexicano según dicta el Artículo 25 Constitucional, que además señala que el desarrollo nacional debe:

- Ser integral
- Fortalecer la soberanía y el régimen democrático
- Fomentar el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y de la riqueza
- Permitir la libertad, la dignidad de los individuos, grupos y clases

La Constitución Mexicana también afirma en su Artículo 26 que el Estado organizará un sistema de planeación democrática. Los objetivos de esta planeación derivan de los fines constitucionales. Igualmente, al sistema de planeación debe favorecer un crecimiento económico -sólido, dinámico y equitativo-, para la independencia política, social y cultural de la Nación.

El modelo de desarrollo mexicano se sustenta entonces en la Constitución Política y se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo cierto es que en los diversos momentos de los tres últimos sexenios existió un panorama de preocupación profunda acerca de la situación general de nuestro país, como fueron: la crisis económica, devaluación del peso frente al dólar, desempleo, quiebra de empresas e industrias, fuga de capitales, endeudamiento externo, desorden bancario, inflación, cartera vencida, etcétera. Son algunos de los sucesos más lamentables y agudos imperantes en México.

Por lo anterior una alternativa que coadyuvaría a una mayor estabilidad económica al interior del país, sería el relacionar la Educación y el modelo de desarrollo. Por esta razón, debe fijarse con precisión cuáles son los resultados esperados en el sector educativo y cómo y cuándo impactarán al modelo de desarrollo.

La educación debe estimular el crecimiento económico del país; este hecho deberá ser claro en relación a la educación secundaria, pues a partir de este momento los adolescentes pueden estar ya capacitándose para impactar a corto plazo a la economía mexicana y a su vez, recibir del modelo de desarrollo, todas las bondades que especifican los Artículos Constitucionales 25 y 26.

Urgente es, entonces, definir líneas de corresponsabilidad y complementación de ambos: educación y modelo de desarrollo. Dicha relación favorecería en lo que a continuación se menciona:

- a) Disminución del desempleo.
- b) Reorientar la vocación y preferencias educativas enmarcándolas en la realidad y requerimientos nacionales.
- c) Satisfacer las necesidades de personal que demandan los diversos sectores productivos del país.
- d) Estimular la economía nacional y por ende, a todo el modelo de desarrollo.
- e) Anular la tendencia de educar para el desempleo. Creando en cambio, verdaderas perspectivas ocupacionales.
- f) Reorganizar el sector educativo para cumplir con el objetivo de relacionar la educación y el desarrollo.

En conclusión, resulta ampliamente recomendable consolidar la relación de la educación y el modelo de desarrollo y de manera especial la educación secundaria, de esta forma los adolescentes mexicanos puedan insertar en la economía de una forma positiva.

LA PLANEACIÓN FEDERAL

Los Artículos 12 y 48 de la Ley General de Educación establecen atribuciones para la Federación. Destacan entre ellas el determinar planes y programas para la educación básica, establecer el calendario escolar, mantener actualizados los libros de texto gratuitos, autorizar el uso de libros de texto para primaria y secundaria, realizar la planeación y evaluación global del sistema educativo y garantizar el carácter nacional de la educación.

Es indiscutible que le corresponde a la Federación, el nivel responsable de la orientación y funcionamiento de la educación, con la finalidad de garantizar dicho carácter nacional. No obstante, es pertinente hacer algunas observaciones.

Existen conocimientos que no son esenciales para las entidades federativas, simplemente porque no corresponden a su forma de vida. En consecuencia, debe reconocerse que México no es una entidad cultural, homogénea, ni uniforme; por el contrario el país muestra caras distintas: un México urbano y un México rural; y aún así, estas caras contienen en su interior rostros diversos, esto es subdivisiones.

Por lo tanto, la Federación deberá, de acuerdo al procedimiento legal, determinar los conocimientos esenciales de los contenidos educativos de los estados, mismos que a su vez, deberán presentar a la federación el resto de los conocimientos que integrarán los citados contenidos educativos, como ya se mencionó con anterioridad. La observación sugerida, supone entonces contenidos educativos para el Distrito Federal por una parte, y contenidos educativos estatales, por otra.

Por ejemplo, en la educación secundaria, los actuales planes y programas son los mismos para todo el país, y tan sólo se da una apertura a los contenidos estatales en una materia opcional denominada asignatura opcional, decidida en cada entidad; con una duración de tres horas a la semana¹⁰³. Sin embargo, esta apertura no es suficiente, considerando que sólo se imparte hasta el último año de secundaria.

Se requieren hacer las siguientes reflexiones: ¿Resulta lo mismo enseñar a un alumno de secundaria de la ciudad y a un indígena tarahumara? ¿Es esto lógico? ¿Será una estrategia inteligente? Debe reconocerse ya, la improcedencia de un mismo contenido educativo para todo el país, siendo que esto no es homogéneo, existen diferencias socioeconómicas, sociales, éticas, económicas, políticas, geográficas y culturales.

¹⁰³ Educación Básica Secundaria plan y Programas de Estudio. SEP. México 1993. p. 15

Otra observación consiste en la imprecisión de la Ley para fijar tiempos de actualización de libros de texto, planeación y evaluación de la educación básica. La Ley General, reconoce estos hechos, pero jamás especifica tiempos. Nuevamente se cae en la abstracción e imprecisión, lo cual significa la necesidad de crear un sistema de evaluación para la educación básica.

Otra observación es la del calendario escolar, si se reconoce que las actividades del Distrito Federal y de los Estados difieren entre sí, convendría estudiar la factibilidad de crear calendarios distintos para ellos. Además los cambios en el calendario escolar, facilitarán las actividades agrícolas, ganaderas o de otro tipo que mayoritariamente se realizan en los Estados, y simultáneamente, la educación contará con mayor atención de la población escolar, ya que educación y trabajo serán compatibles.

En consecuencia, y de acuerdo a las observaciones realizadas, sería ideal que la Planeación Federal continuara cumpliendo con las atribuciones que la ley le impone, pero deberían hacerse cambios en la forma de operar, de esta manera la Planeación Federal podría comprender lo siguiente:

1.- Asegurar el carácter nacional:

La federación es la responsable de la orientación y funcionamiento del sistema educativo mexicano para que se cumplan los objetivos nacionales de educación.

2.- Planeación, evaluación y control de la educación:

La federación mantendrá su atribución de revisar, rectificar, evaluar, modificar y controlar a toda la educación, pero deberá especificar órganos responsables, procedimientos y tiempos -precisos- para ello. Así mismo, sus resultados deberán ser conocidos públicamente.

3.- Fortalecer la descentralización alcanzada con la modernización educativa para mejorar los siguientes aspectos:

- Los contenidos educativos. Diseñar para el Distrito Federal y entidades federativas, planes y programas con conocimientos iguales y esenciales en determinado porcentaje, facilitándole a las entidades federativas formular y proponer el conocimiento restante de los citados planes y programas.
- El ciclo escolar. La federación establecerá ciclos escolares correspondientes al Distrito Federal y a los Estados, o bien, ciclos escolares regionales pero que tendrán que enmarcarse en el año usual que comprende de Enero a Diciembre.
- Los libros de texto. La federación autorizará y actualizará los libros de texto de la educación básica considerando para ello la opinión y propuesta de las entidades federativas. Se informará públicamente al respecto.
- La Legislación. La federación cumplirá con las disposiciones legales, sin olvidar modificar todas aquellas que lo requieran.

Los tres puntos referidos a la planeación federal, reflejan por un lado, la necesidad de que la Federación se mantenga como la rectora de la educación nacional y por otro, de que las entidades aprovechen la descentralización derivada de la modernización para ser más propositivas en los planes y contenidos educativos.

LA PLANEACIÓN ESTATAL

El Artículo 13 de la Ley General de Educación señala las atribuciones correspondientes a las Entidades Federativas¹⁰⁴. Sobresalen la prestación de servicios de educación básica, la proposición de contenidos regionales para planes y programas, y el ajuste del calendario escolar. También la ley les señala prestar servicios de capacitación y

¹⁰⁴ Ley General de Educación. Op. cit. p. 10

superación para maestros de educación básica; equivalencias de estudios y autorización a particulares para impartir educación.

Resulta importante subrayar que la planeación estatal ya goza de algunos frutos de la descentralización; incluso las tres primeras atribuciones arriba citadas, derivan del *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica*, documento que estableció pasos significativos contra los excesos del centralismo. En referencia a ello, la planeación estatal debe ser ahora más creativa, propositiva y autónoma. Situación que se logra dando más apoyo a la descentralización educativa.

En este sentido la planeación estatal deberá comprender lo siguiente:

1.- Autonomía. Las entidades federativas deben consolidar su autonomía para tomar decisiones en la organización y dirección de los planteles educativos, propuesta de contenidos, asignación de recursos y su relación con el sindicato de maestros. La federación deberá verificar se cumplan las disposiciones legales y se asegure el carácter nacional de la educación, pero respetará el trabajo y las propuestas de los gobiernos de los Estados.

2.- Propositiva. Las entidades federativas gozarán de un mayor margen para proponer contenidos educativos estatales o regionales; otras formas de organización administrativas internas para alcanzar los objetivos estatales de educación a un ritmo mayor; nuevos esquemas de coordinación y colaboración con la federación; mejorar los recursos didácticos para la enseñanza.

3.- Creativa. Debido a las diferentes condiciones geográficas, distribución de asentamientos humanos y condiciones de vida de sus habitantes, los estados deberán estimular su creatividad constantemente y evitar la permanencia de esquemas por tiempo indefinido. La creatividad se orienta a contenidos educativos, recursos didácticos, horarios de trabajo, asignación de recursos, organización administrativa, y todos los demás que puedan favorecer el funcionamiento eficiente del sector estatal educativo.

IMPULSAR LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MEDIO DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO Y DEL DESARROLLO NACIONAL.

La descentralización educativa será un factor trascendental para asegurar el mejoramiento de toda la educación en las entidades federativas, principalmente de la educación secundaria. Al respecto, será necesario consolidar el grado de descentralización educativa alcanzado hasta ahora. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, sólo ha sido un paso importante. Por lo tanto, las entidades federativas tendrán que ser más autónomas, propositivas y creativas como ya se mencionó. Sus esfuerzos en la educación obligadamente deberán traducirse en hechos tangibles y mejores.

La descentralización será entonces, el instrumento de los estados para elevar la calidad educativa, abatir la heterogeneidad de los indicadores de la educación y proveer a la sociedad de los elementos humanos que requiere. La descentralización supone una mayor libertad de movimiento, organización, trabajo y colaboración de las entidades federativas.

La descentralización no sólo favorece al propio sector educativo. También debe hacerlo con el desarrollo del estado. Lo cual implica primeramente que cada gobierno anuncie públicamente las estrategias de desarrollo del estado y enseguida, de qué manera el sector educativo estatal se encontrará vinculado, cuáles son los resultados esperados, y cómo funcionará la descentralización.

Para lograr una verdadera armonía del desarrollo estatal con el sector educativo podrían converger la descentralización educativa y la descentralización política que materialmente se cristaliza en los municipios principalmente en materia educativa. De motivarse un papel más participativo y protagónico de los municipios, principalmente en materia educativa, a los estados les será más fácil impulsar el desarrollo, y si a ello se agrega una participación y aprovechamiento del sector educativo, el resultado será mejor. El municipio es una forma de descentralización por región sustentada en el Artículo 115 Constitucional que debe impulsarse aún más a efecto de obtener mejores resultados en la educación secundaria en los estados. Concretamente esta descentralización por región deberá:

- a) Propiciar el mejoramiento y bienestar de la vida rural.
- b) Asegurar la permanencia de la mayoría de su población, principalmente de la económicamente activa.
- c) Brindar mejores servicios de salud, vivienda y educación.
- d) Crear centros de trabajo.
- e) Impulsar las actividades comerciales, económicas, culturales y financieras necesarias.

Considerando estas atribuciones, el municipio es una oportunidad para el desarrollo estatal que aunado a una colaboración de la educación, el progreso será notorio.

Por otro lado el Distrito Federal se ha distinguido de los estados en virtud de que ha obtenido mejores resultados educativos. Pero también porque sus condiciones geográficas, de servicios públicos, de densidad de población, de actividades productivas y otras, son distintas. Por tal motivo, la estrategia del sector educativo, debe contemplar tal evidencia.

En este sentido la actual pretensión de descentralizar los servicios educativos del D.F.¹⁰⁵ referentes a la educación básica, la participación del gobierno del D.F. en el gasto y sostenimiento de estos servicios mediante la reforma al artículo 122 constitucional, debe considerar la actual problemática que existe en el subsistema de educación secundaria ya que es urgente fortalecerla a través de la precisión de objetivos, sistemas de evaluación, unidad contra la heterogeneidad actual, redefinición de actividades tecnológicas y equipamiento de laboratorios y talleres.

La descentralización de la educación secundaria en particular debe favorecer el desarrollo del D.F. por lo cual es necesario rescatar la experiencia de las secundarias técnicas respecto al manejo de las actividades tecnológicas, ya que éstas deben ser consideradas como la estrategia para armonizar el desarrollo y la educación, incrementar la productividad y abatir el desempleo. En este sentido, el equipamiento de talleres y laboratorios es necesario, imperativo e insoslayable. Las razones políticas, administrativas o financieras deben ser seriamente cuestionadas.

¹⁰⁵ El dictamen de reforma del artículo 122 constitucional fue aprobado por la Cámara de diputados quedando pendiente la ratificación del Senado y de las entidades federativas. Periódico la Jornada 13 de Octubre del 2004. p. 6

Lo realmente importante en todo este asunto, será armonizar el desarrollo estatal y del D.F. con la educación, siendo la descentralización educativa y la descentralización por región, los instrumentos para fortalecer al sector educativo y al desarrollo nacional.

FORTALECER LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN DIVERSAS ZONAS DEL PAIS.

Con la finalidad de mejorar los indicadores educativos especialmente los del subsistema de secundaria y en aras de cumplir con los objetivos de la educación, es necesario fortalecer aquellos programas y acciones que atiendan la educación secundaria en zonas de pobreza y marginación, como son los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)¹⁰⁶ organismo descentralizado que tiene como misión proporcionar una educación diferenciada a habitantes de zonas rurales que no disfrutaban de los beneficios del desarrollo social reconociendo su diversidad cultural y socioeconómica que permita avanzar en aspectos de equidad y pertenencia social ofreciendo alternativas de acceso, permanencia y éxito para el bienestar individual, familiar y comunitario.

En relación a la educación secundaria del CONAFE tiene dos programas: “Programa de Educación Comunitaria” y “Programas Compensatorios”. El primero atiende las modalidades de preescolar, primaria y posprimaria comunitaria (secundaria) en tres contextos geográficos: micro localidades del medio rural donde habita población campesina mestiza e indígena; campamentos que concentran temporalmente a familias jornaleras agrícolas migrantes y zonas suburbanas. En la comunidad la base para diseñar el programa son las costumbres, las formas de producción, vivienda y salud, recreación, identidad, lingüística entre otras. El programa se sujeta a criterios de pertinencia, equidad y calidad.

¹⁰⁶ Fuente: <http://www.conafe.gob.mx/conoce.html> y <http://www.conafe.gob.mx/mod.html>

Las localidades rurales, mestizas o indígenas en el territorio nacional que se atienden contemplan una población desde menos de 100 y hasta 500 habitantes, así como en campamentos de trabajadores agrícolas migrantes. El proyecto posprimaria comunitaria (secundaria) tiene contenidos básicos del programa oficial de educación secundaria, las necesidades de la población joven y adulta que se interesa en seguir aprendiendo y diversos elementos de la cultura local, favoreciendo el desarrollo de habilidades y competencias, así como la autoestima y la autonomía de los participantes. Actualmente la posprimaria cuenta con 7,946 alumnos.

Asimismo el CONAFE inicio otro proyecto denominado “Programa Secundaria Comunitaria”¹⁰⁷ en el ciclo escolar 2002 – 2003 el cual es un programa experimental que parte de la propuesta pedagógica de la telesecundaria para ajustarla a las posibilidades de operación probadas en los programas de Educación Comunitaria. La Secundaria Comunitaria incluye objetivos y contenidos de la SEP por la cual se permitió al CONAFE certificar directamente estos estudios por medio de boletas con validez oficial y posibilita la movilidad de alumnos en cualquier centro educativo del país. Actualmente la Secundaria Comunitaria tiene 1,392 alumnos.

Otro proyecto del CONAFE es el “Financiamiento Educativo Rural” (FIDUCAR) a través del cual se otorga ayuda económica a alumnos de primaria y secundaria que viven en micro comunidades carentes de estos servicios educativos por no lograr el mínimo requerido para la apertura de un grupo escolar como por ejemplo tres niños y que requieren trasladarse a otras localidades para continuar sus estudios.

¹⁰⁷ CONAFE ¿Hacia donde vamos? Avances y retos. SEP. México 2004.

Por otro lado, los Programas Compensatorios pretenden combatir el rezago educativo si se mejoran paralelamente las condiciones de oferta y demanda. La oferta rural se caracteriza por la existencia de 54 mil escuelas multigrado o de organización incompleta de las cuales 26 mil tienen un solo maestro, otras 14 mil tienen dos y 13 mil de tres a cinco docentes. Estos programas dan apoyo al sistema regular de educación inicial, básica y de adultos, atienden los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria; a las escuelas y docentes de educación indígena y las escuelas rurales multigrado del sistema regular. Actualmente están operando los siguientes programas:

- Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB)
- Programa Integral para Batir el Rezago Educativo (PIARE)
- Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB)¹⁰⁸

Para efectos de esta investigación que es la educación secundaria, el PAREIB es el Programa que tiene que ver con el tema en estudio y el cual tiene como objetivos: mejorar la calidad de la educación, asegurar la permanencia de acciones de mejoramiento en escuelas de educación básica en desventaja, fortalecer la capacidad institucional en el sector de la educación pública para la planeación, la evaluación, la programación y la administración del sistema a nivel federal y estatal.

El PAREIB tiene dos ejes: el integrador, que atiende a zonas rurales y urbano marginadas en los niveles de educación inicial no escolarizada, educación preescolar, educación primaria y educación secundaria. Su horizonte de acción es de 1998 a 2006, y prevé a través de los fondos concursables, formas nuevas en el financiamiento de proyectos

¹⁰⁸ Fuente: [http://www. Conafe.gob.mx/sit.html](http://www.Conafe.gob.mx/sit.html)

de innovación o mejoramiento, presentados por los estados los cuales están orientados hacia la escuela, participación social, supervisión escolar y el fortalecimiento institucional.

El segundo eje es el gradual que contempla tres etapas:

- Telesecundaria y posprimaria, atención a niños migrantes y de áreas urbano - marginadas.
- Se continua con las actividades de la primera etapa cubriendo los niveles de inicial preescolar, primaria y secundaria.
- Evaluación y consolidación de acciones compensatorias y permanentes.

Por lo anterior, en los Programas Compensatorios se ha iniciado con la modalidad de telesecundaria o secundaria por televisión, la cual funciona con los mismos programas de estudio que la secundaria general y atiende a los adolescentes de comunidades dispersas que carecen de escuelas secundarias generales o técnicas.

Derivado de lo hasta aquí expuesto en relación al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se puede apreciar que la función de sus programas se orientan a abatir el rezago educativo y dar cobertura de la educación atendiendo las zonas rurales y suburbanas de pobreza y marginación, acción sumamente noble y delicada, por lo cual estos programas deben ser fortalecidos por los gobiernos federal y estatales.

CONCLUSIONES

1.- ASEGURAR EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LA PLANEACIÓN

- Esta propuesta consiste en conservar el principio de continuidad en la planeación educativa con el fin de generar oportunamente los cambios, reformas y actualizaciones que necesite el sistema educativo, especialmente el de educación secundaria.
- La modernización de la educación secundaria emprendida en los años 1988 – 1994 ha sido un paso trascendental para México toda vez que da respuesta a dos necesidades: la primera es de carácter externo y consiste en hacer frente a la innovación científica mundial especialmente de los países desarrollados, cuya dinámica exige de los países en vías de desarrollo, intentar alcanzar los máximos niveles educativos. Asimismo porque la creación de bloques económicos internacionales implica una fuerte competencia entre los países en donde la ciencia y la tecnología juegan un papel fundamental para lograr éxitos importantes en este terreno.
- La segunda necesidad es de carácter interno y consiste en impulsar el desarrollo nacional, ya que una educación de calidad impacta positivamente los aspectos políticos, económicos y sociales de un país.
- Por lo anterior la modernización educativa realizada en el sexenio del Presidente Carlos Salinas constituye un hecho de gran importancia. Mas aún si se considera que en los últimos veinte años previo a la referida modernización no se habían realizado reformas sustanciales y similares como la que tuvo lugar en el periodo 1988 – 1994. Este hecho llama la atención ya que tuvieron que pasar mas de dos décadas para que el gobierno

mexicano emprendiera acciones relevantes en la educación. Lo cual deja en evidencia la falta de interés gubernamental para mantener actualizada la educación nacional. Esta situación se comprueba con los resultados del diagnóstico y retos educativos expresados en el programa para la modernización educativa.

- Asimismo y en cuanto a la educación secundaria, el diagnóstico educativo del Programa de Modernización Educativa de 1989 detectó que 300,000 alumnos con primaria completa no tenían acceso a la secundaria y pertenecían a zonas rurales e indígenas; que 1'000, 000 de alumnos, el 25% del total, no terminaba la secundaria en el periodo reglamentario; que la deserción y la reprobación ascendía a 9% y 20% respectivamente; el desarrollo académico estaba afectado por dos planes, uno por áreas y otro por asignaturas; los apoyos y materiales didácticos eran precarios, especialmente los correspondientes a talleres y laboratorios; y que los planes de estudio no orientaban educadamente sus objetivos y contenidos históricos, cívicos y sociales hacia la identificación de los educandos acordes al proyecto de nación.

- Con base en lo anterior, la Modernización Educativa emprendida en 1988 mostró la certidumbre de la hipótesis que se planteó al inicio del presente trabajo: la educación permaneció prácticamente inamovible, sin cambios substanciales ni estructurales trascendentes. La ausencia de la dinámica y flexibilidad en la planeación educativa, generaron rezagos que se aquilataron más de veinte años. Así lo reconoció el propio ex presidente Carlos Salinas de Gortari y su gabinete educativo. La planeación educativa en términos de brindar un servicio a la población, expresó incongruencia porque no aseguró su carácter de continuidad, lo que significa ser flexible y dinámica.

2.- DETERMINACIÓN PRECISA DE LOS OBJETIVOS NACIONALES DE LA EDUCACIÓN Y ESPECÍFICAMENTE LOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA:

- Actualmente existe un problema en la definición de los objetivos de la educación ya que no hay precisión en ellos ni forma de evaluarlos. Los objetivos vigentes se caracterizan por ser abstractos y constituyen ideales a largo plazo. Existe la pretensión de cumplir con el artículo tercero constitucional, pero en ese intento se ha incurrido en un exceso de abstracción y generalidad. Lo cual afecta uno de los aspectos fundamentales de la planeación que consiste en la determinación de objetivos.
- Sin embargo la pretensión del objetivo de que los educandos tengan elementos, para enfrentar la realidad individual y colectiva sin definir antes en que consisten los citados elementos, entonces no se trata de un objetivo sino de un ideal. Aunado a que no se dice cuándo ni cómo se lograra tal pretensión.
- La planeación exige determinar objetivos precisos y valorables, sin embargo la planeación educativa no ha cumplido con este señalamiento, es notoria la necesidad de corregir el error hasta ahora sostenido por no contar con objetivos precisos, concretos, medibles y cuantificables.

3.- ESTABLECER SISTEMAS DE EVALUACIÓN, PARA CADA TIPO Y MODALIDAD EDUCATIVA; SE SUGIERE A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SER EL TEMA QUE SE ABORDA.

- Unas de las etapas contempladas en la planeación son el control y la evaluación, lo que implica conocer y valorar lo establecido en el programa con lo realmente realizado, conocer los resultados y confrontarlos con lo planeado y si existen errores se aplican correctivos. No obstante, este proceso no es atendido en la planeación educativa toda vez que no existe un sistema de evaluación que aporte un diagnóstico mínimamente anual, subrayen errores, detecten áreas de riesgo e irregularidades y proporcionen alternativas de solución que se implanten de manera inmediata. Se trata de que exista un mecanismo vigente de evaluación y control cuya funcionalidad propicie el mejoramiento permanente del sistema educativo especialmente de la educación secundaria, ya que en la actualidad la educación secundaria no cuenta con un mecanismo de evaluación y control con las características citadas.
- Los sistemas de evaluación serán uno de los puntos más importantes para la educación mexicana. De ellos depende darle flexibilidad, vigencia, actualidad, frescura y funcionalidad al sistema educativo de todo el país, especialmente a la educación secundaria. Dichos sistemas determinarán el diagnóstico del funcionamiento, los resultados obtenidos, el grado de avance con relación a los objetivos, los problemas surgidos y su origen, así como las propuestas de solución.
- De igual manera, los sistemas de evaluación deberán funcionar permanentemente y responder a sus expectativas en tiempos específicos. De esta forma, los sistemas de evaluación podrían trabajar siempre y sus resultados serían dados a conocer

oportunamente y en las fechas precisadas. Además, el funcionamiento óptimo y constante de dichos sistemas, estimularían el dinamismo, la actualización y creatividad, en detrimento de la rutina, burocratización, sedentismo y rezago.

4 .- HOMOGENEIZAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

- Actualmente la educación secundaria federal con característica de centralizada esta constituida por diferentes modalidades destacando entre ellas la secundaria general, la secundaria técnica, la telesecundaria y la secundaria para trabajadores. De esta manera existen por las diversas circunstancias de la población una secundaria general para los adolescentes; una secundaria técnica que cumple con la misma función que la secundaria general de enseñar a adolescentes pero que incluye en su plan de estudios diversas actividades tecnológicas; existe también una secundaria para trabajadores que en su plan de estudios no se contemplan los deportes ni las tecnologías; y se tiene la telesecundaria con el sistema de enseñanza a distancia.

Esta diversidad constitutiva de la educación secundaria se refleja orgánicamente en su adscripción a dos subsecretarías diferentes. La educación secundaria técnica se adscribe a la Subsecretaría de Educación e Investigaciones Tecnológicas; la secundaria general, la telesecundaria y la secundaria para trabajadores se adscriben a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F.

Sin embargo no me parece conveniente que un mismo tipo de educación que tiene los mismos objetivos y marco jurídico este desunida, por tal razón convendría homogeneizar la educación secundaria. Lo cual implicaría lo siguiente:

- Desaparecer nominalmente a las secundarias generales y técnicas, estableciendo solo

el termino de “secundaria” pero rescatando la experiencia en la impartición de actividades tecnológicas. Esta única categoría exige que se preparen nuevos planes y programas de estudio, lo que a su vez exige también la redefinición de las actividades tecnológicas y su actualización, así como el equipamiento de talleres y laboratorios de las escuelas secundarias.

- Es fundamental redefinir y actualizar las tecnologías para el D.F. y para cada entidad federativa con base en una política que valore correctamente la utilidad de dichas tecnologías y el impacto positivo que tendría en el educando de manera inmediata. De esta forma se vincularían educación y modelo de desarrollo ya que las actividades tecnológicas deben convertirse en el medio por el cual la educación secundaria brinde una alternativa productiva real y tangible para el educando. Esta situación favorecería para elevar la productividad nacional y disminuir el desempleo. Por lo cual la experiencia en el manejo de las actividades tecnológicas de las escuelas secundarias debe aprovecharse al máximo.
- De igual forma la secundaria para trabajadores requerirá de una reforma en sus planes de estudio que sea congruente con el alumnado que atiende. Dicha reforma tendría la finalidad de proporcionar una educación que responda a las expectativas “en el” y “para el trabajo”.
- A su vez, la telesecundaria tendría un papel trascendental como punto de relación y coordinación con la secundaria para trabajadores. Dado que este tipo de secundaria enseña a distancia resulta muy conveniente aprovechar su tecnología utilizando las practicas tecnológicas por medio de programas virtuales (softwares) diseñando una estrategia con la finalidad de mejorar determinados índices educativos de contenido

como son la reprobación y la eficiencia terminal. Así por ejemplo, en determinados horarios se transmitirían por televisión diversos temas de las asignaturas especialmente de aquellos que muestren mayor índice de reprobación o complejidad. Se impartirían cursos de regularización y preparación de exámenes a nivel nacional.

- La secundaria general no absorbe a la técnica o viceversa, se trata de fusionar ambas para dar lugar a una sola escuela llamada simplemente secundaria, con reformas en sus planes de estudio, actualización de actividades tecnológicas y equipamiento de laboratorios y talleres.
- Diseñar una estrategia y un plan de trabajo tendientes a homogeneizar los indicadores y resultados en cada una de las secundarias; mantener un mecanismo de control y evaluación a efecto de detectar errores y proponer soluciones y su aplicación inmediata ante las problemáticas detectadas derivadas de las evaluaciones.
- Crear un órgano responsable de esta coordinación el cual podría llamarse “ Coordinadora Nacional de la Educación Secundaria”. El cual tendría como funciones principales el de aportar diagnósticos, indicadores y situaciones específicas de cada tipo de secundaria por estado y a nivel nacional; realizar enlaces con los tres tipos de secundaria haciéndoles participes en un trabajo conjunto de información y acción para homogeneizar los resultados de sus áreas; evaluar a las modalidades de secundaria y proponer soluciones a las problemáticas derivadas de las evaluaciones.
- De igual forma es necesario fortalecer el papel de la tecnología en las secundarias ya que las actividades tecnológicas deben estar correlacionadas con el medio ambiente del educando, proporcionar a éstos conocimientos y habilidades para el trabajo y abatir el

desempleo. Por lo cual es necesario equipar y mantener en excelentes condiciones de servicio y tecnología a los talleres y laboratorios de las escuelas secundarias.

- Capacitar a todo el personal del área tecnológica manteniendo actualizados los conocimientos de las actividades tecnológicas.
- Homogeneizar la educación secundaria implica practicar la pertinencia con el objeto de mejorar la calidad educativa. Por lo cual es imperativo considerar los aspectos externos e intrínsecos del sistema educativo y su interrelación. Lo que afecta a uno repercute en el otro. De ahí la que es dedicado soslayar o minimizar su importancia. Lograr que la calidad de la educación secundaria significa, contar con un subsistema eficiente y funcional que ofrezca contenidos que den respuesta a la sociedad en general, esto es una educación de valor y útil.

5.- FUNCIONES DE LA PLANEACIÓN FEDERAL.

- Asimismo se considera que la SEP debe orientar el Sistema de Planeación Federal y debe mantener su atribución de asegurar el carácter nacional de la educación, ya que es la propia federación la responsable de dar la orientación y determinar el funcionamiento del sistema educativo mexicano para que se cumplan los objetivos nacionales planteados de educación. En ese sentido la federación mantendrá sus facultades para revisar, rectificar, evaluar, modificar y controlar a toda la educación pero tendrá que definir acciones responsables, normas y procedimientos, tiempos precisos para lograr sus alcances y hacer públicos sus resultados.
- De igual manera la federación deberá aplicar una política de descentralización educativa

más viable y controlable que impacte positivamente en los aspectos relacionados con los contenidos educativos, el ciclo escolar, los libros de texto y la legislación educativa. Al respecto se tendrán que diseñar planes y programas con conocimientos iguales y los particulares en determinado porcentaje para el Distrito Federal y las entidades federativas, de acuerdo a sus características regionales facilitándole a estas últimas el formular y proponer el conocimiento y adiestramiento complementario a los citados planes y programas regionales y locales.

- En cuanto al ciclo escolar, la federación estudiará y en su caso establecerá, ciclos escolares correspondientes al Distrito Federal y a los estados, esto es, con la finalidad de armonizar las actividades productivas en los citados estados.
- Referente a los libros de texto, se debe considerar que la federación autorice y actualice los libros de texto de la educación básica tomando en cuenta para ello, la opinión y propuesta del sector público y social de las entidades federativas. Este proceso y sus resultados deberán hacerse del conocimiento público.
- Finalmente la federación debe continuar con su función de ver que se cumplan las disposiciones legales y formales en materia de educación, para lo cual deberá mantener actualizado el orden jurídico y normativo, realizando las adecuaciones legales necesarias, considerando siempre la opinión que surjan de los estados. No se tratara de una decisión autoritaria, sino consensada.

6.- FUNCIONES DE LA PLANEACIÓN ESTATAL DE EDUCACION.

- Con la planeación estatal de educación se manifiesta una mayor atención a la descentralización por lo que ahora es conveniente, que se consolide una mayor

participación para la toma de decisiones en la organización y dirección de los planteles educativos, propuesta de contenidos y asignación de recursos.

- La planeación estatal debe ser propositiva, con un carácter que pueda profundizar más principalmente en los contenidos educativos orientados a aspectos estatales o regionales; otras formas de organización administrativas internas, para alcanzar sus objetivos estatales de educación; nuevos esquemas de coordinación y colaboración con la federación y mejorar sus recursos didácticos para el ejercicio de la enseñanza.
- La planeación también debe desarrollar la creatividad, toda vez que existen diferentes condiciones geográficas, distribución de asentamientos humanos y condiciones de vida de sus habitantes; los estados pueden y deben impulsar su creatividad, evitando la permanencia de esquemas por tiempo indefinido que pueden ser nocivas. La creatividad se refiere a buscar nuevos contenidos educativos, recursos didácticos, horarios de trabajo, asignación de recursos, organización administrativa y todos aquellos que favorezcan el funcionamiento más eficiente de la educación en los estados.

7.- DESCENTRALIZACIÓN QUE FORTALEZCA A LA EDUCACIÓN.

- Debido a que los indicadores educativos expuestos en este capítulo referentes a analfabetismo, grado promedio de escolaridad, deserción, reprobación y eficiencia terminal demuestran que no hay homogeneidad en los resultados obtenidos en todo el país, es necesario aprovechar la descentralización ya existente como uno de los elementos de apoyo para aminorar las diferencias en dichos indicadores. Por lo tanto las entidades tendrían que aprovechar más la descentralización ya realizada en educación siendo más propositivas y creativas respecto a los contenidos educativos y actividades

tecnológicas. La descentralización es un instrumento de los estados para elevar la calidad educativa, abatir la heterogeneidad de la educación que los indicadores revelaron y proveer a la sociedad con los elementos humanos que la modernidad demanda.

- Para lograr una mejor armonía del desarrollo estatal con el sector educativo, podría converger la descentralización política que se materializa en el municipio. Este hecho propiciaría a su vez el fortalecimiento del desarrollo estatal. Por lo que la descentralización tendría como metas coadyuvar al mejoramiento y bienestar de la vida rural; asegurar la permanencia de la mayoría de su población, principalmente de la económicamente activa; que se otorguen mejores servicios de educación, se puedan crear centros de trabajo y se motiven las actividades comerciales, económicas, culturales y financieras. En este sentido las actividades tecnológicas de la secundaria pueden vincularse con el desarrollo estatal por lo cual la experiencia de las escuelas secundarias técnicas debe reconsiderarse y fortalecerse como una estrategia para armonizar el desarrollo y la educación.
- La colaboración de los estados y la educación generarían un mayor progreso. Por lo tanto, la descentralización educativa es ya existente es motivo para el diseño de una política estatal para mejorar la educación en el propio estado y a su vez que coadyuve al progreso de sus habitantes.
- La propuesta de descentralización de los servicios de educación básica del D.F. y la participación del gobierno local en el gasto y sostenimiento de estos servicios mediante la reforma del artículo 122 constitucional, debe de considerar la problemática existente en el subsistema de la educación secundaria para resolverla, a través de la precisión de

objetivos, sistemas de evaluación, unidad contra heterogeneidad en sus resultados, redefinición de actividades tecnológicas y equipamiento de laboratorios y talleres. La propuesta debe unir productividad y educación en el D.F. rescatando la experiencia de las escuelas secundarias técnicas respecto al manejo de las actividades tecnológicas ya que estas deben ser la estrategia para estimular la productividad y abatir el desempleo. Por lo cual el equipamiento de talleres y laboratorios es imperativo e insoslayable. Las razones políticas, administrativas o financieras que se opongan a este fin deben ser seriamente cuestionadas.

8.- FORTALECER LOS PROGRAMAS DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO.

- Debido a que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) proporciona programas muy importantes para abatir el rezago educativo y ampliar la cobertura de la educación nacional atendiendo zonas rurales y suburbanas de pobreza y marginación a través de estrategias de pertinencia y equidad, resulta absolutamente indispensable que estos programas sean fortalecidos, especialmente los establecidos para la educación secundaria, toda vez que el CONAFE realiza una labor noble, delicada y muy importante para cumplir con los objetivos nacionales de educación. Por lo tanto los gobiernos federal y estatales deben contribuir con un mayor esfuerzo de apoyo, atención y armonía para facilitar la realización total de los programas del CONAFE. Debe considerarse al respecto que la educación básica en especial la educación secundaria en su modalidad de escolarizada es prioritaria, pero definitivamente no puede soslayarse la atención educativa en las zonas rurales y suburbanas de pobreza y marginación, por lo que el papel del CONAFE es fundamental. Asimismo es necesario recordar que de no

contemplarse todo este panorama en la educación secundaria bajo criterios de pertinencia y de la trascendencia de las actividades tecnológicas, la política educativa del Estado mexicano no alcanzará el éxito ni cumplirá con los objetivos de la educación. Las razones políticas y económicas deben ser ampliamente cuestionadas ya que la calidad educativa, su utilidad y pertinencia, constituyen una prioridad para el desarrollo nacional.

- De acuerdo a lo que se ha expuesto, los esfuerzos que se realicen en la educación tendrán como propósito relacionar de manera importante al modelo de desarrollo regional y la educación nacional que a su vez permitiría disminuir el desempleo; reorientar la vocación y preferencias educativas vinculándolas al sector productivo; estimular favorablemente la economía nacional y el modelo de desarrollo; crear verdaderas perspectivas ocupacionales. Las acciones mencionadas se relacionan con las pretensiones de los artículos 25 y 26 constitucionales en los aspectos referentes al crecimiento económico, el empleo y la distribución de la riqueza.
- En resumen se trata de establecer una mejor relación e interacción entre el sector educativo y el modelo de desarrollo por lo que los objetivos propuestos al inicio de la investigación del presente trabajo han sido abordados ya que se analizó la política de planeación educativa del nivel secundaria en México, se destacó la importancia de la planeación educativa del nivel secundaria en México, se destacó también la importancia de la planeación como medio para lograr la reforma y modernización educativa y se señalaron observaciones para el perfeccionamiento de la planeación educativa.
- Asimismo las hipótesis planteadas se confirman como conclusión de este trabajo, toda vez que el sector educativo nacional en su nivel básico – preescolar, primaria y secundaria – no se modernizó desde finales de los años setenta y por el contrario

permaneció estático hasta antes de 1988 lo cual le propició rezagos y pérdida de eficiencia. Se evidenció la falta de unidad y calidad del sistema educativo ya que los resultados educativos expuestos en los indicadores revelaron la heterogeneidad y disparidades del sistema educativo; se corroboró que aún existen incongruencias de planeación educativa entre la Federación y los estados en relación con las perspectivas del desarrollo nacional.

- Finalmente, se expuso que son necesarios realizar cambios trascendentales que incluyan los programas y sus contenidos educativos y su correspondiente evaluación, a efecto de propiciar la unidad y calidad que los tiempos actuales le exigen a la educación secundaria en México.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aristóteles. Política. Edit. Gredos. Madrid, España 1994. 488 pp.
- Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Diccionario de Política tomos I y 2. Edit. Siglo XXI. México 1984. 1751 pp.
- Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y sociedad. F.C.E. México. 1989. 235 pp.
- Ceceña Cervantes Luis. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. UNAM México 1982. 374 pp.
- Charles de Montesquie. Clásicos del pensamiento político. Corina Iturbide Centro de Estudios Políticos. UNAM. México 1987. 142 pp.
- Dwight Waldo. Administración Pública. Edit. Trillas. México 1979. 530 pp.
- E. kast Freemant. Administración en las organizaciones. Edit. Mc Graw-Hill. 1988. 754 pp.
- Faya Viesca Jacinto. Finanzas Públicas. Edit. Porrúa. México 1986. 462 pp.
- González Uribe Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa. México 1989. 685 pp.
- Guerrero Omar. El Estado en la era de la Modernización. Plaza y Valdes Editores. México 1992. 157 pp.
- Guerrero Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara 22. México 1986. 261 pp.
- Guillen Arturo. La planificación central. UNAM. México. 1986.
- H. Mc Connel John. Técnicas de la Administración Moderna. N.Y. USA. 1998
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. UNAM. Edit. Porrúa. México 1998 3272 pp.
- Jiménez Castro Wilburg. Administración Publica para el desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. México 1975. 459 pp.

- Juan Jacobo Rosseau. El contrato social. Principios de Derecho Político. Discurso sobre las Ciencias y las artes. Edit. Porrúa. México. 1992. 173 pp.
- Labra Armando. Grandes tendencias política Contemporáneas. Modelos de desarrollo. Cuadernos de la FCPYS. UNAM. México 1983.
- Maquiavelo Nicolás. El Príncipe. Diálogo Abierto /46/ Política. Ediciones Coyoacán, México.1996. 123 pp.
- Marx Karl. Contribución a la critica de la economía política. Siglo XXI Editores. México. 2003.410 pp.
- P. Leonard William. Auditoria Administrativa. Elementos básicos de la Administración. Edit. Diana. México 1987. 315 pp.
- Pichardo Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública en México. INAP. Vol. I y 2 México 1988. 378 pp.
- Platón. La República. UNAM. México 1978
- Posse Juan Luis. Los microproyectos y los macroproyectos. Departamento de Administración Pública. Cuadernos 6-7. FCPYS. UNAM. México 1983.
- Quiroga Leos Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Edit. Trillas. México 1988. 304 pp.
- Robbins P. Stephen. Fundamentos de Administración. Prentice Hall Hispanoamericana. N.Y. 2000. 485 pp.
- Rodríguez Valencia Joaquín. Introducción a la administración con enfoque de sistemas. ECASA. México 1993. 365 pp.
- Uvalle Berrones Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública. F.C.E. México 1984. 186 pp.

Documentos Institucionales

- Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica. SEP. México. 1998. 21 pp.
- Compendio Estadístico del gasto educativo. 1996 SEP. México 1997. 593 pp.
- CONAFE. ¿Hacia donde vamos? Avances y retos. SEP. México 2004. 236 pp.
- Educación Básica Secundaria plan y Programas de Estudio. SEP. México 1993. 190 pp.
- Informe de Labores 2002 – 2003. SEP. México. 2004.
- Informe de labores 1999 – 2000. SEP. México. 2001. 353 pp.
- Informe de labores 1993. SEP. México. 1994
- Lineamientos Generales de carrera magisterial, SEP. México 1998. 81 pp.
- Manual General de Organización de la Secretaria de Educación Pública. Diario Oficial 16 de Diciembre de 1994. 83 pp.
- Programa para la Modernización Educativa 1989 – 1994. México 1989. 202 pp.
- Prontuario Estadístico cultural y presupuestario. SEP. México. 1997. 136 pp.
- Reglamento Interior del CONALTE, SEP. México 1992.
- Hacia un nuevo Modelo Educativo. CONALTE. 1991. México. 167 pp.

Legislación y normatividad

- Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación. Ediciones Fiscales ISEF. México 2004
- Agenda de la Administración Pública Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ediciones Fiscales ISEF. México 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Alfaro. México. 2004. 174 pp.
- Diario Oficial de la Federación. 23 junio 1999.

- Diario Oficial de la Federación. 27 de Diciembre de 1990.
- Diario Oficial de la Federación. VI Informe de Gobierno. 2 de Noviembre de 1994.
- Diarios oficiales de la Federación del 24 de Diciembre de 1991 y del 18 de Diciembre de 1992.
- Ley General de Educación y leyes complementarias. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Ediciones Delma 2004 México. 359 pp.

Hemerografía

- Diario EL Universal. 31 mayo 2001 p. AG y A7
- Diario la Jornada. 13 de octubre 2004. p.6

Artículos

- Artículo publicado en el periódico "El maestro" México agosto de 1993. pp. 4 – 5.

Internet

- fuente: port@I SEP. Organigrama. [http.WWW.sep.gob.mx](http://WWW.sep.gob.mx). 02/03/2003
- fuente: www.conafe.gob.mx 31/10/04
- [www.conafe.gob.mx/ conoce.html](http://www.conafe.gob.mx/conoce.html) 31/10/04
- [www.conafe.gob.mx/ sit.html](http://www.conafe.gob.mx/sit.html) 31/10/04
- [www.conafe.gob.mx/ mod. html](http://www.conafe.gob.mx/mod.html) 31/10/04