

**EL COLEGIO DE MEXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**FORMULACION DE POLITICAS:  
LA MODERNIZACION DEL SISTEMA DE EDUCACION BASICA EN MEXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA  
DAVID GARCIA-JUNCO MACHADO**

**MEXICO. D.F.**

**1994**

**Es muy fácil rechazar el liberalismo si se le identifica con una teoría o con una práctica de libertad entendida como poder de la burguesía, pero es más difícil hacerlo cuando se le considera como la teoría y la práctica de limitar el poder del Estado... pues si la libertad entendida como el poder hacer cualquier cosa interesa a aquellos lo bastante afortunados que lo poseen, la libertad como ausencia de obstáculos interesa a todos los hombres.**

**NORBERTO BOBBIO.**



## ÍNDICE

<b>Introducción</b>		1
<b>I. La Formulación de Políticas: Negociación Política o Racionalidad Instrumental</b>		12
- Política Pública: las paradojas del modelo "racional"		15
- Las fallas del gobierno		18
- La agenda de gobierno		23
- Diseño-implementación de políticas		28
- Estructuras de gobernabilidad y toma de decisiones		32
<b>II. Políticas de descentralización Educativa</b>		40
- Antecedentes		41
- La desconcentración administrativa 1970-1976		43
- La desconcentración educativa 1976-1982		45
- La revolución educativa 1982-1988		48
<b>III. La Reforma Educativa en el PND 89-94: Un plan de gobierno</b>		55
- Análisis del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994		59
- Una propuesta de cambio organizacional		66

<b>IV. Diseño e implementación de Políticas ¿Hacia un nuevo sistema de Educación Básica?</b>	<b>74</b>
- El ANMEB	76
- La Reorganización del sistema educativo	79
* Federalización	79
* Reestructuración de la SEP	85
- La Reformulación de los Contenidos y Materiales Educativos	87
- Revaloración de la Función Magisterial	90
* Salario Profesional	92
- Estructuras de gobernabilidad como mecanismos de coordinación en la gestión pública	92
* Carrera Magisterial	92
* El Programa de Participación Social	96
<b>Conclusiones</b>	<b>102</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Bibliografía</b>	

## **AGRADECIMIENTOS**

Una tesis es la culminación de muchos años de trabajo, que si uno quiere ser riguroso, podría decirse que tiene que ver con la infancia y no sólo con los años de formación universitaria. Así, una tesis es más un esfuerzo colectivo que una proeza individual (evidentemente los errores, omisiones e imprecisiones tienen un único responsable). Por ello, quisiera hacer explícita la ayuda y apoyo de algunas personas.

A mi madre sin quien nada hubiera sido posible. A mis hermanos que de muy diversas maneras, aún si saberlo, ayudaron a la realización de este trabajo.

A Esteban Moctezuma y Luis Maldonado que con el ejemplo me enseñaron que la función pública más que un trabajo es una vocación, una forma de vida. Para ellos, mi más profundo agradecimiento.

Al Dr. Enrique Cabrero, que como director de este trabajo siempre mostró una absoluta confianza en el buen término del mismo y una sorprendente disposición para revisarlo en períodos de tiempo más que reducidos. Al C.I.D.E. y en especial al Dr. Carlos Basdrezch por su apoyo y confianza.

A mis amigos de siempre: Carlos, Juan Andrés, Guillermo I, Guillermo II, Enrique, Mauricio, Paty, Luz María, Abel y Carlos L.

A: Mayí, Javier, Tomás, Everardo, Ernesto y Roberto que de muchas formas compartimos las satisfacciones y contrariedades de la cultura de lo urgente.

Quisiera mencionar también, mi agradecimiento a Fernando Solís Cámara que desde el Colegio de México, me brindó su amistad.

A Luis F. Aguilar con quien tengo una gran deuda intelectual.

Al Colegio de México y en especial a Soledad Loaeza, Martha Elena Venier, María del Carmen Pardo y a José Luis Méndez, quiénes han mostrado una gran confianza en mi desarrollo académico y profesional.

Para Gaby que de una u otra manera ha estado en todos los avatares de mi paso por El Colegio de México.

## INTRODUCCIÓN

Es propio de la condición humana tener  
un pequeño cerebro y grandes problemas

Charles E. Lindblom.

La educación pública en México ha ocupado siempre un lugar privilegiado tanto en la acción gubernamental como en la política estatal definida constitucionalmente. En 1989 el Plan Nacional de Desarrollo, no fue la excepción y abordó el tema definiéndolo como un asunto prioritario en la acción gubernamental.

Esta investigación tiene como objetivo el estudio de la formulación de políticas educativas a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, así como de las estructuras de gobernabilidad por medio de las cuales éstas se implementaron. Las estructuras de gobernabilidad son patrones de conducta que utilizan los actores de una organización para tomar decisiones y así lidiar con los problemas de incertidumbre y controversia generados dentro y fuera de la organización<sup>1</sup>.

La formulación de políticas educativas ha sido un torbellino de ideas, posiciones y teorías alternativas que han afectado la estructura interna de las distintas organizaciones que conforman al sistema y las relaciones entre ellas. Gran cantidad de recursos, tanto humanos como

---

<sup>1</sup>.- La definición de estructuras de gobernabilidad y su clasificación se tomó de Karen M. Hult y Charles Walcott, *Governing Public Organizations, Politics Structures, and Institutional design*, Brooks/Cole Publishing Company, 1990.

presupuestales, se han destinado en la implementación de programas. Sin embargo, esto ha sido resultado no de un proceso de diseño racional y calculado previamente. Así, la política de Modernización de la Educación Básica es producto de una amalgama de propuestas de acción, de la negociación entre Federación y Estados, entre éstos y el Sindicato Nacional de Trabajadores, incluso entre distintas dependencias con lógicas e intereses organizacionales no siempre acordes<sup>2</sup>.

Las dos hipótesis bajo las cuales se realizó está investigación son, primero que la política educativa no fue un proceso "racional" con fases de diseño e implementación claramente definidas. La segunda hipótesis es que los problemas de coordinación, inherentes al proceso de formulación de la política educativa mexicana, pudieron ser superados momentáneamente a través de la formación de estructuras de gobernabilidad.

Por ello, el principal objetivo de este trabajo es estudiar la formulación y el desarrollo de los programas propuestos en el Programa para la Modernización Educativa y específicamente el Acuerdo para la Modernización Educativa.

Las razones por las cuales estudio la reforma educativa como un problema organizacional, sin discutir las

---

<sup>2</sup>-Por ejemplo, el programa de Carrera Magisterial necesitaba de una erogación extraordinaria de recursos que tenía que ser autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para la Secretaría de Educación Pública la creación de un sistema de servicio civil para el magisterio, con un criterio meritocrático, era una prioridad. Para la SHCP conservar el equilibrio de las finanzas públicas era prioritario. Dos dependencias con intereses distintos que necesariamente tenían que negociar y coordinarse para fijar montos y fechas de erogación.

implicaciones pedagógicas de la misma, obedecen a un deseo por abordar el tema desde una perspectiva general de política pública:

Performing political tasks may well require that organizations develop a range of structures in addition to the authoritarian hierarchies emphasized by an understanding of organizations as control systems. Especially as ambiguity and controversy mount, the processes by which goals and means are selected, challenged, implemented, and revised may become key. Legitimacy in and out of an organization may derive largely from the manner in which decisions are made rather than from the content of the decisions themselves.<sup>3</sup>

Por otra parte, las causas por las cuales se decidió reformular la política educativa las abordó aquí más como un hecho que como una variable de estudio; sin embargo, se esbozan algunas ideas que permiten enlazar este giro en la política del sector con lo que ahora se ha dado por llamar el redimensionamiento del estado (la reforma del estado). Sin entrar en mayor detalle utilizo la tesis de Wildavsky sobre las condiciones necesarias que permiten una nueva política presupuestaria<sup>4</sup> para explicar cómo la política educativa se inserta en un proceso de reestructuración estatal mucho más amplio en el cual se dan tres condiciones básicas que abrieron la posibilidad de una reforma educativa estructural:

1. Había un consenso generalizado de que el sistema de Educación Pública se encontraba en crisis debido no solo a

---

<sup>3</sup>. - *Ibid.* pp. 7-8.

<sup>4</sup>. - La relevancia de la hipótesis de Wildavsky surge de la relación que existe entre el proceso presupuestario y la política pública, y de este en sí mismo como un área de política; sin embargo esto es únicamente un supuesto que podría ser inicio de investigaciones subsecuentes.

la falta de recursos sino también por las características organizacionales del mismo. (Véase por ejemplo el debate que se produjo en el Coloquio 'La Modernización Educativa en Perspectiva' -Capítulo III).

2. Existía la voluntad política de implementar un cambio (vgr. Plan de gobierno: PND, PME y ANMEB).
3. Se planteó una alternativa de organización factible operativa e ideológicamente deseable en un contexto de "Reforma del Estado" y de una sociedad más abierta, moderna<sup>5</sup> (vgr. ANMEB).

La toma de decisiones y los resultados de éstas en la política pública sólo pueden entenderse en un cel tiempo en el cuál se logro diseñar e implementar el programazel tiempo en el cuál se logro diseñar e implementar el programaontexto global en el que se encuentran diseño e implementación (excluyo la evaluación dado que los resultados de la mayoría de los programas a lo sumo podrán medirse en el mediano plazo). Así, este trabajo busca explorar la formulación de la política educativa, su diseño e implementación y responder a cómo las estructuras organizacionales se relacionan en este complejo proceso de diseño y rediseño.

---

<sup>5</sup>.-Para una explicación por demás inteligente sobre una sociedad abierta y un estado de derecho véase el artículo de Luis F. Aguilar Villanueva, "Libertades políticas y.Económicas: Gobierno de leyes" en*El Liberalismo Social II*, México, Cambio XXI, 1992, pp. 23-38.



Este trabajo está dividido en cuatro capítulos que van desde los antecedentes de la política educativa y la agenda gubernamental hasta la reforma educativa de 1992.

En el primero se esboza el marco teórico de la investigación, se aborda el tema de la agenda gubernamental, el "policy making process", desde un modelo racional hasta la visión incrementalista, y las repercusiones que tienen las estructuras organizacionales en la gestión pública y la toma de decisiones.

El segundo capítulo es una breve descripción de la política pública en torno al sistema educativo nacional a partir de los años setenta, con énfasis en las políticas de descentralización. Es importante señalar que a partir de los "fracasos" de los intentos descentralizadores, en 1989 el tema de la reforma educativa ocupó un lugar privilegiado de la agenda gubernamental. Esto dio pie a que la discusión sobre las condiciones del sector y las alternativas de acción tomaran un nuevo auge. En el tercer capítulo se retoma esta discusión y se hace un diagnóstico sobre las condiciones del sector así como las propuestas de reforma gubernamentales para resolver los principales problemas del como rezago y calidad.

El cuarto capítulo se centra en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y recoge algunas consideraciones generales sobre los argumentos teóricos y el sentido de los programas de Carrera Magisterial y el de Participación Social.

### ***La Política Educativa y la Reestructuración Estatal.***

La política pública en torno a la educación es por su propia naturaleza compleja y conflictiva. Esto es así no sólo por la amplitud del universo que afecta, la infinidad de variables, actores e intereses que intervienen sino, por que la calidad y orientación de la educación no son meras cuestiones técnicas sobre la eficiencia del sistema, sino por que el tipo de educación refleja sobre todo, la naturaleza de los individuos, de ciudadanos, que han de formar nuestra sociedad.

Así, en el último de los casos, más que un problema técnico en la resolución de los problemas que afectan la educación, se trata de un problema político en el que se ponen en juego las opciones a las que toda sociedad debe enfrentarse... Si desde la perspectiva económica los cálculos indican que es el nivel que provee las tasas de retorno individual y social más elevadas, desde las dimensiones culturales, sociales y políticas los primeros años de los ciclos escolares son fundamentales porque es donde se establecen y articulan los sistemas de acción para los individuos, al tiempo que se crean las condiciones para la heterogeneidad cultural en la unidad de la nación, los potenciales de la movilidad social y geográfica, el fraguado de las realidades presentes y futuras<sup>6</sup>.

En los setenta el gobierno federal reconoció la necesidad de llevar a cabo una reforma en el sistema educativo a fin de mejorar el servicio y ampliar su

---

<sup>6</sup>.-Jorge Padua, "Perspectivas de la Modernización de la Educación Básica: Introducción", en *La Modernización Educativa en Perspectiva, Análisis del Programa de Modernización Educativa 1989-1994* México D.F., FLACSO, 1990, p. 15.

cobertura. A partir de entonces la centralización del sistema de educación pública fue, con diversos énfasis, detectada como el principal problema. Posteriormente, en los ochenta se sumó la insuficiencia de recursos destinados al sector. Sin embargo, persistía la idea de que la falta de cobertura y calidad, eran consecuencia de la excesiva centralización; así, la SEP tenía un problema organizacional que podía solucionarse a través de un proceso descentralizador.

En 1989 el PND planteó nuevamente el problema de la cobertura y calidad en el sistema de instrucción pública, sin embargo, ahora no se trataba únicamente de una cuestión organizacional en términos de centralización-descentralización. El ámbito de acción se definía como una serie de políticas que afectarían tanto la organización como el curriculum, las condiciones laborales y la relación que tendrían los actores involucrados en el sistema educativo.

El giro en la forma de diagnosticar los problemas y diseñar alternativas de política es consecuencia de un replanteamiento en las relaciones Estado-Sociedad. Esto generó una reestructuración de las organizaciones públicas que, más allá de una reforma administrativa. Se sentaron las bases para desarrollar nuevas formas de gestión pública<sup>7</sup>.

La educación como un ámbito privilegiado en los procesos de desarrollo de nuestro país, ha estado vinculada a las

---

<sup>7</sup>.- Al hablar de nuevas formas de gestión pública me refiero a los canales institucionales que la Secretaría de Educación Pública abrió para la participación de nuevos actores (e.g. consejos de participación social en todos sus niveles).

circunstancias de crisis de los mismos<sup>8</sup> y la década de los ochenta no fue la excepción.

En 1982 se inicio un periodo crítico para la economía mexicana. Diversos problemas de origen interno y externo, que ya estaban presentes, se hicieron evidentes provocando un impacto negativo en la actividad económica. Hubo, por ejemplo, un crecimiento negativo del 0.5% del PIB con respecto a 1981, un incremento del 98.8% del índice de precios al consumidor y una devaluación del 466.2% de la tasa libre de cambio<sup>9</sup>.

Lo anterior hizo necesario un ajuste estructural para restablecer el equilibrio económico, lograr el saneamiento de las finanzas públicas, revertir la tendencia negativa del crecimiento económico y reducir los índices inflacionarios que formaron parte de una férrea disciplina económica, lo que disminuyó la disponibilidad de recursos para atender satisfactoriamente las demandas sociales. Para finales de la década, la política de estabilización consiguió reducir sensiblemente la inflación y obtener tasas de crecimiento del PIB por encima de la tasa de crecimiento de la población (anexo 2). Pero el impacto negativo de la política de ajuste para 1988 se reflejó claramente en el nivel de gasto federal

---

<sup>8</sup>.-Gonzálo Várela Petito, "La Reformulación de la Política Educativa en México (1970-1976)" en Rogelio Hernández y Gonzálo Várela Petito comp., *Políticas Públicas en América Latina, seis estudios de caso*, México D.F., FLACSO, 1987, p.23.

<sup>9</sup>.-*Informe Anual del Banco de México 1983*, México, Banco de México, 1983, p.5.

destinado a educación que fue del 3.6%<sup>10</sup> del PIB (nivel inferior al observado en 1980 que era del 4.8%)<sup>11</sup>.

A partir de 1988 el Producto Interno Bruto ha mantenido un crecimiento sostenido a niveles superiores del 3%<sup>12</sup> y el gasto social se ha incrementado de tal forma que para finales de 1992 representaba casi el 50% del gasto federal<sup>13</sup>. (anexos 3 y 4).

Este incremento del gasto social del gobierno federal ha permitido que las erogaciones destinadas a la educación no solo hayan crecido año con año, sino que los recursos se han incrementado con tal dinamismo que la tasa anual promedio de crecimiento real de 1988 a 1992 ha sido del 13.9%<sup>14</sup> por lo que el incremento del gasto educativo en términos reales ha sido del 61.3%<sup>15</sup> (anexo 5) y como proporción del PIB pasó del 3.6% en 1988 a 5.0% en 1992<sup>16</sup>.

Sin embargo, la creciente canalización de recursos al sector educativo no garantizaba un uso eficiente de los mismos<sup>17</sup>. Si bien el incremento del gasto educativo era

---

<sup>10</sup>.-*Compendio Estadístico del Gasto Educativo*, DGPPP, SEP, 1992; e *Informe Anual del Banco de México*, 1991.

<sup>11</sup>.-Dirección General de Planeación Programación y Presupuestación, SEP.

<sup>12</sup>.-*Informe Anual del Banco de México*, 1991.

<sup>13</sup>.-*Cuarto Informe de Gobierno*, 1992.

<sup>14</sup>.-*Compendio Estadístico..op.cit.*

<sup>15</sup>.-*Ibidem.*

<sup>16</sup>.-*Ibidem.*

<sup>17</sup>.-Aunque el incremento en el gasto educativo era una condición necesaria para emprender cualquier tipo de mejora en el sector muchos son los estudios que han demostrado que una mayor canalización de

indispensable, los problemas que acusaban a todo el sistema nacional de educación pública no podían ser resueltos sin una reestructuración del sistema educativo que permitiera a las organizaciones absorber los nuevos recursos de manera eficiente. Así, desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari se planteó la reforma estructural del sistema educativo como un tema prioritario en la agenda de gobierno (PND, Programa para la Modernización Educativa, etc.).

Si bien, las condiciones del sector educativo se veían como un problema, como una área de "policy analysis" para emprender una reforma estructural, esta tenía que ir más allá de una simple reestructuración administrativa, las experiencias de reforma administrativa gubernamental<sup>18</sup> habían arrojado resultados poco alentadores.

Por otra parte, cualquier intento de reforma administrativa se enfrentaba a una sociedad más abierta, más participativa lo que, por un lado, plantea el reto de una mayor complejidad, por la diversidad de actores y grupos que están dispuestos a influir en la política, pero al mismo tiempo, daba la oportunidad para hacer innovaciones

---

recursos no necesariamente repercuten en la eficiencia del sistema, es decir en una mejora en la calidad y amplitud del servicio, véase por ejemplo el estudio de John E. Chubb y Eric A. Hanushek, "Reforming Educational Reform", in Henry J. Aaron, ed., *Setting National Priorities: National Priorities: Policy for the Nineties*, Brookings, Washington D.C., 1990, pp. 213-247.

<sup>18</sup>.-Para un balance de las políticas de reforma administrativa, sobre todo del periodo 1976-1982, véase el artículo de María del Carmen Pardo, "La Reforma Administrativa para el Desarrollo Social de México" en *Foro Internacional*, Vol XXV, Octubre-Diciembre, 1984 Núm. 2, El Colegio de México, pp.101-117. Sobre la modernización de la administración pública en un contexto más amplio véase el libro de María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, INAP-El Colegio de México, 1991.

organizacionales que permitieran crear modelos más participativos<sup>19</sup>.

Hablar de modelos más participativos tiene que ver con una nueva concepción del Estado y la organización social. Podremos estar de acuerdo o no en los valores de una ideología determinada y si ésta es compartida socialmente; pero es innegable que, por lo menos el discurso oficial, da por sentada la deseabilidad de una sociedad moderna en "contraposición a la llamada sociedad tradicional"<sup>20</sup>.

**El Presidente Salinas de Gortari afirmó en su primer informe de gobierno que su proyecto se propone la reforma del estado. Lo que se busca es la contemporaneidad con la economía internacional y el ajuste de la relación sector público-mercado...dentro de un cambio global inevitable, se busca reformar, fortaleciendo las bases sociales del estado y renovando los instrumentos de política pública...<sup>21</sup>.**

---

<sup>19</sup>.-Al hablar de modelos más participativos me refiero a la creación de canales institucionales que permiten la participación de actores interesados en el ámbito educativo. La participación está entendida más que como aportaciones monetarias como colaboración de la comunidad en acciones académicas o no, que permitan el mejor desarrollo de los estudiantes, así mismo la participación se entiende como una comunidad vigilante de las actividades escolares: "...al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico de que disponen sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio...[la participación social] avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se traducirá en una verdadera contraloría social..." en *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México D.F., SEP, 1992, p.12.

<sup>20</sup>.-Luis F. Aguilar Villanueva, "Libertades políticas y económicas: gobierno de leyes" en *El liberalismo social II*, México, Fundación Cambio XXI, 1992, p.24.

<sup>21</sup>.-Manuel Villa, "Revolución Mexicana y liberalismo social en la reforma del estado", en *El Liberalismo Social II*, México, Fundación Cambio XXI, 1992, pp. 76-77.

## CAPITULO I.

### LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: NEGOCIACIÓN Ó RACIONALIDAD INSTRUMENTAL.

Los setenta representan en la historia nacional el auge del intervencionismo estatal, de la rectoría del Estado. La planificación y los grandes proyectos nacionales y globalizadores. Subyacía, bajo este actuar gubernamental, la concepción explícita o no, de que el gobierno, la administración pública, podía a partir de un enfoque racionalista, resolver todos los problemas sociales que pudieran surgir. El gobierno era el eje central del desarrollo económico y social.

La rectoría del Estado vía intervención directa, así como los grandes proyectos de planificación pronto mostraron serias limitaciones. La crisis de 1982 que en parte se explica por el uso indiscriminado de recursos públicos para financiar o rescatar empresas, puso en duda la capacidad del gobierno para implantar de manera coherente los grandes planes de desarrollo.

La reacción a la tendencia expansionista del gobierno no se hizo esperar. reduccionismo gubernamental y racionalidad administrativa era el nuevo "slogan" del discurso tanto oficial como académico.



El saneamiento de las finanzas públicas y la "racionalidad administrativa" pronto dejaron abierto el debate acerca de la distribución del ingreso y de quiénes estaban pagando el costo de la "recuperación económica"<sup>22</sup>. Era imposible desconocer el deterioro de la calidad de vida que sufrieron un gran número de mexicanos, tanto en su nivel de ingresos como en los servicios que prestaba el gobierno (e.g., la educación pública).

Muchas generaciones que se formaron en la época de la apología intervencionista sufrieron, en los ochenta, las consecuencias del dispendio pasado. Esta década trajo un nuevo discurso "libertario", un nuevo ánimo de hacer las cosas.

Para finales de los ochenta, en México, la idea de un gobierno pequeño, eficiente, racional había permeado de tal forma que la racionalidad estaba únicamente referida a cuestiones técnicas (instrumentales) y, frecuentemente, se consideraba que los procesos políticos eran cuestiones poco objetivas y más guiadas por actitudes voluntaristas que por una lógica propia.

Sin embargo, la realidad suele ser un tanto más terca que las posiciones ortodoxas que tratan de explicarla. Las políticas públicas son un proceso en el que intervienen la racionalidad instrumental, la lucha política, la negociación,

---

<sup>22</sup>.-Aunque a principios de la década pasada la recuperación económica estuvo muy asociada con el "redimensionamiento del Estado" pronto éste tomó una dimensión propia y la estabilidad económica pasó a ser un prerequisite para establecer nuevas formas de relación entre las llamadas organizaciones públicas y privadas.

los intereses de grupos, valores encontrados e ideologías que compiten.

Los planes de gobierno (PND, PME) fijaron en la agenda a la educación como un área prioritaria de intervención. Se plasmaron los objetivos y criterios de acción que vendrían a formar parte del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; pero la implementación y las estrategias para llegar a los objetivos propuestos fue dando la forma y ritmos del proceso.

El análisis que en este trabajo se hace de la política para la Modernización de la Educación Básica intenta demostrar que ésta poco tiene que ver con un proceso "racional" de toma de decisiones y se centra en la formación de la agenda gubernamental, el diseño-implementación de programas a través de las "estructuras de gobernabilidad" que determinan la forma en cómo se toman las decisiones<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup>.-Evidentemente el diseño-implementación, formas de gestión y estructura organizacional no están vinculadas por una relación causal directa y lineal. Si tuviéramos que ponderar estos tres niveles yo diría que en buena medida la gestión pública fue el centro que determinó el tipo de estructuras propuestas, así como el diseño e implementación de los programas.

## **Políticas Públicas: Las Paradojas del Modelo "Racional" y las Alternativas Democráticas de Elección Social.**

Al parecer esta "nueva" disciplina es la encargada o ha asumido la responsabilidad de llevar a cabo las "terapias"<sup>24</sup> que proponen las teorías de la ingobernabilidad. Por supuesto que el análisis de las políticas públicas como una disciplina no tiene como origen únicamente el deseo pragmático de hacer operativa una propuesta teórica que pretende explicar y solucionar la crisis<sup>25</sup> del estado benefactor. Aunque en este caso la influencia "epocal" en el desarrollo de esta disciplina es innegable. Así, el análisis de las políticas públicas está menos interesado en la producción teórica misma que en la producción de información relevante en la toma de decisiones<sup>26</sup>.

Este análisis se sustenta en la recopilación de datos - tanto cuantitativos como cualitativos- y su ordenamiento sistemático. La clasificación cualitativa por su misma naturaleza solo puede ser apreciada de una forma subjetiva

---

<sup>24</sup>.-Sobre la "Crisis del Estado Benefactor" y las "terapias" para solucionar los problemas de gobernabilidad véase el libro de Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1987, sobre todo el capítulo "Crisis of Crisis Management".

<sup>25</sup>.-Ibidem. Para un análisis de filosofía política sobre la crisis del Estado Moderno véase el trabajo de J. Habermas, *Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío* p. 18, "Solo cuando los miembros de la sociedad experimentan los cambios de estructura como críticos para el patrimonio sistémico y sienten amenazada su identidad social, podemos hablar de crisis... los estados de crisis se presentan como una desintegración de las instituciones sociales... los procesos de crisis deben su objetividad a la circunstancia de generarse con problemas de autogobierno no resueltos".

<sup>26</sup>.-George M. Guesz y Paul G. Farnham, *Cases in Public Policy Analysis*, N.Y., Longman, 1989, pp. 1ss.

(por ejemplo, la libertad que goza una persona en un determinado sistema político).

La visión "tecnocrática" considera que esta información cualitativa es un obstáculo a la aplicación de técnicas, que si fueran "puramente" utilizadas brindarían las soluciones más eficientes; ya que estas técnicas dan, según los defensores de este punto de vista, un diagnóstico (y terapia al mismo tiempo) "objetivo". Sin embargo, desconocen la tendencia, por citar nada más un ejemplo, de las organizaciones a resistir las actividades analíticas por un lado, y por otro, que esta racionalidad no es la única que opera en la toma e implementación de decisiones. Esta primera visión considera a las "políticas públicas" como un proceso racional en donde los actores encargados de tomar decisiones identifican problemas sociales, exploran todas las soluciones alternativas, miden los costos y beneficios de cada una de ellas y seleccionan la opción de mayor beneficio y menor costo.

Más importante, sin embargo, es considerar este proceso como un continuo conflicto sobre la naturaleza de las causas de por ejemplo la pobreza, el deterioro de la calidad de los servicios educativos, la inflación, etc. y de lo que se puede hacer al respecto o si es que se debe hacer algo. Las políticas públicas además de un proceso racional se insertan, en la práctica, como un proceso político.

Desde un punto de vista teórico el modelo racional de un sistema de toma de decisiones se basa en las siguientes condiciones<sup>27</sup>:

- a) La sociedad identifica y define los problemas y hay consenso para que se adopten medidas para resolverlos.
- b) Todos los "valores" sociales deben ser conocidos y evaluados.
- c) Deben conocerse y evaluarse todas las políticas alternativas.
- d) Debe conocerse el radio de repercusión y el costo de cada alternativa.
- e) Se debe seleccionar la política de mayor beneficio y menor costo.

Desde un punto de vista político la primera objeción que resalta es que las burocracias de las organizaciones gubernamentales obstaculizan la coordinación necesaria para implementar las políticas públicas; es muy difícil lograr el consenso entre todos los individuos, organizaciones y expertos interesados -o afectados- por un proyecto. Así, las decisiones gubernamentales son disruptivas, el gobierno y más ampliamente el Sector Público<sup>28</sup> no es una unidad monolítica con intereses y objetivos únicos y bien definidos.

---

<sup>27</sup>.-Para una crítica más detallada sobre las limitaciones de cada uno de estos puntos véase el libro de Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1968.

<sup>28</sup>.-Sector Público se refiere a un espacio de acción en el que si bien la acción gubernamental incide por antonomasia no es la única, véase los artículos de Franz-Xaver Kaufmann, "the Blurring of the Distinction 'state versus society' in the idea and practice of the welfare state" y Klaus Gretschmann, "Measuring the Public Sector: A Constetable Issue", en *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, editores, Franz-Xaver Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom, New York, Ed. Walter de Gruyter, 1986.

Reconocer esto no implica desechar el modelo racional sino pasar de un modelo prescriptivo a una posición donde la tensión entre el deber y el es, la racionalidad instrumental y la lógica de la arena política crean una dinámica flexible con un alto grado de variabilidad e incertidumbre en términos de resultados. En las políticas públicas no todo es negociación política y lucha de intereses por un lado, ni racionalidad instrumental y debate sobre consideraciones técnicas por el otro. Con estas perspectivas analíticas el resultado de soluciones alternativas, a un problema reconocido socialmente, caerían en uno de dos extremos, ya sea como planes ineficaces que se vuelven más un discurso moral e ideológico que una solución real, o bien como soluciones totalmente pragmáticas que a falta de una evaluación pueden poner en peligro la integración sistémica y/o no conseguir los objetivos deseados.

### **Las fallas del gobierno**

La sociedad produce y distribuye bienes a través de una combinación de decisiones individuales y colectivas. Las decisiones individuales se dan principalmente en el mercado e intercambios voluntarios; sin embargo, estas decisiones individuales, en ciertas circunstancias, contravienen los intereses sociales y es lo que en el análisis de políticas públicas se conoce como "fallas del mercado" (market

failures). De esta manera las decisiones colectivas que se ejercitan por medio de estructuras gubernamentales son las encargadas de corregir y prevenir estas "fallas del mercado", o por lo menos intentarlo. Sin embargo, así como el mercado tiene fallas, inherentes a su propia dinámica, para alcanzar ciertos objetivos, el gobierno tiene obstáculos inherentes en su propia estructura, para corregir las fallas de mercado. De tal manera que para un análisis de políticas públicas no sólo es necesario entender las fallas e imperfecciones que se dan en el mercado sino tener herramientas conceptuales para entender las fallas -limitaciones- del gobierno (government failures).

Las políticas públicas, en la práctica, son más un proceso político que un modelo puramente racional<sup>29</sup>. Por ejemplo, en las democracias el voto es el mecanismo utilizado para expresar las preferencias individuales y llevarlas a cabo como decisiones colectivas. Sin embargo, el voto no funciona como un mecanismo perfecto para que la suma de preferencias individuales se traduzca en una acción colectiva.

Las preferencias individuales se expresan a través de un referendium o bien por medio de representantes. La gran cantidad de problemas -además de su complejidad- de las sociedades contemporáneas hacen del referendium un sistema

---

<sup>29</sup>.-Para un análisis sobre cómo el sistema político determina en buena media la política pública, véase Oscar Oszlak, "Public Policy and Political Regimes in Latin America", en *International Social Science Journal*, 38:2, 1986.

inaplicable -en la mayoría de los casos- a pesar del gran avance en las técnicas de comunicación. Con esta técnica de toma de decisiones es donde se dan con mayor claridad las llamadas paradojas del voto (The paradox of voting)<sup>30</sup>.

Para explicar esto supongamos que la política exterior Estadounidense en relación con Nicaragua se diseña en tres agendas distintas, cada una de ellas con dos opciones. La votación, por otra parte, se divide en tres grupos con distintas preferencias: los grupos escogerán las siguientes alternativas en orden de importancia, guerra, paz y apoyo a los contras. El grupo A: guerra, apoyo a los contras y paz (este grupo representa el 10% de los votos); el grupo B: apoyo a los contras, paz y guerra (45% de los votos) y en el grupo C: paz, guerra y apoyo a los contras (45% de los votos). Las opciones de las agendas son: A) 1 guerra o contras, 2 guerra o paz; B) 1 guerra o paz 2 paz o contras; C) 1 paz o contras 2 contras o guerra. De acuerdo con las preferencias de los distintos grupos (y el porcentaje que representan del total) si en el referendum utilizamos la agenda A el resultado sería la paz, si utilizamos B el resultado sería el apoyo a los contras y si utilizamos la agenda C el resultado sería una mayoría que apoya la alternativa de guerra<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>.-David L. Weimer and Aidan R. Vinin, *Policy Analysis, concepts and practice*, Prentice Hall, New Jersey, 1989.

<sup>31</sup>.-*Ibid.* pp. 96-97.



Esto sugiere que la política que se adopte tomando como eje de legitimidad el voto y una supuesta decisión colectiva puede ser manejada discrecionalmente por los actores encargados de diseñar las agendas y tomar las decisiones.

Otro de los grandes inconvenientes es que los votantes no siempre expresan sus preferencias sino que votan en un determinado sentido por una cuestión de índole pragmática; es decir, que cuando los votantes consideran que apoyar la opción de su preferencia resulta una causa perdida apoyan la opción que menos los perjudica, aunque no estén de acuerdo con ella, y en espera del momento oportuno para obstruir la implementación de dicha política.

Una política pública dirigida por una mayoría no garantiza mayor equidad. Supongamos que se desea construir una planta nuclear para cubrir la creciente demanda de energía eléctrica del país a precios más reducidos. Si esta planta reduce los costos (o por lo menos si existe la expectativa en la población de que así será) y además satisface la demanda, es muy probable que los únicos que se opondrían a su construcción serían las personas cuyo hábitat estuviera cerca de la planta, y en este sentido serían una minoría que tendría que pagar un costo muy alto para el beneficio social; esta obtención de beneficio es pagada por un reducido número de ciudadanos que se ven imposibilitados o no tienen medios de hacer válidas sus demandas.

Muy relacionado con esto resulta el hecho de que el voto no refleja la intensidad de las preferencias; así para una medida cualquiera puede existir una mayoría que la apoye; pero que en realidad sea una cuestión de poca importancia y que por el contrario una minoría afectada sienta que sus intereses están siendo violentados. Esta minoría buscará todos los medios para frenar la política a pesar del acuerdo mayoritario.

Reconocida la imperfectibilidad del voto como un mecanismo de elección social, ésta por lo menos ofrece un medio para restringir el abuso de autoridad, ya que los ciudadanos pueden por medio del voto obstruir y hasta anular políticas onerosas y destituir "servidores públicos" incompetentes.

Por otro lado, los sistemas representativos están sujetos a los ciclos electorales que hacen que las decisiones se tomen más en relación a intereses individuales que a una evaluación social de costo-beneficio. Además de que los grupos o individuos que ayudan a financiar las campañas electorales tienen más influencia que los votantes. Debido a que los costos, para el ciudadano común, de estar supervisando el comportamiento de sus representantes es muy alto, estos representantes tienen una capacidad de acción muy amplia. En realidad los grupos o individuos que están más al tanto de las labores de los representantes es porque tienen intereses económicos o políticos con expectativas de beneficio mayores de lo que representa el costo de

"monitorear" al representante. Este es el caso de los grupos de presión y particularmente de los "rent-seekers".

Por otra parte, los gobiernos altamente centralizados y burocratizados llegan a tener grandes problemas de coordinación dada las pugnas interburocráticas que al ver afectados sus intereses por una decisión harán uso de todos los medios a su alcance para anularla o retrasarla. Además, de que la planeación central restringe la autonomía regional, y es difícil para el centro atender adecuadamente a las demandas locales, por lo que se llegan a crear planes para ciertas regiones que o son totalmente ineficientes o bien no satisfacen las demandas sociales.

### **La agenda de gobierno.**

La política pública es un proceso de toma de decisiones realizado por los poderes legalmente constituidos a través de organizaciones gubernamentales principal pero no exclusivamente.

En el proceso de toma de decisiones la agenda gubernamental es un punto central ya que esta es la que determina cuales son las áreas prioritarias de la acción gubernamental. Sin embargo, ¿Porqué ciertos hechos son considerados problemas?, ¿Porqué estos son considerados problemas públicos?, ¿A que se debe que el gobierno seleccione unos y excluya otros?.

La agenda gubernamental es el "conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar"<sup>32</sup>. Sin embargo, la relación entre transformaciones socioeconómicas y cambios en el gobierno no es directa. La industrialización de la economía o el crecimiento de la población que vive en áreas urbanas, por ejemplo, no se traduce automáticamente en medidas de política. El impacto de los cambios socioeconómicos en las actividades del gobierno esta mediado por los procesos políticos que seleccionan y filtran las demandas generadas en el entorno social. La política pública es el resultado de la interacción de cuatro factores<sup>33</sup>:

- a) los problemas,
- b) las soluciones,
- c) los actores participantes y
- d) las oportunidades de elección

En realidad la agenda gubernamental no es la única, los problemas "públicos", se reflejan en la Agenda del sistema que es el espacio en donde un problema se puede volver público. La agenda gubernamental o institucional selecciona

---

<sup>32</sup>.-Luis F. Aguilar, introducción y ed., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 29.

<sup>33</sup>.-*Ibid.* p. 39.

algunos de estos problemas para tratarlos como áreas de política pública<sup>34</sup>.

El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de su variabilidad potencial<sup>35</sup>.

La formación de la agenda gubernamental es un punto crítico de la política pública no solo porque define cuales serán los rubros de intervención, sino porque se definen las metas y alternativas de acción. No todos los asuntos públicos son gubernamentalmente tratables, el gobierno dispone de recursos limitados -leyes y recursos que se traducen en programas<sup>36</sup>. Muchos problemas no tienen soluciones, son asuntos que deben ser tratados una y otra vez de tal manera que se puedan ir transformando en problemas públicos gubernamentalmente tratables, de ahí la importancia de que se busquen "definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables... [si

---

<sup>34</sup>.-Roger Cobb, et. al., "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, Núm. 1, 1976, pp. 126-138.

<sup>35</sup>.-Roger Cobb y Charles Elder, "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, Vol. 13, n.1, 1984, p. 118, tomado de Luis F. Aguilar, *Problemas Públicos y...*, op. cit., p. 41.

<sup>36</sup>.-Richard Rose, *Understanding Big Government. The Program Approach*, London, Sage, 1984.

no tendremos] blancos equivocados para proyectiles correctos"<sup>37</sup>.

Por ejemplo, en México la Educación Pública ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda de los gobiernos posrevolucionarios. Es una obligación del Estado constitucionalmente definida y traducida en una enorme canalización de recursos gubernamentales (anexo 1).

La primera prioridad de los gobiernos revolucionarios era la cobertura. A partir de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública y es a través de ella que el Gobierno Federal proporcionaba los servicios de educación pública en todo el país. En los setenta el problema del sistema de educación pública era visto tanto en un nivel cuantitativo, cobertura, como cualitativo, calidad. Exceptuando la reforma en los planes y programas que se realiza en el sexenio de Luis Echeverría, el problema del Sistema de Educación Pública era un problema organizacional, fundamentalmente, era la superestructura altamente centralizada la que impedía mejorar los servicios educativos.

En 1982 el entonces Secretario de Educación Pública, Fernando Solana, en un discurso ante el presidente de la república medía los avances del sistema educativo nacional, sobre todo en términos cuantitativos y decía que "...estos avances han sido posibles gracias a dos condiciones: la existencia de una planeación integral y comprensiva, y la

---

<sup>37</sup>.-Luis F. Aguilar, *Problemas Públicos...*, *op. cit.*, pp.51-69.

desconcentración"<sup>38</sup>. En los ochenta este diagnóstico tomo aún más fuerza, tanto que incluso Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Educación Pública declaraba que la SEP era un "Elefante Reumático" incapaz de responder de manera oportuna a las necesidades de los destinatarios de los servicios de Educación Básica (véase cap.II).

Para 1989 la agenda gubernamental volvía a abordar el problema, pero ahora la definición era distinta. No se trataba de un problema financiero y organizacional únicamente. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Modernización Educativa como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica reconocen que el problema de la calidad y cobertura solo puede tratarse considerando distintos niveles de intervención. Efectivamente, se retoma el diagnóstico de una excesiva centralización, pero también se reconoce que los aspectos técnico-pedagógicos, laborales y de gestión son fundamentales, tan importantes como la descentralización.

Sin embargo, la agenda gubernamental solo es un punto de partida, se marcan las áreas de intervención y los objetivos a partir de una definición del problema. Paralelamente surgen las alternativas de acción, la negociación entre los distintos actores que son o serán afectados, dentro y fuera de las organizaciones gubernamentales, "las políticas -su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio

---

<sup>38</sup>.-Palabras de Fernando Solana, en *Análisis y perspectivas de la Educación en México, XIII Asamblea Nacional Plenaria*, México D.F., CONALTE, cuadernos (4), p. 32.

jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas"<sup>39</sup>.

### **Diseño-implementación de políticas**

El diseño e implementación de políticas es una separación analítica que en la práctica se da como un proceso continuo, rara vez lineal. Es decir, la implementación es parte del propio diseño: "En principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del policymaking. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del policymaking"<sup>40</sup>.

La agenda de gobierno marca los espacios de intervención y define el problema acotando el marco de acción gubernamental. Sin embargo, el diseño-implementación de políticas, es el punto crucial para la eficacia de la acción gubernamental.

---

<sup>39</sup>.-Luis F. Aguilar, introducción y ed., *La Hechura de la Políticas*, México D.F., Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 31.

<sup>40</sup>.-Charles Lindblom, *The Policy Making Process*, 2a., New Jersey, Ed. Prentice-Hall, 1980, p.64. citado por Luis F. Aguilar en su libro *La Implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 34.



En las acciones de gobierno más allá de la voluntad política, está la compleja red de intereses y posiciones tanto de las organizaciones gubernamentales como de los grupos y organizaciones del sistema encargados de llevar a cabo la política, de traducir las declaraciones de voluntad en acciones.

La reforma educativa se da como una avalancha de teorías alternativas sobre las causas y soluciones de problemas específicos (tanto pedagógicos como administrativos), sobre estrategias de acción para abordarlos y cumplir con los objetivos declarados:

No hay ruptura de los acuerdos fundamentales sobre los fines y los medios, pero los árboles de los pequeños poderes, intereses, opiniones, jurisdicciones, profesiones, costumbres, experiencias... terminan por perder de vista el bosque. Los grandes fines u objetivos son retraducidos en metas y prioridades particulares. Los grandes medios terminan desparramados en un mar de instrumentos, técnicas, artes, procedimientos, rutinas... para los diversos pasos y sobre cuya eficacia y oportunidad se tienen siempre debates que, si no siempre son bizantinos resultan inevitablemente prolongados en el mejor de los casos<sup>41</sup>

La política pública para reformar el sistema de educación básica no se da como un plan racional perfectamente estructurado. El diseño de muchos programas se va dando en la negociación entre diversos actores y en el mismo curso de la implementación de los mismos. Por ejemplo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica la "Nueva Participación Social" es un punto estratégico de la

---

<sup>41</sup>.-Luis F. Aguilar, La implementación...*op. cit.*, p. 50.

reforma educativa. Sin embargo, había que definir como se llevaría a cabo, como se insertaría esta nueva participación social en las estructuras ya existentes del sistema educativo, cuál sería el papel de las Asociaciones de Padres de Familia y qué se debía hacer con la Unidad de Atención que tenía la SEP para estas organizaciones. El resultado fue una reorganización de la Unidad de Atención a las asociaciones de Padres de Familia y el diseño de un programa de participación social producto de propuestas de distintas áreas de la propia secretaría y de la negociación que se llevó a cabo con el SNTE sobre las características organizacionales de los comités de participación social -escolares, municipales, estatales y nacional- así como sus funciones y ámbitos de competencia.

La implementación sigue en proceso e incluso se han rediseñado aspectos originalmente acordados (véase por ejemplo que la Ley General de Educación en el tercer párrafo del Artículo 69 establece que los consejos de participación social "podrán opinar en aspectos pedagógicos", originalmente no podían intervenir en forma alguna en aspectos "técnico pedagógicos"). Existen muchos otros programas que aún ya implementados siguen diseñándose (Carrera Magisterial, los programas de actualización permanente, etc.):

Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones<sup>42</sup>.

Lo innovador de esta reforma no son los niveles en los que se realiza la acción gubernamental, ni las propuestas en estricto sentido<sup>43</sup>. Lo novedoso, por un lado, fue que se emprendió simultáneamente en términos organizacionales (descentralización y reestructuración de la SEP), en aspectos técnico pedagógicos (reformulación de planes y programas de estudio), en aspectos laborales (Carrera Magisterial, Basificación, etc.) así como en modelos más participativos de acción gubernamental (gestión pública, vgr. Programa de Participación Social, programas compensatorios a través del programa de solidaridad, etc.). Por otro lado, de un desempeño de los funcionarios más en términos de gestión, que de un modelo de administración técnico-burocrático, lo que permitió el desarrollo de estructuras de gobernabilidad<sup>44</sup> paralelas a la organización jerárquica de la SEP. Así se resolvieron, en tiempos relativamente cortos, muchos

---

<sup>42</sup>.-Charles E. Lindblom, "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar, *La Hechura...op. cit.*, p. 219.

<sup>43</sup>.-En lo que concierne a descentralización había por lo menos 15 años de experiencia acumulada. En la reformulación de contenidos de planes y programas ya se había hecho una vez a principios de los setenta.

<sup>44</sup>.-Karen M. Hult y Charles Walcott, *Governing Public Organizations, Politics, Structures, and Institutional Design*, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1990, cap. III.

problemas de coordinación inherentes a la complejidad de la acción conjunta<sup>45</sup>.

### **Estructuras de gobernabilidad y toma de decisiones**

El estudio de las organizaciones (estructuras formales e informales, sus funciones, cambios, procesos, etc.) ha ocupado un lugar cada vez mas relevante en el estudio de la política pública.

Partiendo de la idea de que las políticas son la interlocución entre sociedad y gobierno y ésta se da entre organizaciones, podemos distinguir a grandes rasgos dos perspectivas de análisis: a) Socio-psicológica, preocupada por cuestiones de estructura y funcionamiento de la organización; b) Económico-administrativa, preocupada por el rendimiento, productividad y eficacia de la organización.

La primera tiene que ver con la interacción, la acción colectiva y la cooperación, tiene una dimensión institucional normativa en donde se dan relaciones formales e informales. Las normas son el centro para cooperar, elegir directivos, solucionar disfunciones, etc.

La segunda ve a la organización como una acción colectiva propositiva, orientada a la realización de objetivos. Racionalidad con respecto a fines para lograr la

---

<sup>45</sup>.-J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, 3a. Ed., Berkeley, California, University of California Press, 1984.

eficiencia. Es una visión técnica sobre procesos y la forma en que los individuos operan en torno a éstos.

Las organizaciones también pueden ser analizadas como sistemas de control<sup>46</sup>, como sistemas naturales<sup>47</sup> ("enfoque ecológico") o bien las organizaciones como "sistemas políticos" (governance model)<sup>48</sup>.

De acuerdo con el modelo de gobernabilidad las organizaciones son un conjunto de estructuras de gobernabilidad y estas estructuras son las formas y modos como los individuos en una organización procuran definir y articular objetivos, seleccionar medios y enfrentar la incertidumbre y controversia generada dentro y fuera de la organización<sup>49</sup>. Es a través de estas estructuras que las decisiones se canalizan y legitiman.

Si bien la estructura formal de una organización es un factor que puede inhibir o propiciar una forma de gestión determinada, se pueden establecer relaciones informales que permiten adoptar patrones de conducta y formas de toma decisiones diferentes a como lo establece la estructura "legal".

---

<sup>46</sup>.-Herbert Simon, *Administrative Behavior*, 3a ed., New York, The Free Press, 1976.

<sup>47</sup>.-Véase por ejemplo los trabajos de Michael T. Hannan y John H. Freeman, "the Population Ecology Model of Organizations", en *American Journal of Sociology* 82, marzo 1977, pp. 929-964 y Herbert Kaufman, *Time Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, New Jersey, Chatham House, 1985.

<sup>48</sup>.-Karen M. Hult y Charles Walcott, *op. cit.*, p.36.

<sup>49</sup>.-Ibidem.

En el caso de las organizaciones públicas esto es particularmente importante ya que por criterios de control y "accountability" se establecen estructuras verticales, siguiendo la lógica Weberiana estas son estructuras burocráticas que permiten dividir el trabajo, dirigirlo y coordinarlo de la forma más racional y eficiente<sup>50</sup>.

La organización burocrática se caracteriza por tener una jerarquía desarrollada, normatividad escrita y detallada sobre procedimientos y funciones, la comunicación entre niveles es difícil, está altamente centralizada y los individuos poseen poca autonomía.

Por ejemplo, el caso de la Secretaría de Educación Pública con una estructura altamente centralizada, con una gran dispersión espacial (en todo el territorio nacional), y un tamaño que al paso de los años adquirió dimensiones insospechadas (más de un millón de trabajadores), se enfrentaba a problemas de coordinación, integración y control. La descentralización de los servicios educativos respondió en parte a la necesidad de fragmentar la estructura para lidiar con estos problemas de gestión.

Sin embargo, a pesar de la descentralización las dimensiones de la Secretaría (por mencionar solo un aspecto) son enormes. Además se encontraba (encuentra) inmersa en una profunda reestructuración en distintos niveles (cuestiones

---

<sup>50</sup>.-Para una discusión más amplia sobre la organización burocrática véase el trabajo de Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Kryegier y Alice Erh-Soon Tay, *La Burocracia, Trayectoria de un Concepto*, México, FCE, 1981.

técnico-pedagógicas, relaciones laborales, marco normativo, etc.) que requieren respuestas flexibles y oportunas:

...la administración pública en prácticamente todo el mundo está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales. Se requieren novedosas estrategias que tengan en cuenta nuevos factores, tales como: la demanda de participación de los ciudadanos...<sup>51</sup>.

La política pública para llevar a cabo la "Modernización Educativa", efectivamente adoptó nuevas estrategias de gestión: descentralización, apertura a la participación social de otros agentes<sup>52</sup> (véase por ejemplo los consejos de participación social), etc. Pero para llevar a cabo estas nuevas estrategias de gestión era necesario también generar<sup>53</sup> sistemas de coordinación en la toma de decisiones que permitieran implementar la política de manera eficaz y oportuna. Es decir sistemas que permitan lidiar con "la complejidad de la acción conjunta" e ir resolviendo rápidamente "the multiplicity of decision and clearence

---

<sup>51</sup>.-Enrique Cabrero y Teresita Escotto, *Evolución Reciente de los Procesos de Reforma de la Administración Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales*, México, Documento de Trabajo 8, Administración Pública, C.I.D.E., 1992, p.20.

<sup>52</sup>.-*Ibid.* p.20

<sup>53</sup>.-Cuando me refiero a generar evidentemente no estoy hablando de un plan preconcebido racionalmente; la coordinación y toma de decisiones a través de estructuras informales depende de factores como el tipo de problemas a enfrentar, las presiones dentro y fuera de la organización para resolverlos, la formación y perfil profesional de los funcionarios, etc.

points"<sup>54</sup> que implica la puesta en marcha de cualquier política pública.

En este sentido las estructuras de gobernabilidad<sup>55</sup> son una forma de organización que puede permitir la toma de decisiones oportunas para realizar, con posibilidades de éxito, una política pública. Por ejemplo, en la Secretaría de Educación Pública, las primeras propuestas sobre el programa de participación social se realizaron en distintas áreas y posteriormente se formó un grupo de trabajo para generar la propuesta que se presentaría a una comisión SEP-SNTE, integrada para tal fin.

Estos grupos de trabajo *ad hoc* diseñaron la primera propuesta de lineamientos para la participación social a través de estructuras colegiadas-consensuales<sup>56</sup>, que permitieron generar los consensos necesarios entre las áreas directamente involucradas. Una vez concluido este proceso el grupo de trabajo desaparece y se forman otros para ir resolviendo problemas específicos.

El programa de participación social aunque claramente definido como uno de los objetivos del ANMEB, poco se dice en el Acuerdo sobre la forma de implementarlo. Inicialmente la coordinación de Asesores del Secretario, la Oficialía Mayor y

---

<sup>54</sup>.-Pressman y Wildavsky, *op. cit.*

<sup>55</sup>.-Para un tipología detallada sobre los tipos ideales de estructuras de gobernabilidad véase el trabajo de Karen M. Hult y Charles Walcott, *op. cit.* sobre todo el capítulo III.

<sup>56</sup>.-Las características principales de este tipo de estructura son la expresión de intereses múltiples en donde las propuestas se hacen a través de la cooperación y consenso. *Ibid.* pp. 41ss.



la Subsecretaría de Coordinación Educativa presentan tres propuestas distintas. El punto común era partir de la Unidad de Padres de Familia, sin embargo conforme se examinó la posibilidad de reestructurar la Unidad era claro que no tenía ningún sentido reformar una unidad que únicamente se encargaba de llevar a cabo el registro de las asociaciones de padres de familia.

El resultado al que se llegó después de varios meses fue proponer una estructura que permitiera incorporar en distintos niveles (escolar, municipal y estatal) a individuos y organizaciones interesadas en colaborar en el ámbito educativo. Cuando la SEP logró definir el primer esbozo de la propuesta se formó una comisión mixta SEP-SNTE que después de 4 meses dio los lineamientos generales y se estableció una unidad especial dentro de la Subsecretaría de Coordinación Educativa encargada de evaluar los avances y resolver las controversias que surgieran con la implementación del programa.

Así, muchos de los problemas inherentes al diseño e implementación de políticas se fueron resolviendo a través de grupos de trabajo *ad hoc* con estructuras colegiadas-competitivas, adjudicativas, etc.

El programa de estímulos al magisterio, es otro ejemplo (premio Ignacio Manuel Altamirano al desempeño en la Carrera Magisterial, entre otros), en donde la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Coordinación del Sector Paraestatal, la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Coordinación

Educativa en conjunto diseñaron una propuesta que fijaba montos de los premios, instrumentos y criterios de selección, tiempos, etc.

En este caso se formó un grupo de trabajo que adquirió la forma de una estructura "colegiada-competitiva" donde las partes formularon distintas alternativas que fueron desde la posibilidad de otorgar un premio a nivel nacional para el "mejor maestro" en cada nivel hasta otorgar uno por estado. Se definió cual sería el monto del premio así como los criterios de selección. La discusión (que se generó en el grupo de trabajo) sobre quiénes, cómo y porqué debían tener el premio, permitió formular una propuesta única que contaba con el consenso de distintas unidades dentro de la propia SEP. Una vez diseñada la propuesta el grupo de trabajo desapareció y la estructura formal fue la encargada de llevarlo a cabo.

Así, los "grupos de trabajo" permitieron generar propuestas que evitaron o disminuyeron la competencia a *posteriori* de las distintas unidades de la Secretaría y permitieron disminuir el tiempo que hubiera requerido el consenso a través de la estructura jerárquica. La otra ventaja de diseñar los programas a través de estas estructuras informales fue la imagen de cohesión de la SEP frente a otras organizaciones (e.g., SNTE) de tal manera que la negociación, cuando era necesaria, se establecía a través de una comisión-mixta. Así, las distintas comisiones mixtas le dieron participación al SNTE (principal agente con el cual

tenía que negociar la SEP) al tiempo que facilitaron las labores de coordinación.

## CAPITULO II.

### POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El destacado lugar que ha ocupado la educación pública en el discurso y en la política posrevolucionaria<sup>57</sup>, se debe no solo a un principio de equidad y a la idea de que el conocimiento y la educación es un derecho de todos y cada uno de los ciudadanos, sino también porqué la educación es vista como un factor indispensable para el desarrollo económico y la unidad nacional. Sin embargo, la forma en como se ha concebido el sistema educativo nacional ha variado tanto en términos organizacionales como en los contenidos de los planes y programas de estudio<sup>58</sup>. En términos organizacionales y usando la dicotomía centralización-descentralización la Educación Pública había sido altamente centralizada y no es hasta 1970 que el discurso oficial empezó a sugerir una reorganización en términos de desconcentración y descentralización. Aunque en la práctica poco fue lo que consiguieron estos esfuerzos de descentralización es importante considerarlos para entender las circunstancias por las cuales se decidió emprender la "Modernización de la

---

<sup>57</sup>.-Véase la cantidad de recursos que se han destinado en este rubro sobre todo a partir de la posguerra. (anexo 1).

<sup>58</sup>.-Véase por ejemplo el debate que originó la idea de una educación socialista en el período de Cárdenas Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México D.F., Siglo XXI editores, 1982.

Educación Básica", de una forma que poco tiene que ver con la antigua idea de gradualidad de los procesos descentralizadores.

### **Antecedentes**

Al finalizar la Revolución Mexicana de 1910 y en un proceso de estructuración política y económica, la educación se consideró como un aspecto central en la conformación de la nación<sup>59</sup>. En 1917, con base en el precepto constitucional del municipio libre, se le confirió a éste la responsabilidad de impartir la educación primaria. Esto originó la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Preescolar y Primaria paso a depender de los municipios, educación media quedó a cargo de los gobiernos estatales y la educación superior fue coordinada por el gobierno federal.

Esta política descentralizadora (1917-1921) pronto mostró sus debilidades. La falta de recursos y organización de los distintos niveles de gobierno (sobre todo a nivel municipal) era patente en todo el territorio nacional. De ahí que se decidiera en 1921 crear La Secretaría de Educación Pública con el fin de ir resolviendo las grandes necesidades y demandas educativas:

---

<sup>59</sup>.-En el Constituyente de 1917 el artículo tercero constitucional fue uno de los más discutidos, Alvaro Matute, *El Congreso Constituyente, 1916-1917*, México D.F., UNAM, 1983.

- El 70% de la población era analfabeta.
- Era indispensable garantizar la unidad nacional, generar un mínimo de identidad cultural.
- Garantizar el derecho constitucional de una "Educación laica, gratuita y obligatoria".

Desde entonces la escolaridad promedio ha aumentado considerablemente, en 1921 había 868 mil alumnos y para 1970 la matrícula era de 11 millones 539 alumnos<sup>60</sup>, se instauró el libro de texto gratuito, etc. Sin embargo, con el incremento de la demanda el tamaño de la Secretaría de Educación Pública aumento considerablemente. No se modificó de manera alguna el modelo utilizado para la conducción de la educación. Así, desde la década de los setenta el modelo se caracterizó por un "centralismo excesivo de las decisiones, notable incremento orgánico-burocrático de la dependencia y... falta de calidad y operatividad en la atención a la demanda de servicios"<sup>61</sup>.

Esto originó que la organización del sistema educativa nacional se detectara como un problema, específicamente el enorme centralismo de la SEP. En consecuencia a partir de 1970 el discurso oficial adoptó la bandera de la descentralización como centro de la política educativa.

---

<sup>60</sup>.-Coordinación del Sector Paraestatal, *Prontuario estadístico*, SEP, 1992.

<sup>61</sup>.-Secretaría de Educación Pública, *La Descentralización Educativa: Avances de un Proyecto Nacional*, SEP, México 1986, p. 32.

## **La desconcentración administrativa 1970-1976.**

El crecimiento orgánico impedía a la SEP atender eficazmente las exigencias educativas; por ello, se justificó la iniciativa de desconcentrar el Sistema Educativo Nacional, toda vez que el crecimiento demográfico rebasaba la capacidad de atención del aparato educativo, persistía el analfabetismo, y como la población demandante se encontraba dispersa, la prestación del servicio resultaba irregular y poco eficaz.

En el marco de esta premisa, la descentralización buscó racionalizar y agilizar los trámites inherentes a la administración educativa, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos y humanos, a través de una adecuada programación de los mismos y de una estructura oportuna y funcional.

La Reforma que implicó la descentralización incorporó tres aspectos esenciales:

- Descentralizar técnica y administrativamente el sistema educativo.
- Racionalizar el sistema de control.
- Unificar la educación federal y estatal.

Desde su inicio, el proceso descentralizador buscó atender las demandas y prestaciones del magisterio tales como licencias, cambios de adscripción, etcétera. En consecuencia, se establecieron nueve unidades regionales de servicios

administrativos dedicadas a servir de enlace con las oficinas centrales. Ante dichas instancias se canalizaban las peticiones, pero la resolución era facultad de las oficinas centrales, haciendo más difícil y lenta su gestión.

En este esfuerzo de descentralización siempre estuvo presente un esquema de organización concentradora de la vida institucional de la SEP. La descentralización se redujo a delegación de responsabilidad para los estados en cuestiones de pagos y trámites secundarios. Por otra parte, el intento de descentralización educativa no fue capaz de romper la hegemonía establecida por ciertos grupos al interior del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), cuya presencia e influencia fue aún más notable a partir de 1974, con el surgimiento del grupo denominado "Vanguardia Revolucionaria"<sup>62</sup> que incluso llegó a influir en la designación de funcionarios educativos<sup>63</sup>.

En este contexto, podríamos considerar que la precaria delegación de responsabilidad conferida a las entidades, limitada a rubros menores de la operación educativa, y las pugnas surgidas entre los grupos docentes al servicio del estado frenó y obstaculizó la política de descentralización cuya ejecución sería retomada por la siguiente administración.

---

<sup>62</sup>.-Para un análisis detallado de la emergencia de "Vanguardia Revolucionaria" véase el trabajo de Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México D.F., C.I.D.E., documento de trabajo 4, Estudios Políticos, 1992.

<sup>63</sup>.-Axel Didriksson T., *La descentralización Educativa en México 1971-1983* Foro Universitario No. 32, Julio 1983, p. 36.



## **La desconcentración educativa 1976-1982.**

La política educativa de 1976 a 1982 incorporó la idea, recurrente en el contexto nacional, de involucrar a la comunidad en las tareas educativas para la búsqueda de mayor efectividad y relevancia del sistema de enseñanza. Así, durante tal período se consideró a la descentralización como un mecanismo idóneo para lograr, fundamentalmente, un mejor equilibrio en la asignación de recursos y propiciar el uso más racional de los mismos. Se responsabilizó al centralismo como el causante de la insuficiente participación del maestro y de la ciudadanía en la educación, así como de las exiguas oportunidades otorgadas a las regiones y comunidades para expresar sus requerimientos educativos. También, se le identificó como factor que había impedido el desarrollo de instancias intermedias entre el poder central y los receptores de decisiones, lo que dificultaba la comunicación entre las partes involucradas y propiciaba una ciega aplicación de la normatividad que muchas veces resultaba en un alto grado de burocratismo.

Para 1977, la estructura orgánica de la Secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos. Existían en cada estado hasta 17 representantes de diferentes direcciones centrales. Sin comunicación y coordinación entre ellos, reportaban de manera unilateral a distintas autoridades. Los representantes tenían escasa autoridad y poder de decisión para resolver las

numerosas dificultades surgidas por la operación de los servicios educativos. Estos problemas en su gran mayoría eran atendidos en la capital de la República. Esto ocasionaba que el personal tuviera que efectuar costosos y tardados viajes a la ciudad de México para solucionar la gran mayoría de ellos.

La situación era descrita de la siguiente manera: "La excesiva concentración de los órganos de decisión en el Distrito Federal propiciaba respuestas tardías y fuera de contexto (...) se establecían planes y programas de manera unilateral; se duplicaban esfuerzos, en operaciones comunes; existía contradicción en la realización de las acciones; se desaprovechaban los recursos disponibles y, se negociaba de manera parcial con las autoridades estatales y sindicales"<sup>64</sup>.

El gigantismo era evidente, por ejemplo en 1977 la Dirección General de Educación Primaria controlaba a más de 157 mil maestros y la Dirección General de Educación Media a 44 mil<sup>65</sup>.

Administrar eficientemente un sistema de tal magnitud y complejidad resultaba muy difícil; se tenía que modificar el aparato administrativo para que "la planeación y la operación de los recursos se decidiera en el lugar de origen y liberar así, a los órganos centrales de tales cargas y dedicarse a

---

<sup>64</sup>.-Juan Prawda, *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, México, Ed. Grijalbo, 1986, p.199.

<sup>65</sup>.-*Ibid.*

normar los aspectos técnico-pedagógicos de la educación a nivel nacional"<sup>66</sup>

A manera de respuesta, en 1978 se puso en marcha la desconcentración administrativa a través de la instalación en los estados de las delegaciones generales, a las cuales se encargó la tarea de coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales de preescolar, primaria, secundaria y normal de los estados, en estrecha vinculación con los órganos centrales.

Así, se establecieron 31 delegaciones encargadas de coordinar la educación en cada entidad federativa, con base en las características y requerimientos de cada estado, región e inclusive localidad.

Paralelamente a esto, los procedimientos y trámites administrativos inherentes a la gestión educativa se vieron simplificados, reduciéndose tiempos en su ejecución y aumentando la efectividad de sus resultados.

No obstante, la insuficiencia de recursos humanos, falta de sistematización en las acciones de desconcentración, resistencia del personal a trasladarse a provincia y, limitados programas de capacitación respecto de las nuevas funciones, frenaron la consolidación del proceso descentralizador.

La organización macrocefálica que se desarrolló en aras de atender tantas actividades propició una paralización casi

---

<sup>66</sup>.-*Ibid.*

permanente, que disminuía momentáneamente al introducir ciertos cambios. Esto se tradujo en una reducida capacidad de respuesta para ajustarse a los cambios resultantes de la dinámica social. Un sistema con tales características es renuente a poner en práctica procedimientos de mayor eficiencia, al mismo tiempo reacio a innovaciones y, lo que es más grave, dificulta la consecución de los fines que son su razón de ser.<sup>67</sup>

### **La revolución educativa 1982-1988**

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la descentralización se incorporó de manera más firme al proyecto nacional de desarrollo y se asumió como reforma política estratégica.

No podía, de acuerdo al discurso oficial, existir un gobierno democrático sobre una sociedad que tiene organizaciones no democráticas: la descentralización tenía que esparcirse en toda la sociedad, en las organizaciones sociales, campesinas, empresariales; en los medios de comunicación y, por supuesto en el sistema educativo.

---

<sup>67</sup>.-Un trabajo clásico acerca de la tendencia de las organizaciones a crear sus propios intereses e impedir modificaciones en su estructura es el de Herbert A. Simon, *op.cit.*, véanse también los trabajos de Charles Lindblom, *The Policy Making...*, *op. cit.* y el de Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema, la restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.

Tal estrategia se encontraba contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, que mencionaba para el caso específico de la educación básica y normal que:

La descentralización ... constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad, de igual forma la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades. La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se impulsará el desarrollo regional<sup>68</sup>.

De manera aún más particular,, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, remarcaba el imperativo de descentralizar la educación para lo cual:

El Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales establecerán mecanismos para prestar, en forma coordinada los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas estatales de educación<sup>69</sup>.

En 1982 la hipertrofia del sistema educativo mexicano era de tal magnitud que Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Educación Pública, lo llamó "elefante reumático"; por lo tanto planteaba que para reorganizarlo una Reforma era insuficiente; lo que se requería era una total revolución educativa. Esta "revolución educativa" concebía la descentralización como un mecanismo de eficiencia, a través

---

<sup>68</sup>.-Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

<sup>69</sup>.-Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, 1983.

del cual se corregirían y eliminarían prácticas viciosas. Su carácter de revolución más que de reforma, era porque se pretendía afectar las bases estructurales del Sistema Educativo Nacional. Finalmente, se pensaba que su consecución contribuiría a lograr una mayor democratización del país. Se formularon dos grandes objetivos para 1988. El primero aludía a la descentralización de los servicios de educación básica y normal y a la definición de contenidos regionales; el segundo se refería a la consolidación de la función normativa de la federación en materia de educación y de manera especial en su regulación, supervisión y evaluación. Además y como resultado y/o complemento a la política descentralizadora se buscó:

- Racionalizar el uso de los recursos asignados.
- Promover la participación de la comunidad en general para la resolución de problemas educativos; e,
- Incrementar la capacidad rectora de los estados.

En 1986, dieciocho estados firmaron el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Los trece restantes lo firmaron en 1987.

En estos Acuerdos la Federación, por conducto de la SEP, establecería las normas para regular la educación. Como instancias operativas de la educación básica y normal en los estados, se crearon los servicios coordinados de educación pública (SCEP); y como órganos de consulta, los consejos estatales de educación pública que, de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables, deberían promover procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y, al desarrollo de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

Según versiones oficiales, a raíz de este proceso varios fueron los beneficios obtenidos, de los cuales podrían señalarse los siguientes:

- Se propició y fortaleció la coordinación de las acciones realizadas por la federación y los estados en materia educativa, en virtud de que la SEP conservó las funciones de dirección, normatividad y evaluación del sistema educativo nacional.
- Se contribuyó a reforzar la identidad nacional;
- Se desarrollaron, a nivel estatal, programas y acciones encaminados a abatir los índices de deserción y de reprobación escolar, así como para lograr un incremento en la eficiencia terminal;
- Se fortaleció la organización política del país, al impulsar la participación de las entidades federativas en la planeación del servicio educativo.

Reyes Heróles concebía la descentralización como un movimiento gradual, que inevitablemente se daría por ensayo y error, que no iba contra nada sino a favor de mucho. No obstante, ante el anuncio de la descentralización el

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se opuso a ella, calificándola como medida unilateral y exigió, además, que los delegados fueran maestros vinculados, por supuesto, a la organización gremial.

Las críticas no se hicieron esperar y se argumentó que la descentralización no garantizaría la democracia y que, en todo caso, era una medida administrativa impuesta desde el centro. Se afirmaba que este proceso no interrumpía de manera alguna la dirección centralizada por parte del estado, y se le percibía como estrategia encaminada a la desintegración o fragmentación del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) como fuerza nacional<sup>70</sup>. También, se identificó a la descentralización como un mecanismo encaminado a lograr la dispersión de las tensiones y de los conflictos al ubicarlos de manera local, evitando la generalización de demandas y logrando, en consecuencia, una fragmentación de la presión<sup>71</sup>.

En 1988, la Dirección General de Planeación y Programación y Presupuestación de la SEP evaluaba la descentralización en los siguientes términos: la coordinación entre los estados y la federación no había sido lo deseable, subsistían disfunciones entre la normatividad central y la operación de los servicios. La estructura jurídico-administrativa no terminaba de adecuarse a una gestión

---

<sup>70</sup>.-Olac Fuentes, *et. al.*, "Al Paso de la Política Educativa", *NEXOS*, No. 55, diciembre, 1984.

<sup>71</sup>.-*Ibid.*



operativa en vías de descentralización. La gran rotación del personal en los estados dificultó la consolidación de los cuerpos técnicos con los consecuentes impedimentos para conseguir una ágil planeación, programación y evaluación de los servicios. Se pronosticó, no obstante que para 1990 estarían operando de manera regular y eficiente los servicios coordinados de educación pública en cada entidad<sup>72</sup>.

Por otro lado, en la distribución del gasto público, el peso de éste había recaído crecientemente sobre el gobierno federal, mientras que la participación estatal había decrecido y la de los particulares aumentado. En 1986 el gobierno federal aportó el 75.7% del total, mientras que los estados financiaron el 14.8% y los particulares el 5%, pero para 1988, el primero incrementó su aportación al 80%. Los segundos la redujeron al 11% y los terceros la incrementaron al 9%. Otro hecho que confirma la tendencia antes expuesta son las proporciones que los estados asignaron a la educación en 1988. Diez entidades destinaron menos del 10% de su presupuesto al sector educativo, sólo dos estados (Baja California y Morelos) le asignaron más del 40% y cinco entidades entre el 20% y 30% el resto, alrededor del 15%<sup>73</sup>.

Estos datos ponían de manifiesto la necesidad de revertir tendencias y propiciar condiciones para que los

---

<sup>72</sup>.-Secretaría de Educación Pública, *Avances del Proceso de Descentralización del Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte*, México, SEP, pp. 10-11.

<sup>73</sup>.-M. E. Ibarra, "La Modernización Educativa: Intenciones y Hechos", *Macrópolis*, Julio, 1992.

estados y municipios incrementaran su participación dentro del sector educativo.

### **CAPITULO III.**

#### **LA REFORMA EDUCATIVA EN EL PND 89-94: UN PLAN DE GOBIERNO.**

Para 1988, a pesar de los esfuerzos por mejorar la eficiencia de los servicios educativos persistía un malestar, tanto en académicos como en funcionarios públicos, sobre los logros de la política pública en este ámbito. Aunado a esto la crisis económica de los ochenta mermó de manera importante la capacidad del gobierno para canalizar recursos en política social y en particular en educación. Esto se reflejó en una disminución importante del gasto educativo con respecto al Producto Interno Bruto, (anexo 1).

Así las cosas, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fijó las pautas a seguir en materia educativa para responder tanto a la insuficiencia en la cobertura como a la calidad de los servicios.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) plantea que en el ámbito educativo: "El reto... es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe por ello, elevar la calidad de los contenidos que transmite y los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades y a los sectores, en su desarrollo. Necesitamos ampliar el aprecio por una cultura

científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las empresas y en los centros de investigación. Los talentos los tenemos; démosles oportunidad de florecer. Contar con mexicanos educados, nacionalistas, aptos, sensibles a la cultura y solidarios es la gran tarea de la Nación. Un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida será, fiel a su tradición, su mejor plataforma al futuro"<sup>74</sup>.

Así, quedó planteada la necesidad de una reforma educativa que tenía que abordar los aspectos de organización del sistema, los contenidos de los planes y programas de estudio y el papel de la sociedad en el desempeño de las tareas educativas.

Los objetivos de la política educativa para 1989-1994 son:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

---

<sup>74</sup>.-Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. xix.

Los tres criterios de acción definidos en la agenda gubernamental son:

1. Consolidar los servicios que han mostrado efectividad;
2. Reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales
3. Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial<sup>75</sup>.

A raíz del PND se llevó a cabo una consulta nacional, organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, con la participación de maestros, padres de familia, empresarios y representantes de diversos sectores. En total se recibieron más de 65 mil ponencias<sup>76</sup> que permitieron incorporar recomendaciones y diversos puntos de vista en el programa de mediano plazo que se denominó Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

El Modelo de "Modernización", de acuerdo con el programa se caracterizaba por:

- Reiterar el proyecto educativo contenido en la Constitución y fortalecerlo respondiendo a nuevas posibilidades y circunstancias;
- Comprometer su esfuerzo para la eliminación de las desigualdades e inequidades geográficas y sociales;
- Ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas;

---

<sup>75</sup>.-*Ibid.* p. 104.

<sup>76</sup>.-Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, p. xvii.

- Acentuar la eficacia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa;
- Integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, sin generar falsas expectativas, pero comprometiéndose con la productividad; y
- Reestructurar su organización en función de las necesidades<sup>77</sup> del país y la operación de los servicios educativos.

El PND y su correspondiente Programa de Mediano plazo plasmaron los objetivos y criterios del gobierno en torno a la política educativa; sin embargo, poco se podía deducir de las futuras acciones que se emprenderían. La voluntad de cambio quedaba formalizada en el discurso oficial pero pecaba de tal grandiosidad que podía traducirse en infinidad de acciones distintas o bien quedarse en el papel como un ideal, una declaración de buenas intenciones.

Objetivos inflados, desmesurados, parecen ser una inclinación del gobierno federal en la ideación de sus políticas. No se contenta con alcanzar determinadas metas concretas, sino que aspira a que sus logros sean innovadores, ejemplares y edificantes...sus objetivos [del gobierno central] tienden a ser grandiosos, excesivos, por la magnitud de su cobertura y de su idealidad<sup>78</sup>.

Por ello, y a pesar de la bondad que mostraban objetivos tan amplios, las críticas, tanto de individuos como de instituciones académicas, no se hicieron esperar. Las posiciones en torno a la reforma educativa variaban pero casi todas ellas eran muy escépticas sobre la voluntad del

---

<sup>77</sup>.-*Ibid.* p.18.

<sup>78</sup>.-Luis F. Aguilar, *La implementación... op. cit.*, pp. 38-39.

gobierno de llevar a cabo acciones concretas para cumplir con los objetivos declarados.

Este capítulo presenta la visión que, por los menos hasta 1990, prevalecía en el debate académico en torno al problema de la educación básica en México. La primera parte sintetiza el debate alrededor del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y la segunda presenta una de las propuestas de reforma estructural de la SEP.

#### **Análisis del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994**

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME), hace un diagnóstico de la educación básica en México, que puede observarse a partir de tres criterios principales: atención a la demanda, eficiencia terminal --entendida como la posibilidad de que los educandos concluyan el ciclo escolar completo-- y calidad del servicio.

En 1989 la situación del sistema de Educación Pública, en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria, era la siguiente<sup>79</sup>:

- a) El nivel preescolar es el que ha avanzado más rápidamente en cobertura en los últimos años, llegando a

---

<sup>79</sup>.-Sobre el diagnóstico véase la "Introducción" de Jorge Padua y la ponencia del Coordinador de Asesores del Subsecretario de Educación Media, Carlos E. Neri, "Reflexiones sobre el diagnóstico de la educación básica del Programa para la Modernización Educativa", ambas en el libro coordinado por Teresa Bracho, *La modernización educativa...op. cit.*

cubrir hacia 1989 al 56% de los niños en edad de 4 años y al 71% en edad de 5 años. Quedan, sin embargo, aproximadamente 1.5 millones de niños de esas edades que no cuentan con el servicio y que se concentran en zonas rurales y urbanas marginadas. El PME se fija las metas siguientes: diseñar para 1989 nuevas opciones educativas; implantar para 1991 un modelo nuevo de educación preescolar e incrementar la oferta para 1994.

- b) La educación primaria cubre 14.6 millones de niños, es decir, 98% de la demanda. Existe, sin embargo, un nivel de deserción tal que el 45% del total no concluirá el nivel. Además, hay 1.7 millones de niños entre 10 y 14 años que no están matriculados y más de 300 mil, en edad escolar, sin posibilidades de acceso. Al igual que en el caso anterior, son las zonas rurales (sobre todo indígenas) las que mayormente manifiestan este fenómeno. Al respecto, el PME considera a la educación primaria como una prioridad, con lo cual se propone garantizar el 100% de cobertura a la población en edad escolar e incorporar la participación de padres de familia y sociedad en general para mejorar la calidad de los servicios e incluso para incorporar a la educación de adultos a la población desertora de 10 a 14 años.
- c) La matrícula total en la educación secundaria (tres primeros años del ciclo medio) es de 4.3 millones de



jóvenes con un nivel aproximado de deserción de 25% y una disminución en la tasa de absorción de los egresados de la primaria al 83%. El diagnóstico establece que los planes y programas no se articulan con los niveles precedentes y su organización no corresponde a las expectativas sociales de la población. Propone establecer un plan único de estudios que integre formación científica y humanística y bases tecnológicas para la vida productiva.

- d) Los sistemas escolarizados inicial y especial son servicios relativamente novedosos y de creciente importancia, complementarios a los tres niveles principales y orientados a dos tipos de poblaciones atípicas extremas: niños con dificultades de aprendizaje y niños con capacidades sobresalientes. Este servicio se ofrece en modalidades escolarizadas y no escolarizadas. De los 8 millones de niños menores de 4 años, se atienden en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) solamente a 142 mil y en las modalidades no escolarizadas a otros 216 mil.

En relación al tercer criterio --calidad del servicio-- puede decirse que la estructura curricular de los programas de primaria y los de secundaria ha motivado que los profesores se vean constreñidos a ejecutar las instrucciones que plantean los programas a partir de sus objetivos, en

detrimento de la capacidad creadora y profesional del maestro. Esto ha sido resultado del tipo de capacitación brindada a los profesores, la cual se ha concretado a presentar al maestro los documentos en un momento específico y único, abandonando la actualización del docente

Por otra parte, los sistemas de evaluación están centrados en aprendizajes memorísticos con fines de acreditación exclusivamente. El profesor vive su profesión dentro de un marco reducido de participación, creatividad, reflexión y posibilidades de proponer nuevas y mejores estrategias pedagógicas.

Probablemente, el aspecto más relevante y más debatido del PME es la descentralización del sistema educativo, aunque se reconoce que no es un problema novedoso; por lo menos en el debate académico, predomina un gran escepticismo en torno a este tema.

Para empezar, hay un consenso relativamente generalizado de que la centralización de la educación en México ha agotado muchos de sus beneficios supuestos. En realidad, hay un cambio en la concepción sobre la relación entre modernización y centralización educativa.

Según Alberto Arnaut<sup>80</sup>, hasta hace muy poco la historia y la teoría relacionaron la modernización con los procesos de centralización, puesto que centralizar significaba constituir un poder central de alcance nacional, difusor de los valores

---

<sup>80</sup>.-Alberto Arnaut, "De la centralización a la descentralización educativa", en T. Bracho.*op. cit.*, pp. 37-42.

e instituciones modernas. Sin embargo, en las últimas décadas el concepto de modernización ha cambiado su significado y su orientación; los esfuerzos modernizadores recientes tienden, cada vez más, a reconocer una mayor autonomía a los ciudadanos, a sus organizaciones y a los niveles locales de gobierno, en suma a desconcentrar y descentralizar.

Las reformas al sistema educativo en México se inscriben dentro de esta lógica, aunque sus objetivos generales nacionales siguen siendo los mismos. Los principales argumentos en favor del centralismo educativo fueron, sobre todo, liberar a la educación y al magisterio de la influencia política local; dar uniformidad a la educación pública en todo el país; expandir la educación hacia los grupos marginados del desarrollo, sobre todo hacia los indígenas y campesinos; difundir el alfabeto y una cultura cívica básica y uniforme en todo el país; promover el cambio social y mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros.

Sin embargo, la nueva concepción que prevalece en torno al sistema educativo y a las desventajas y excesos del centralismo, advierte sobre los posibles beneficios derivados de un sistema descentralizado:

- Acercar los recursos y las decisiones a los destinatarios de los servicios educativos.

- Flexibilizar y definir los planes y programas de estudio a partir de los requerimientos de cada entidad.
- Liberar a los maestros de las lejanas burocracias educativa y sindical.
- Mejorar los sueldos de los maestros.
- Responder al reclamo del magisterio nacional de participar en mayor medida en la definición de los programas estatales.
- Descongestionar y liberar a las oficinas centrales para que mejoren su dirección, planeación y orientación general del sistema educativo nacional.

La eventual descentralización del sistema educativo puede analizarse, según J. L. Quintero, a partir de los siguientes aspectos: la cuestión del financiamiento educativo, la necesidad del control ideológico del proceso educativo y la necesidad de controlar e integrar el magisterio nacional al sistema político.

En relación al financiamiento del sistema educativo, afirma que una medida de descentralización tendría un carácter más bien político que económico, puesto que buscaría transferir a los estados los conflictos emanados de la falta de recursos, dándole a la burocracia federal más espacio de maniobra y una relativa tranquilidad.

En cuanto al control ideológico, una apertura de la educación hacia la iniciativa privada no pondría en riesgo la legitimidad del sistema político actual, ya que los medios masivos constituyen hoy un instrumento de control más eficaz.

Sin embargo, el problema del control sindical es el más difícil en la situación actual de apertura económica, donde es prioritario para el nuevo modelo de desarrollo el hecho de ejercer un control sobre las demandas salariales del magisterio. La cuestión del control sindical podría, incluso, pesar más que los propósitos de descentralizar al sistema educativo.

Dado el enorme peso que se le ha otorgado al problema sindical en el sistema educativo, es conveniente mencionar algunos cambios que se han propuesto al interior del sindicato<sup>81</sup>. En el Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, además de ratificarse a Elba Esther Gordillo en la Secretaría General, se anunciaron cambios importantes: reformas estatutarias en relación a las cuotas sindicales y a las atribuciones y obligaciones del CEN; desafiliación obligatoria del PRI, pluralidad y democracia en las corrientes de opinión y su inserción en la dirección nacional.

Estos cambios que se han dado en la cúpula se espera que se manifiesten en toda la estructura del sindicato. Actualmente se debate si el SNTE continuará como tal o se fraccionará en 32 sindicatos (uno por entidad federativa) confederados. De cualquier forma, un proceso de descentralización reforzaría los liderazgos intermedios, sobre todo el seccional.

---

<sup>81</sup>.-Maria Luisa Chavoya, "La descentralización educativa y el poder sindical", en T. Bracho, *op. cit.*, pp. 54-61.

## Una propuesta de cambio organizacional

La propuesta de cambio organizacional consta de tres grandes partes que son a) El diagnóstico, b) el sentido del cambio conforme a objetivos bien definidos y c) una propuesta de reestructuración<sup>82</sup>.

El diagnóstico, divide a la SEP en unidades de análisis lo suficientemente pequeñas para aislarlas del resto de la organización y para estudiar en detalle los procesos que ejecutan, sus interrelaciones con otras y los recursos que emplean. Cada unidad organizacional se evalúa teniendo como parámetro el Programa para la Modernización Educativa.

En la proposición de la visión estructural, la metodología utilizada consiste en definir los criterios básicos que debe cumplir la organización, analizar esquemas alternativos que resuelven los problemas diagnosticados y proponer los procedimientos y responsabilidades básicas de la nueva organización.

Finalmente, en el plan de implantación se analizan las fuerzas activas y reactivas al cambio, se propone el esquema evolutivo de la organización y se definen las acciones de corto y largo plazo.

El diagnóstico de la organización identifica como problemas principales la baja calidad del Sistema Educativo - medida con el criterio de eficiencia terminal neta--, la

---

<sup>82</sup>.-SEP. *Hacia la modernización organizacional del sistema educativo mexicano* Presentación al C. Secretario, marzo de 1991.

falta de mecanismos sistemáticos de medición y evaluación y un conflicto operativo en la cadena de mando central, originado por la atención directa al D.F.

Con el fin de analizar más detalladamente estos problemas, se deben abordar por los menos cinco ejes de análisis:

- 1.- **Niveles y programas.** En los últimos tiempos han proliferado una gran cantidad de programas, con el propósito de satisfacer las necesidades de distintos segmentos de la población, lo cual ha incrementado significativamente la complejidad administrativa de la SEP.
  
- 2.- **Actividades, funciones y procesos.** En la SEP existen dos tipos de funciones: las sustantivas (asociadas a la enseñanza propiamente dicha) y las adjetivas (correspondientes a todas aquellas actividades realizadas para facilitar la enseñanza). Ambas funciones se clasifican en normativas, operativas, supervisión/medición, evaluación y control. Al integrarse secuencialmente, estas funciones forman procesos que se clasifican también en sustantivos y adjetivos. Actualmente la SEP realiza 197 procesos, de los cuales 110 son sustantivos y el resto adjetivos.

Los problemas más importante de estos procesos son los siguientes:

- \* La operación de la educación en el D.F. ahoga al resto de las funciones normativas, de supervisión/medición, de evaluación y control sobre todo en el sistema de educación básica.
- \* En el resto del país estas funciones no se realizan.
- \* El control es prácticamente inexistente en todos los niveles de la SEP.
- \* Los procesos adjetivos han ahogado a los sustantivos, contribuyendo así a ineficiencias importantes.

3.- **Medios de entrega.** La SEP cuenta con varios métodos de entrega: escolarizados, semiescolarizados y no escolarizados, los cuales manifiestan los siguientes problemas:

- \* En el escolarizado no hay homogeneidad de recursos ni por nivel educativo ni por zona geográfica.
- \* A pesar de que la SEP asigna prácticamente todos los recursos a los métodos escolarizados, éstos no revelan ser superiores a los no escolarizados.
- \* El surgimiento de organismos laterales de la SEP como el CONAFE o el INEA ha tenido la consecuencia de que compitan entre sí por captar los mismos segmentos poblacionales.

4.- **Estructura.** La estructura de la SEP se caracteriza por el manejo de unidades operativas muy grandes, lo cual ha



generado conflictos de autoridad y responsabilidad, ya que una misma área realiza todas las funciones mencionadas. Además, las cadenas de mando son excesivamente largas, ocasionando que los puestos operativos se encuentren demasiado alejados de los centrales, donde generalmente se toman las decisiones.

5.- **Estrategia.** La estrategia aparente seguida por la SEP se fundamenta en tres grandes lineamientos:

- a) El Gobierno Federal ha decidido que la SEP provea directamente la mayor parte de la educación, lo cual ha promovido el centralismo en la toma de decisiones. Por otra parte, esta disposición ha determinado una relación laboral en la que la Secretaría actúa como el único patrón a nivel nacional. Finalmente, se dio lugar a que la SEP incursionara cada vez más en actividades no ligadas directamente a su misión.
- b) El mandato de garantizar a todo mexicano el acceso a la educación primaria, conllevó a que la SEP diera prioridad a la cobertura numérica de la educación, tratando de asegurar la disponibilidad de personal docente, en detrimento de los estándares académicos.

- c) La SEP se orientó a ofrecer una amplia variedad de programas académicos, dando lugar a la proliferación de programas en los que existen redundancias o no tienen demanda.

Finalmente, la SEP debe enfrentar los retos, que se derivan de las condiciones internacionales de apertura comercial y de globalización económica, junto con las transformaciones internas de la economía:

- \* Mejorar radicalmente la calidad educativa.
- \* Incrementar la cobertura y la eficiencia terminal.
- \* Aplicar los recursos de manera que se obtenga el mayor impacto.

Así las cosas, los criterios rectores para lograr un cambio estructural, de acuerdo con la propuesta, debían ser:

**Separación de funciones.** Cada proceso debe realizarse por una sola unidad organizacional

**Orientación a programas académicos claramente diferenciados.**

La diferenciación de cada programa debe hacerse a partir de su producto final y de su proceso de entrega. Además, las funciones de normatividad de supervisión/medición y de evaluación se ejecutarán centralmente, pero podrán permanecer

en una sola unidad si los productos finales de varios programas académicos son esencialmente iguales.

**Descentralización.** Cada una de las actividades se descentralizará de acuerdo a ciertas restricciones, tales como las habilidades y cantidad de personal capacitado, el aseguramiento de la coordinación, la existencia de economías de escala y de consideraciones políticas.

**Claridad de autoridad y responsabilidad.** Toda unidad organizacional debe tener productos finales claramente definidos y medibles y un grado suficiente de autoridad para ejecutar los productos finales de los cuales es responsable. La ejecución de cada actividad debe ser responsabilidad de una sola unidad organizacional.

Después de haber evaluado las alternativas, la propuesta que mejor cumple con estos criterios es una opción de cambio estructural basada en la separación de funciones. Se propone la siguiente secuencia para operar dicho cambio: En primer lugar, se formarán Direcciones Generales de Servicios Coordinados para el D.F., agrupándolas con las de los estados para coordinar sus operaciones. La estructura de primer nivel de la SEP deberá mantenerse en cuatro subsecretarías orientadas por programas académicos y una de coordinación (Educación Elemental, Media, Superior Tecnológica, Superior Científica y Coordinación Educativa). Se reforzarán las

capacidades de toma de decisiones operativas de las DGSC fortaleciendo su capacidad informativa y probando esquemas de convenios de prestaciones y contraprestaciones, con orientación académica, entre el centro y la DGSC.

En segundo lugar, se crearán organismos desconcentrados con personalidad jurídica y patrimonio propios para hacerse cargo de la operación en lugar de las DGSC, o entregarlas directamente a los estados. Con el fin de asegurar la completa responsabilidad y coordinación entre los programas académicos, se propone crear una separación funcional al nivel más alto.

Finalmente, esta propuesta sostiene que el cambio se enfrenta a una serie de fuerzas, tanto internas como externas, que lo favorecen o se oponen a él. Por una parte se reconoce que las fuerzas reactivas al proyecto descentralizador son esencialmente externas: la cultura centralista, la heterogeneidad que existe entre los estados y la estructura de las relaciones laborales. Sin embargo, en relación al cambio de orientación funcional al interior de la propia SEP, el documento afirma que dichas fuerzas son principalmente internas: las modernizadoras de la administración, defensoras de la eficiencia, favorecen esta nueva orientación propuesta, mientras que las inercias institucionales son un gran obstáculo para el cambio.

El mayor problema de alternativa de reestructuración es concebir el cambio organizacional como un problema de implementación (siguiendo los paradigmas del modelo racional)

en donde se detectaron los problemas y estos continúan por las "inercias burocráticas y organizacionales "que impiden la innovación. No por obvio resulta menos importante resaltar que la reestructuración de una organización (en este caso la SEP) y más aún del sistema de Educación Pública va más allá de la voluntad de un reducido grupo de "tecnócratas" y "políticos". La voluntad es condición necesaria pero no suficiente. Iniciar un proceso de reorganización es un proceso cuyo resultado final va más allá del diseño y objetivos iniciales. Las inercias y resistencias al cambio no son un mal que hay que erradicar son aspectos inherentes a las organizaciones con los que hay que lidiar.

## CAPITULO IV

### DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS: ¿HACIA UN NUEVO SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA?

Desde 1988 hay un repunte en la prioridad que el gobierno federal, por lo menos en términos de erogación de recursos, le otorgó al sector educativo:

Año	Gasto Nacional como % del PIB	Gasto Público como % del PIB
1980	4.9	4.6
1981	5.3	5.0
1982	5.3	5.0
1983	3.8	3.6
1984	4.2	3.8
1985	4.0	3.7
1986	3.9	3.6
1987	3.6	3.3
1988	3.5	3.2
1989	3.8	3.5
1990	4.2	3.9
1991	4.4	4.2
1992	5.1	4.7
1993	5.7	5.4

Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuestación, SEP.

Después de casi diez años de importantes recortes presupuestales para el desarrollo social y en particular para el ámbito educativo, en 1988 empezó un incremento sostenido de las participaciones del presupuestos federal para el sector (anexo 5). Sin embargo, no es sino hasta 1992 que comenzó la reestructuración del sistema educativo nacional y si uno es afecto a precisar fechas se podría decir, sin temor

a errar demasiado, que el 18 de mayo es el punto crítico que vendría a marcar toda la política pública en torno a la educación. En palabras de Silvia Schmelkes:

"...la preocupación por la educación básica se retoma en 1989, cuando el Programa Nacional para la Modernización Educativa el gobierno se compromete a otorgar primera prioridad a la universalización de la educación primaria y al mejoramiento de su calidad... Todo este proceso se interrumpe con el cambio de secretario en enero de 1992. A partir de este momento, el compromiso adquiere un impulso distinto, más decidido y más completo."<sup>83</sup>

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En él quedó expresa la voluntad política de una reforma estructural del sistema educativo. Al igual que el PND y el PME, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fijó los objetivos y criterios de la política pública. Sin embargo, éste no es un plan de gobierno sino una concertación con otros actores directamente involucrados; así, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los gobiernos de cada entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEP, firmaron el ANMEB y se comprometieron a llevar a cabo una reforma en el Sistema de Educación Básica.

El ANMEB retomó los planteamientos plasmados en el PND y en el PME y marcó tres niveles estratégicos de acción:

- a) Reorganización del Sistema Educativo Nacional (Federalización y Nueva Participación Social).

---

<sup>83</sup>.-Silvia Schmelkes, *Breve Balance de la Modernización Educativa*, México, Mimeo, pp. 2-3.

- b) Reformulación de Contenidos en Planes y Programas de Estudio y,
- c) Revaloración de la Función Magisterial.

Lo que en realidad define el documento son las áreas y niveles que serían objeto de la reforma; pero no existía en ese momento un plan de acción detallado sobre tiempos, funciones y responsabilidades claramente definidas; es decir, el quiénes y el cómo es algo que se fue definiendo conforme a programas específicos. A partir de esto surgían distintas posiciones y propuestas de acción de grupos tanto al interior como fuera de la propia Secretaría.

### **El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

La firma del ANMEB no solo fue producto de un plan del ejecutivo federal, sino además de la "concertación" con otros niveles de gobierno y el SNTE que implicó un gran esfuerzo de coordinación. Por ejemplo, de acuerdo con la Coordinación de la Descentralización Educativa previa firma del ANMEB se tuvieron que realizar diversas acciones de planeación y coordinación:

1. Diseño y operación de una estructura temporal, aunque formal, de coordinación entre la SEP y los Estados para apoyar la "Federalización", (31 enlaces permanentes).



2. Integración al interior de la SEP de un grupo interdisciplinario de las unidades involucradas a fin de brindar asesoría y asistencia a los estados.
3. Se elaboraron diagnósticos sobre la situación del sector para cada entidad federativa (147 anexos técnicos).
4. Se concertaron con el SNTE los aspectos relacionados con los recursos humanos (salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, derechos laborales, homologación, etc.).
5. Conciliación de las bases de datos de plazas, puestos y presupuesto de servicios personales a transferir, así como la actualización y organización de los inventarios para llevar a cabo la transferencia de bienes muebles e inmuebles y la determinación del presupuesto para gasto corriente y de inversión de los mecanismos de transferencia.
6. Hubo más de 120 reuniones entre autoridades educativas de los estados y representantes sindicales.

A la par de la firma del Acuerdo, los gobiernos de cada uno de los Estados de la República firmaron un convenio de transferencia con el gobierno federal y otro con el SNTE para formalizar el marco bajo el cual se establecerían las relaciones laborales de los trabajadores transferidos.

Aunque en el Acuerdo se fijaron los tres niveles que serían el pilar de la reforma en educación básica, una vez realizada la firma de convenios de transferencia fue necesario elaborar planes específicos de acción para implementar muchos de los programas que han tenido lugar. Por ejemplo, el ANMEB hacía explícita la necesidad de revalorar la función magisterial a través de seis aspectos: "la

formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo"<sup>84</sup>. De estos seis aspectos en ninguno había un plan de trabajo que definiera tiempos, líneas de ejecución y el presupuesto necesario.

Por ejemplo, la actualización del maestro primero se dio como un plan emergente y aún ahora se está diseñando la estrategia para los cursos de capacitación permanente; los lineamientos generales de carrera magisterial no se definieron sino hasta meses después y aún ahora con su puesta en marcha se siguen diseñando los mecanismos de evaluación del Programa. Esto no necesariamente es producto de la improvisación, la ineptitud o corrupción; es difícil pensar que la política pública, la acción gubernamental, un programa, son producto de la elucubración de un pequeño grupo de políticos (tecnócratas) o de especialistas (o no) que se sientan a planear todos los aspectos para que la administración lleve a cabo las "brillantes" ideas.

La política pública es un proceso de continuo diseño e implementación, de diseño y rediseño, de propuestas que compiten sobre puntos específicos. La política pública no es un plan único que se diseña y se implementa de manera contundente y terminal.

---

<sup>84</sup>.-Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 1992, p.17.

## **La Reorganización del sistema educativo**

Este es uno de los niveles de intervención que se plantearon en el ANMEB. De manera explícita comprendió dos aspectos, la federalización de los servicios de educación básica y normal (descentralización) y la "Nueva Participación Social".

### **Federalización:**

La Federalización (descentralización) es uno de los puntos nodales de la reforma educativa ya que esta forzó a que las instituciones del sistema educativo generaran un cambio organizacional que afectó estructuras y relaciones entre niveles de gobierno y otros actores (SNTE).

Los fenómenos de descentralización tienen dos aspectos propios<sup>85</sup>, su relación con el desarrollo y con la democracia. Así, se considera que la descentralización distribuye la participación en la toma de decisiones de los diversos rangos en la jerarquía establecida, es decir, en los diferentes niveles de gobierno. De acuerdo con esto, la descentralización de funciones fortalece la democratización.

Los argumentos comúnmente esgrimidos para llevar a cabo políticas descentralizadoras (particularmente en el ámbito

---

<sup>85</sup>.-Enrique Cabrero M. y José Mejía L., *Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*, p.45.

educativo) son los de redistribución de poder, mayor eficiencia y por lo tanto mejoramiento en el aprendizaje<sup>86</sup>. Sin embargo, estos mismos argumentos se han utilizado para implementar políticas centralizadoras<sup>87</sup>. De acuerdo con Hans N. Weiler existe una tensión inherente entre las políticas descentralizadoras y la tendencia de los estados modernos a centralizar el control sobre los sistemas de educación. Por ello, la descentralización se entiende mejor como una política de "Conflict Management" y un medio de "Compensatory Legitimation"<sup>88</sup>, que como una forma de organización que abre espacios democráticos y genera una gestión más eficiente.

Lo cierto es que ésta política en México ha sido sustentada con los argumentos de eficiencia y flexibilidad de gestión. Si uno considera las implicaciones operativas de administrar centralmente un aparato de las dimensiones de la SEP parecería más que razonable el argumento. No por ello, el planteamiento de "manejo de conflicto" y "legitimidad compensatoria" dejan de tener su peso.

El grado en que el proceso de descentralización permita, efectivamente, lograr una mayor eficiencia y flexibilidad de gestión dependerá en buena medida de la capacidad de los

---

<sup>86</sup>.-Hans N. Weiler, "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction?", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1990, Vol 12, No. 4. pp. 433-448.

<sup>87</sup>.-Alberto Arnaut, "De la centralización a la descentralización educativa", en Teresa Bracho, *La Modernización ...*, *op.cit.* pp.37-42.

<sup>88</sup>.-Hans N. Weiler, *op.cit.* pp. 440ss.

gobiernos locales (estatales y municipales) de organizarse y auspiciar una mayor participación social.

Las estructuras organizacionales pueden ayudar a inhibir o propiciar determinados tipos de gestión pero no son el único factor. Si lo vemos, por ejemplo, en términos de democracia, ésta es sobre todo una cultura de participación<sup>89</sup> y no una estructura organizacional y forma de gestión pública.

Por otra parte, que en la medida que las organizaciones tienden a crecer (como fue el caso de la SEP) el grado de complejidad de las mismas en distintas dimensiones (diferenciación horizontal, diferenciación vertical y dispersión espacial)<sup>90</sup> también lo hace. Las consecuencias de este proceso están dadas en términos de problemas de coordinación, integración y control, de ahí que la descentralización es también una estrategia de "conflict management" para resolver o atenuar estos problemas.

El proceso descentralizador se llevo a cabo a través de la negociación política entre el SNTE, la SEP y cada una de la Entidades de la República. Se diseño un formato único de transferencia que posteriormente se negocio con cada entidad

---

<sup>89</sup>.- La formas de gobierno (democracia) y la participación social son aspectos de la política pública que están fuera de la acción gubernamental directa. La acción gubernamental puede tratar de inducir la participación de la sociedad pero no puede imponerla, en este sentido "...frente a muchos problemas públicos no hay solución sino re-solución\_. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática", Luis F. Aguilar, *Problemas Públicos y....*, op. cit. p. 56.

<sup>90</sup>.-Véase Richard H. Hall, *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987. En especial el capítulo III, "Organizational Structure: Forms and Outcomes".

y sus respectivas secciones. Sin duda, el logro más espectacular de esta política fue lograr la transferencia de recursos en menos de un año y lograr el consenso sindical.

Las razones por las cuales el SNTE, después de muchos años de resistencia a las políticas descentralizadoras finalmente aceptó colaborar con la federalización, están fuera de los objetivos de esta investigación y requeriría de un estudio no sólo del SNTE , es decir una investigación multisectorial sobre la política Sindical del Estado Mexicano en un contexto de reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad. Lo que puede decirse es que el SNTE aceptó colaborar negociando beneficios inmediatos como el Servicio Civil de Carrera para los Maestros y la alianza con la Secretaría para reducir aún más el poder de la CNTE. El proceso descentralizador no fue considerado por el SNTE como un cambio estructural perdurable (de ahí el mal sabor de boca cuando se paso la iniciativa de Ley General de Educación al Congreso de la Unión).

Administrativamente el proceso descentralizador implicó una infinidad de programas como la homologación salarial, la basificación, etc. En todas las entidades de la República Mexicana se firmó el acta de entrega-recepción correspondiente, que considera la transferencia tanto de bienes muebles como de los inmuebles, alrededor de 700, 000 trabajadores de la educación (513 mil plazas docentes 116 mil

puestos administrativos)<sup>91</sup>. También se transfirieron casi cien mil inmuebles a las entidades federativas y alrededor de 23 millones de bienes muebles.

Para el pago de servicios personales, la operación de los inmuebles así como los gastos de inversión, la Secretaría de Educación Pública transfirió a los estados el presupuesto original para el desarrollo de los programas normales en 1992 lo que implicó:

1. Modificar la programación del pago para adecuar más de 600 programas existentes.
2. Corregir significativamente los adeudos anteriores que afectaban a los trabajadores transferidos e instrumentar la reclasificación de puestos para el personal administrativo y de apoyo a la educación, autorizada por la SHCP con un incremento salarial promedio del 11.3 por ciento.
3. Impartir cursos de capacitación, talleres y pruebas para el personal de cada estado encargado de la programación y emisión de nóminas y cheques en cada entidad federativa.
4. Durante 6 meses la SEP efectuó el pago por "Cuenta y Orden" de los estados a los más de 700 mil trabajadores transferidos, sin problemas relevantes.

La mayoría de los estados realizan el pago con forma valorada propia y para evitar problemas con el cobro de los mismos los gobiernos estatales:

---

<sup>91</sup>.-Subsecretaría de Coordinación Educativa, CDE y DGPPP, SEP.

- A) Firmaron convenios con bancos para el pago del cheque sin cobro de comisión alguna.
- B) Establecieron acuerdos con los comercios para recibir el cheque en el pago de sus compras.
- C) Realizaron una campaña de difusión para los trabajadores, sus representantes y público en general.

Con la federalización educativa se transfirieron recursos por un cifra superior a los 16 billones de pesos en el período mayo-diciembre, además del apoyo para el programa emergente de actualización, homologación y reclasificación del personal no docente, entre otros. El presupuesto de educación autorizado en 1993 para los estados fue de N\$ 19 mil millones, sin incluir programas como Carrera Magisterial, homologación, etc. Las entidades federativas han destinado recursos propios por un monto total que asciende a N\$ 290.1 millones, lo que representa N\$ 9.4 millones en promedio por estado, en rubros como:

- Aportación para concluir el proceso de homologación antes del tiempo convenido, lo cual representa un costo total de N\$ 103.6 millones.
- Gastos administrativos para la instrumentación del PEAM por un total de N\$ 70.1 millones (el equipo de telecomunicaciones fue pagado por el Gobierno Federal).
- Pago de servicios y gastos administrativos para apoyar la desincorporación, reparar mobiliario, entre otros, con un costo total de N\$ 53.9 millones.



Sin embargo, el proceso de transferencia no se dio de manera uniforme. La SEP brindó asesoría técnica para la administración de los bienes y recursos transferidos. La descentralización incidió en los ámbitos administrativo, legal (e.g. las Entidades modificaron sus constituciones) y político (se alteraron las relaciones entre los tres actores principales del sistema: SEP, SNTE y Estados).

### **Reestructuración de la SEP**

A raíz de la federalización la Secretaría de Educación Pública ajustó parcialmente su estructura orgánica. Desaparecieron las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media y se crearon las de Educación Básica y de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Este ajuste, en parte, es tomado de la propuesta de reestructuración donde se planteó que la separación de funciones es la mejor alternativa de reorganización.

La primera es la encargada de las funciones normativas nacionales, de la definición de planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, la encargada de autorizar el uso de material educativo (incluyendo las propuestas de los gobiernos estatales sobre contenidos regionales) y de la actualización permanente de los libros de texto gratuitos.

La segunda, tiene como función operar los servicios de educación básica en el Distrito Federal e instrumentar mecanismos que permitan delegar la función al gobierno de la ciudad (véase art. cuarto transitorio de la Ley General de Educación). Dentro de las acciones previstas para llevar a cabo un sistema desconcentrado de operación están:

- Operar en 16 oficinas, una por cada Delegación Política, con la cual la autoridad educativa se acerca a la escuela y la comunidad escolar.
- Automatización de procedimientos administrativos.
- Depuración, reorganización y/o desconcentración de: trámites de movimientos de personal, servicios al personal, distribución de cheques, plantillas de personal, personal comisionado.
- Elaboración de manuales y procedimientos para el establecimiento de unidades piloto desconcentradas.
- Establecimiento de convenios con instituciones de educación superior para implantar un programa permanente de desarrollo de directivos.

Hasta el momento la SEP no ha publicado el reglamento interior que regirá su funcionamiento y determinará su estructura orgánica definitiva.

## La Reformulación de los Contenidos y Materiales Educativos.

Después de casi veinte años de que se habían reformado los planes y programas de estudios para educación básica, el PND y el PME retomaron en su diagnóstico<sup>92</sup> (y plan de acción) el tema de la reforma curricular.

En 1990 comienzan a realizarse medidas para instrumentar el cambio curricular, con la puesta en marcha de la "prueba operativa". En esta se seleccionó un grupo de escuelas interesadas en participar, a nivel piloto, en la reforma de la curricula. Al mismo tiempo la SEP, a través del CONALTE, elaboraba un proyecto ("Nuevo Modelo Educativo"<sup>93</sup>) cuyas propuestas se incorporaron a la prueba operativa.

En 1992 el ANMEB planteó la necesidad de "una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993..."<sup>94</sup>. En realidad lo que se define aquí es un cambio de estrategia, hay continuidad en los objetivos de reforma

---

<sup>92</sup>.-Por ejemplo el CONALTE en 1986 realizó una "Consulta sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Español", según ésta el nivel de lectura (en escala de 1 a 10) era de 3.7 en primaria, y de 4.91 en secundaria. CONALTE, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo* 2, SEP, 1991, p.22.

<sup>93</sup>.-Por nuevo modelo pedagógico se entiende el conjunto de elementos interactuantes de tipo estructural e instrumental que son asumidos para planear, diseñar y desarrollar planes y programas de estudio. *Ibidem*.

<sup>94</sup>.-SEP, Acuerdo Nacional..., *op.cit.* p.14.

curricular; pero la implementación debía realizarse de inmediato.

A raíz de esto se elaboraron, con carácter de transitorios, los libros de texto de Historia de México para el ciclo 1992-1993. La respuesta de distintas organizaciones dentro y fuera del sistema educativo, fue poco alentadora, el debate no se hizo esperar. El contenido de planes y programas de estudio y en especial la historia nacional son un punto sensible cuyo potencial para generar conflicto no fue debidamente ponderado. Era imposible llevar a cabo una reforma curricular sin un mínimo de consenso entre los principales actores.

El caso de los libros de historia es particularmente interesante porque los mecanismos de consenso no solo fueron mucho más limitados que en otros programas, sino que además intervinieron muchos otros actores. A diferencia de los programas como Participación Social y Carrera Magisterial donde se creó una Comisión Mixta y los participantes de la SEP representaban a las áreas estratégicamente involucradas en la implementación del programa, en la práctica las decisiones de cómo hacer los libros de texto excluyeron a las unidades que, dadas sus funciones, debieron ser las responsables. En su lugar se creó un pequeño equipo y se decidió encargar la tarea a particulares. Tenemos un escenario, entonces, donde los mecanismos de consenso (si es que los hubo) excluyeron total o parcialmente a actores fundamentales tanto dentro de la Secretaría (CONALTE,

Comisión de Libros de Texto Gratuitos, etc.) como fuera (SNTE, Intelectuales tradicionalmente involucrados en la formulación de la curricula, etc.). Además el tema de la historia nacional ha sido tradicionalmente explosivo y este caso no fue la excepción. La falta de una estructura de gobernabilidad (como en el caso de otros programas) que permitiera lidiar con la controversia e incertidumbre, a través sino del consenso por lo menos de la participación originó un conflicto que en ciertos momentos llegó a poner en duda a la reforma educativa.

A raíz de lo sucedido con los "Nuevos Libros de Historia de México" CONALTE, convocó (15 de octubre de 1992) a una consulta nacional dirigida a maestros, representantes del SNTE, pedagogos, colegios, academias, etc. para reformular los planes de estudios para la educación primaria y secundaria en todas sus modalidades (se recibieron 10,022 trabajos).

A partir de esta consulta se diseñaron guías para elaborar los nuevos libros de texto, ahora sometidos a concurso, y la reforma curricular quedó dividida en dos etapas. Para el ciclo 1993-1994 se renovaron los libros de primero, tercero y quinto grado de Español y Matemáticas; el de cuarto, quinto y sexto grado de Geografía e Historia<sup>95</sup> y el libro integrado de primer grado. En el nivel secundaria entró

---

<sup>95</sup>.-El libro de Historia aunque sometido a concurso no cumplió, de acuerdo con los jurados calificadorés y la Secretaría de Educación Pública, con los requisitos necesarios para su publicación, en la etapa de corrección.

en vigor desde el ciclo 1992-1993 el nuevo plan para el primer año, en 1993-1994 para el segundo y la reforma curricular concluirá en el ciclo 1994-1995<sup>96</sup>.

En este caso pueden distinguirse dos momentos en la implementación. En el primero se decidió editar el "Nuevo Libro de Historia de México" delegando la responsabilidad a una pequeña unidad de la Secretaría que a su vez contrato los servicios de profesionales para la elaboración de los textos. La segunda se hace de manera más participativa y en este caso tampoco se formo una "estructura de gobernabilidad" como en otros programas ya que el organigrama contaba con una unidad especializada para tal efecto (CONALTE). Esta segunda etapa fue más abierta lo que sin duda parece haber "desescalado" el conflicto inicial.

### **Revaloración de la Función Magisterial**

El otro rubro motivo de la reforma educativa es el de las condiciones laborales del magisterio. Varios programas se instrumentaron para llevar a cabo este planteamiento del ANMEB.

---

<sup>96</sup>.-El proyecto de reforma curricular no se limitó a formular nuevos contenidos en los planes y programas de estudio, también se elaboraron infinidad de materiales de apoyo a la docencia como guías para el maestro, libros para ampliar la información sobre cuestiones como los Derechos Humanos. En total, aparte de los libros de texto gratuitos para los alumnos, los maestros, directores y personal de supervisión de preescolar, primaria y secundaria recibieron alrededor de 11 millones de ejemplares.

Para la actualización, capacitación y superación del magisterio se creó una coordinación nacional encargada de la normatividad y de las labores de seguimiento y evaluación nacional del programa. El programa se dividió en tres fases.

- a) Fase preparatoria: Difusión y capacitación de los conductores.
- b) Fase intensiva: Dos semanas de actualización para directivos y docente.
- c) Fase extensiva: Se planea crear un sistema permanente de actualización en cada centro escolar, para lo cual se está diseñando un proyecto que se discutirá con el SNTE, normalistas y otros grupos.<sup>97</sup>

Las dos primeras fases se instrumentaron para el programa emergente de actualización. Cada estado nombró a su coordinador del PEAM y junto con la SEP se organizó el sistema en cada estado, se instaló una red televisiva vía satélite apoyada con antenas parabólicas (1068), se distribuyeron 1200 videocaseteras y 4200 televisores, más de 20 millones de libros y la SEP erogó recursos por un total de 75.6743 millones de nuevos pesos<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup>.-Informe de Ejecución del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica presentado en el Gabinete de Desarrollo Social, marzo 1993, SEP.

<sup>98</sup>.-Coordinación de la Descentralización Educativa, SEP.

## **Salario Profesional**

Con mucho, el principal destinatario del crecimiento real del gasto en educación básica y normal se ha dirigido al renglón de salarios del magisterio. Año tras año, se han otorgado incrementos a las remuneraciones del magisterio que han superado a la inflación, el incremento nominal acumulado fue del 278.7% y el real de 88.4% (anexo 6).

Este avance del salario real ha significado una mejora que se hace más evidente al compararse con otros indicadores como el salario mínimo general del Distrito Federal (anexo 7).

## **Estructuras de gobernabilidad como mecanismos de coordinación en la gestión pública.**

### **La Carrera Magisterial**

Se inició el 14 de enero de 1993, fecha en que se dieron a conocer los lineamientos convenidos entre la SEP y el SNTE.

Los objetivos explícitos para el establecimiento de la Carrera Magisterial son:

- a) Elevar la calidad de la educación reconociendo y estimulando el desempeño de los mejores maestros;



- b) Reforzar la actualización profesional del magisterio;
- c) Promover el arraigo profesional y laboral en zonas marginadas, y
- d) Propiciar una más amplia participación del maestro en la escuela, con los padres de familia y la comunidad.

La SEP y el SNTE acordaron el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo de educación básica. Mecanismo de participación voluntaria, abierta a todos los maestros.

Los mecanismos de promoción magisterial tenían como criterio preponderante la antigüedad. Por lo mismo, los niveles directivos y de supervisión están en manos del personal de más edad. El nuevo escalafón horizontal da seguridad y certidumbre a la vida profesional del docente, debido a que durante 14 años (o en ocho años si el trabajo es en zona marginada) puede ir ascendiendo en los cinco nuevos niveles (anexo 8). Por otra parte, ya no se requiere que haya una vacante en el nivel superior para acceder a éste, en virtud de que en el momento en que un maestro accede a un nivel superior de la carrera magisterial se lleva su propia plaza, misma que es convertida a su nuevo estatus.

Una de las diferencias del sistema de Carrera Magisterial con el de promoción vertical es que las probabilidades de ascenso aumentan notablemente. El total de maestros promovidos a la plaza de director en los pasados once años

fue de 33 mil 500 y les valió un incremento de 70 nuevos. Frente a esta cifra, contrasta la de 450 mil maestros y directores que este año ingresaron al Programa. Además el ascenso por el escalafón vertical (de maestro de grupo a director de la escuela) significaba un aumento de alrededor de setenta nuevos pesos<sup>99</sup> mientras que el ascenso de la plaza inicial al primer nivel de la Carrera significa una diferencia de 300 nuevos pesos aproximadamente.

Los maestros inscritos en la Carrera Magisterial se incorporan a un sistema integral de evaluación que valora la antigüedad (10%), toma en consideración el grado académico (15%), la acreditación de cursos de actualización (15%), el resultado de la evaluación de la preparación profesional (examen a los maestros) (25%) y el desempeño del maestro frente a grupo (35%), esto es: su puntualidad, su asistencia, la planeación de su curso, cuánto aprenden los alumnos y su relación con padres de familia y comunidad, entre otros aspectos<sup>100</sup>.

Lo importante de este Programa para fines de esta investigación es la estructura a través de la cual se diseñó e implementó el Programa. La propuesta inicial la realizó la Secretaría y se formó una comisión-mixta para La Carrera Magisterial.

Los puntos más álgidos de la discusión giraban entorno al cuanto y cómo, por un lado y al sistema de evaluación por el otro. Desde la perspectiva de la Secretaría el Programa únicamente significaba beneficios ya que este era voluntario y no afectaba ninguno de los derechos adquiridos de los trabajadores. Para la cúpula sindical el programa

---

<sup>99</sup>.-Alberto Arnaut, *Mimeo*, 1993, p.203.

<sup>100</sup>.-SEP, 1992.

representaba un espacio de negociación para reafirmar la legitimidad frente a los agremiados.

Existía ya un precedente de servicio civil de carrera en el sector (sistema escalafonario) en donde la promoción se hacía principalmente con base en la antigüedad, además de una casi tradición de que los beneficios de los aumentos salariales debían ser indiferenciados<sup>101</sup>. Así los requisitos que debían cumplir los docentes para gozar de los beneficios del programa fueron uno de los puntos que más tiempo tardaron en acordarse (en especial el examen de evaluación) y no fue sino a través del grupo negociador que el SNTE finalmente con algunas modificaciones aceptó un sistema de evaluación docente que no se basara únicamente en la antigüedad.

Por otro lado, el monto de lo que se debía destinarse al programa polarizó las posiciones. El SNTE quería establecer una puntuación mínima con la cual los docentes serían automáticamente promovidos. Esto claramente implicaba para la Secretaría un compromiso que no podía asegurar. Si los profesores eran promovidos automáticamente se corría el riesgo de comprometer las finanzas públicas en el largo plazo. La propuesta que finalmente se aceptó fue la de destinar un monto anual sobre el cual se abrirían cierto

---

<sup>101</sup>.-Tradicionalmente en México la negociación salarial (incluyendo prestaciones) se realiza en bloque y si existían diferencias entre los trabajadores estas se debían a la antigüedad, la legitimidad de los argumentos meritocráticos hasta entonces parecía bastante reducida. Un ejemplo de esta visión de igualitarismo lo dio la CNTE al negar el Programa de Carrera Magisterial y en su lugar exigir un aumento generalizado del 100%. De acuerdo con la CNTE un sistema meritocrático era injusto y solo ocasionaría estratificar al magisterio.

número de vacantes y las puntuaciones más altas serían las que obtendrían la promoción.

La forma a través de la cuál se llegaron a resolver estas diferencias (y todas las que surgieron en el proceso de implementación) entre las dos principales organizaciones involucradas fue a través de una organización mixta que tomo la forma de una estructura colegiada-competitiva para los puntos más controvertidos y donde la decisión final quedó fuera de su ámbito de competencia, y de una estructura colegiada-consensual que fue delineando los aspectos sustantivos menos álgidos y todos los pormenores operativos.

Sin duda, el tiempo en el cuál se logro diseñar e implementar el programa mostró las bondades y conveniencia de formar un grupo de trabajo mixto. En escasos 8 meses se diseño e implementó el programa y para 1993 los profesores incorporados ya estaban recibiendo los beneficios (con pago retroactivo a 1992) de la promoción.

Ahora que el programa esta en marcha el monitoreo y evaluación quedo a cargo de una unidad especial dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y la Comisión Mixta.

### **El Programa de Participación Social.**

El ANMEB planteó la necesidad de establecer mecanismos para propiciar una mayor participación de la sociedad en el

proceso educativo. Si la descentralización hace énfasis en las cuestiones de eficiencia y flexibilidad de las organizaciones públicas para responder de manera oportuna a las necesidades educativas locales, la participación social era el complemento para generar un sistema más abierto.

Eficiencia y democracia, entonces, se abordan como descentralización y participación social. Sin embargo, este último punto es un problema intratable directamente con recursos gubernamentales, ¿qué tipo de política pública se puede diseñar para generar una cultura de participación social? ¿con qué elementos cuenta el gobierno para propiciar que la sociedad se involucre en un área -los servicios educativos- que es vista no como pública si no como obligación de las organizaciones gubernamentales?:

El instrumental de los gobiernos es limitado -leyes y disposiciones coactivas, asignaciones de recursos, información- frente a problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo. La política y los gobiernos no pueden cosechar éxitos en aquellos problemas sociales, donde la religión y la ética han fracasado, donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos "no hay solución sino re-solución". Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.<sup>102</sup>

El problema no se abordó de manera unívoca, primero se consideró la posibilidad de utilizar los canales previamente establecidos como las sociedades de padres de familia a través de una reestructuración de la unidad de SEP, encargada de las relaciones con estas asociaciones (julio de 1992).

---

<sup>102</sup>.-Luis F. Aguilar, Problemas Públicos..., *op. cit.* p.56.

La Unidad Coordinadora de Atención a Padres de Familia tenía cuatro grandes funciones:

- Técnico Normativas
- De gestión
- Registrales
- De Coordinación

Solo las de carácter registral eran cumplidas. Sin embargo el primer análisis sobre la situación planteaba cuatro puntos fundamentales sobre la estructura y las funciones de la Unidad Coordinadora:

- Las funciones relativas a la atención de los padres de familia y las asociaciones que los agrupan, se consideran fundamentales en los planteamientos del ANMEB. Así mismo se hacía explícito el interés que debería tener la Secretaría por mantener una política de atención a un sector importante de opinión y representación dentro del ámbito educativo.
- Se planteó la necesidad de reorientar las acciones y programas de atención a Padres de Familia, hacia los aspectos sustantivos de orientación, capacitación, divulgación y promoción de la participación organizada de este sector, en su nivel normativo nacional.
- Las funciones de registro y control estadístico, de atención y gestoría debían transferirse a los gobiernos estatales que con la transferencia eran los nuevos prestadores de los servicios de educación básica.
- Si la transferencia era considerada como un aspecto necesario esto implicaba un replanteamiento de la estructura y funciones de la Unidad Coordinadora de Padres de Familia.

Tres fueron las alternativas que surgieron en esta primera propuesta:

1. Redimensionar la estructura de la Unidad para adecuarla a sus nuevas responsabilidades, conforme a un programa, previamente elaborado, que privilegie los aspectos normativos de promoción, orientación y divulgación
2. Prescindir de la estructura de la Unidad Coordinadora y asignar las funciones de atención a padres de familia a un órgano afín, dentro de la estructura vigente de la Secretaría.
3. Establecer un órgano colegiado, bajo la coordinación de la Oficialía Mayor (Comisión de Atención a Padres de Familia) con la representación de las áreas vinculadas, que sesionaría periódicamente para coordinar acciones, asistida por un Vocal Ejecutivo o Secretario Técnico, auxiliado por la estructura mínima de personal y recursos, para cumplir con estas funciones.

De estas propuestas se decidió empezar a trabajar con la tercera ya que se consideraba que una organización colegiada permitía la participación de los distintos grupos involucrados en el área (sobre la estructura y la áreas involucradas véase el Anexo 9). La ventaja de esta propuesta era que "una estructura horizontalmente diferenciada tiene como objetivo evitar la burocratización de la unidad para poder ser más flexible a los requerimientos, en constante cambio, de las asociaciones de padres de familia. La estructura pequeña y horizontal fuerza a la unidad a fungir como coordinadora entre otras unidades ya existentes en la

Secretaría y evita el constante crecimiento y duplicación de funciones"<sup>103</sup>.

Este fue el primer intento de ir definiendo la postura de la SEP con respecto al Programa de Participación Social. En diciembre de 1992 la Secretaría había conseguido diseñar una propuesta única que se le presentó al SNTE, en el seno de una comisión mixta. En ésta participaron, entre otros, funcionarios de la Oficialía Mayor, de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, así como representantes del SNTE. De los trabajos de esta Comisión surgieron los "Lineamientos Generales para Promover la Participación Social en la Educación", y que, aún ya plasmados en el capítulo VII de la Ley General de Educación, no han terminado de establecer todos los mecanismos de integración y funcionamiento.

Los ajustes y redefinición de estos mecanismos de funcionamiento e integración así como la evaluación cotidiana del programa quedó a cargo de una unidad especial que depende de la Subsecretaría de Coordinación Educativa (evidentemente las modificaciones a los Lineamientos las realiza la comisión mixta, que no es una estructura formal sino un grupo de trabajo que se reúne a propuesta de cualquiera de la partes).

---

<sup>103</sup>.-Propuesta de Estructura de la Comisión de Atención a Padres de Familia, Oficialía Mayor, SEP, Julio de 1992.



Estos dos programas reflejan, a diferencia de la formulación de los nuevos contenidos curriculares (en especial los libros de historia) la capacidad que tuvieron las estructuras informales para lidiar con el conflicto y los problemas de coordinación.

La forma en como se decidió realizar la reforma curricular y en especial la edición de "los nuevos libros de historia de México" genero tal conflicto que la Secretaría de Educación Pública tubo que replantear los mecanismos de decisión. Si bien era un rubro particularmente explosivo (y la reformulación de los libros de texto en los setenta había dejado un buen precedente) la exclusión de grupos importantes de opinión pública y de las unidades formalmente constituidas dentro de la secretaria para llevar a cabo dichas tarea origino que el conflicto se incrementara de manera inusitada.

El Programa de Carrera Magisterial incorporó, en el diseño e implementación a los principales actores. Esto permitió que aspectos como la evaluación docente se incorporaran al programa sin que tuvieran un efecto disruptivo.

### CONCLUSIONES:

Las explicaciones sociológicas y la ciencia política han permeado a tal grado los análisis de la acción gubernamental (vgr. teoría de sistemas, pluralismo, Marxismo, etc.), que ésta es vista como una variable dependiente de la organización social, del sistema político, de la lucha de clases, etc. Con esta óptica la Política Pública se explica como una consecuencia de factores exógenos (e.g. sistema político) al área de intervención. La administración pública es despojada de su carácter propio y la gestión se despersonaliza. Así, la acción gubernamental y los cambios que a partir de ella se dan en las relaciones sociales son producto de la propia dinámica del sistema y no el resultado de la interacción entre el contexto y los actores que tienen su propio margen de decisión.

Por ello, analizar la importancia que las estructuras organizacionales y los mecanismos de gestión, tienen en la formulación e implementación de políticas, ha sido el principal objetivo de esta investigación. Las hipótesis sobre las cuales se desarrolló este trabajo son, la falta de "racionalidad" del *policy making process* y la importancia de las estructuras organizacionales para resolver los problemas de "acción conjunta" inherentes a la toma de decisiones e implementación de políticas.

El caso del sector educativo es particularmente ilustrativo, ya que permite dar seguimiento de manera más o

menos clara al proceso de formulación-implementación de políticas.

La agenda gubernamental, los diagnósticos del sector, las diversas alternativas de reforma y los cursos que fue tomando la política pública es una división que se realiza por razones analíticas y no como un reflejo preciso de la realidad. En realidad la formulación de políticas educativas ha sido un torbellino de ideas, posiciones y teorías alternativas que han afectado la estructura interna de las distintas organizaciones que conforman al sistema y las relaciones entre ellas. Se han destinado gran cantidad de recursos tanto humanos como presupuestales para implementar programas y nuevas formas de gestión pública, renovar cuadros o darles nuevas funciones.

La política de Modernización de la Educación Básica ha sido producto de una amalgama de propuestas de acción, de la negociación entre Federación y Estados, entre éstos y el Sindicato Nacional de Trabajadores, incluso entre distintas dependencias con lógicas e intereses organizacionales no siempre acordes.

Esta dinámica se tradujo en un conjunto heterogéneo de proyectos, teorías e ideologías que compiten y van dando forma a cada proyecto, a cada programa. La política pública, en este sentido, no es una planeación racional sobre un curso de acción óptimo para llegar a fines previamente establecidos.

La política pública es un proceso de elección social, en donde el conocimiento es fundamental no por su racionalidad y/o "verdad" sino por la posibilidad que tiene de generar argumentos convincentes, persuasivos, que permiten llegar a consensos para resolver o actuar sobre asuntos en los que antes no era posible hacerlo.

Si bien es necesario reconocer la importancia del contexto en el cuál se desarrolla una política pública, la posibilidad de emprender y llevar a un feliz término -no perfecto ni verdadero- un proyecto gubernamental depende no solo de las posibilidades estructurales del sistema político, sino de la eficacia y eficiencia de los individuos involucrados en diseñar-implementar las políticas, de su capacidad de generar hipótesis correctas, argumentos convincentes y mecanismos de coordinación oportunos. Acorde con nuestra segunda hipótesis la forma en como se tomaron las decisiones resulto decisiva para solucionar los problemas de coordinación inherentes a la reforma. En este sentido las estructuras de gobernabilidad que se generaron en el diseño-implementación de muchos de los programas (v.g.r. Carrera Magisterial, Programa de Participación Social, Premio "Ignacio Manuel Altamirano para la Carrera Magisterial, etc.) permitieron resolver muchos de los problemas de coordinación que con una estructura centralizada (como es el caso de la SEP) difícilmente se hubieran realizado en los tiempos oportunos para el buen logro de los objetivos de cada uno de estos programas. La capacidad de los actores de enfrentar "la

complejidad de la acción conjunta" que se traduce en problemas de coordinación e integración determinó que la posibilidad de cambio se tradujera en acciones concretas, en programas, en una compleja reestructuración del sistema educativo. En buena medida la oportunidad y eficacia de estas labores de integración, coordinación y control, necesarias para emprender la política de Modernización Educativa, fueron consecuencia de las "estructuras de gobernabilidad" que agilizaron la toma de decisiones en el diseño-implementación de políticas.

La forma en como se toman las decisiones y se resuelven los problemas de coordinación esta íntimamente ligada a las estructuras organizacionales. Estas estructuras resultan de la necesidad de lidiar con el conflicto generado por la infinidad de intereses antagónicos, dentro y fuera de la organización.

Los resultados de esta reforma, no solo están fuera de los objetivos de esta investigación, serán un producto de mediano y largo plazo. Hasta el momento no hay forma de evaluar el grado en el que las reformas estructurales inciden en la calidad educativa, el proceso continua, los programas están en marcha en un continuo proceso de diseño y rediseño.

# ***A N E X O S***

## ANEXO 1 cont.

<b>Años</b>	<b>Presupuesto de educación</b>	<b>Presupuesto total</b>	<b>Porcentaje</b>
1935	44 450 000.00	275 795 000.00	16.117
1936	48 591 680.00	286 000 000.00	16.990
1937	59 363 944.00	333 225 688.82	17.815
1938	67 260 000.00	431 109 870.10	15.602
1939	67 075 000.00	445 875 613.78	15.043
1940	73 800 000.00	448 769 299.63	16.445
1941	77 850 000.00	492 930 595.73	15.793
1942	91 000 000.00	554 747 304.30	16.404
1943	97 200 000.00	707 845 058.01	13.732
1944	119 360 000.00	1 101 000 000.00	10.841
1945	171 000 000.00	1 006 630 812.40	16.987
1946	209 871 144.36	1 200 000 000.00	17.487
1947	263 901 336.47	1 667 040 644.05	14.211
1948	246 000 000.00	2 302 617 408.61	10.683
1949	280 000 000.00	2 551 258 319.80	10.975
1950	312 283 400.00	2 746 549 906.80	11.370
1951	355 680 000.00	3 102 901 695.30	11.463
1952	427 773 000.00	3 999 203 000.00	10.696
1953	479 685 000.00	4 160 382 300.00	11.530
1954	606 630 000.00	4 827 681 000.00	12.566
1955	711 842 000.00	5 681 399 000.00	12.529
1956	838 309 000.00	6 696 374 000.00	12.519
1957	1 027 810 000.00	7 577 874 000.00	13.563
1958	1 153 180 000.00	8 402 552 000.00	13.724
1959	1 482 840 000.00	9 385 756 000.00	15.800
1960	1 884 700 000.00	10 256 341 000.00	18.376
1961	2 270 000 000.00	11 199 231 000.00	20.269
1962	2 577 920 000.00	12 319 783 000.00	20.420
1963	3 012 312 000.00	13 801 440 000.00	21.826
1964	3 687 671 000.00	16 033 352 000.00	23.000
1965	4 182 280 000.00	17 857 728 000.00	23.420
1966	4 750 090 000.00	20 136 032 000.00	23.590
1967	5 775 267 000.00	22 102 055 000.00	26.130
1968	6 482 358 000.00	24 205 967 000.00	16.780
1969	7 347 633 000.00	26 516 178 000.00	27.710
1970	7 946 889 000.00	28 180 457 000.00	28.200

## PRESUPUESTO DE EDUCACION

Años	Presupuesto de educación	Presupuesto total	Porcentaje
1968 a 1907	70 881 684.05	1 556 282 572.20	4.555
1907 a 1908	7 010 249.92	103 736 792.50	6.758
1908 a 1909	7 141 019.03	105 105 985.17	6.768
1909 a 1910	6 600 165.00	97 871 750.96	6.744
1910 a 1911	7 862 420.72	110 916 846.27	7.089
1911 a 1912	8 183 162.27	109 330 846.44	7.485
1912 a 1913	8 155 443.30	111 369 591.74	7.323
1913 a 1914	13 926 600.12	141 156 331.82	9.866
1914 a 1915	9 656 473.65	140 466 211.10	6.875
1915 a 1916	*	*	*
1916 a 1917	1 507 516.29	124 369 244.91	1.212
1917 a 1918	1 389 175.44	109 716 771.71	1.266
1918 a 1919	1 812 693.75	215 209 796.41	.842
1919 a 1920	2 218 165.75	237 054 010.88	.936
1920 a 1921	12 296 265.00	250 803 142.04	4.903
1921 a 1922	49 826 716.00	383 658 608.43	12.987
1922 a 1923	52 362 913.50	348 487 278.47	15.026
1923 a 1924	25 523 347.60	297 982 472.18	8.565
1925	21 568 575.41	302 164 486.87	7.138
1926	22 434 925.96	313 322 738.23	7.160
1927	20 036 708.83	284 226 012.26	9.005
1928	25 821 601.54	286 746 742.17	9.005
1929	27 165 063.07	282 448 730.92	9.617
1930	33 221 721.70	293 773 934.75	11.310
1931	35 200 000.00	299 490 480.47	11.753
1932	28 822 103.36	215 217 481.00	13.392
1933	31 627 289.34	215 541 737.30	14.675
1934	31 219 183.28	243 061 293.46	12.844



**ANEXO 1 CONT.**

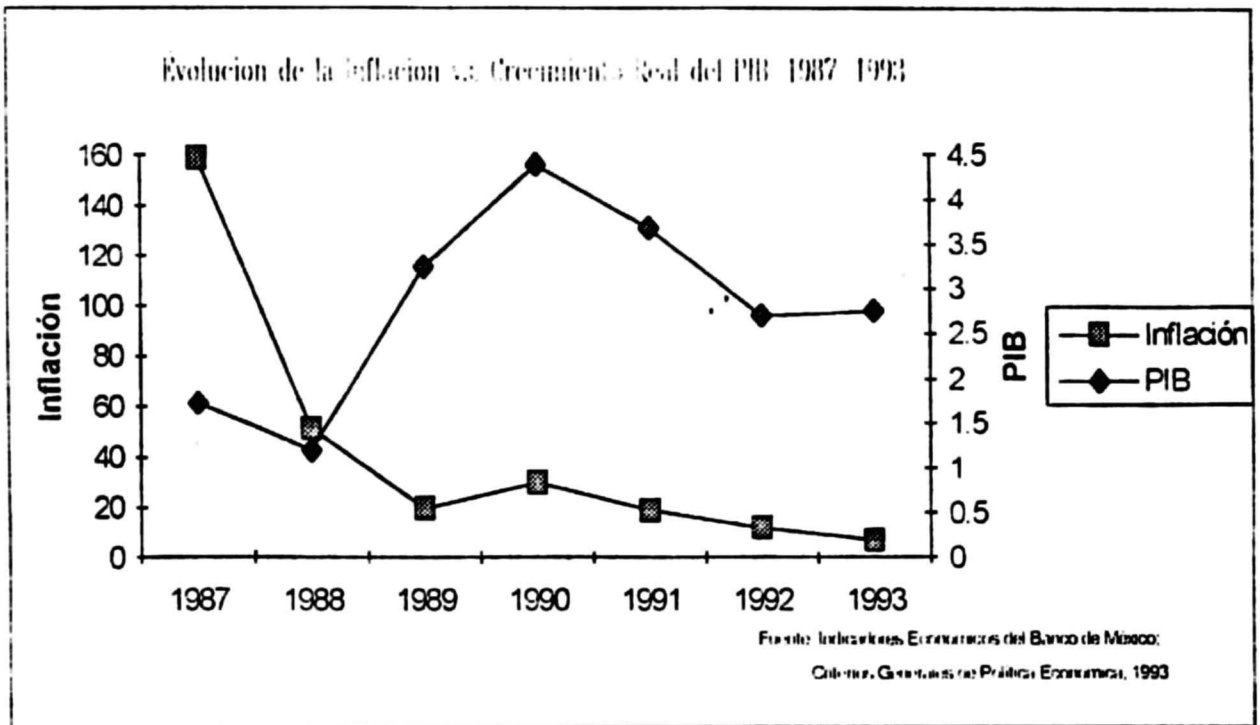
<b>Años</b>	<b>Presupuesto de educación</b>	<b>Presupuesto total</b>	<b>Porcentaje</b>
1971	8 566 042 000	30 768 829 000	27.840
1972	10 539 197 000	54 749 075 000	19.250
1973	14 541 957 000	89 433 929 000	16.260
1974	19 113 240 000	114 177 060 000	16.740
1975	29 043 857 000	186 178 570 000	15.600
1976	37 638 985 000	209 571 180 000	17.960
1977	59 756 000 000	313 679 790 000	19.500
1978	74 372 755 000	442 000 000 000	16.080
1979	97 624 300 000	652 100 000 000	15.000
1980	125 354 205 000	958 500 000 000	13.010
1981	196 700 000 000	1 405 300 000 000	14.000

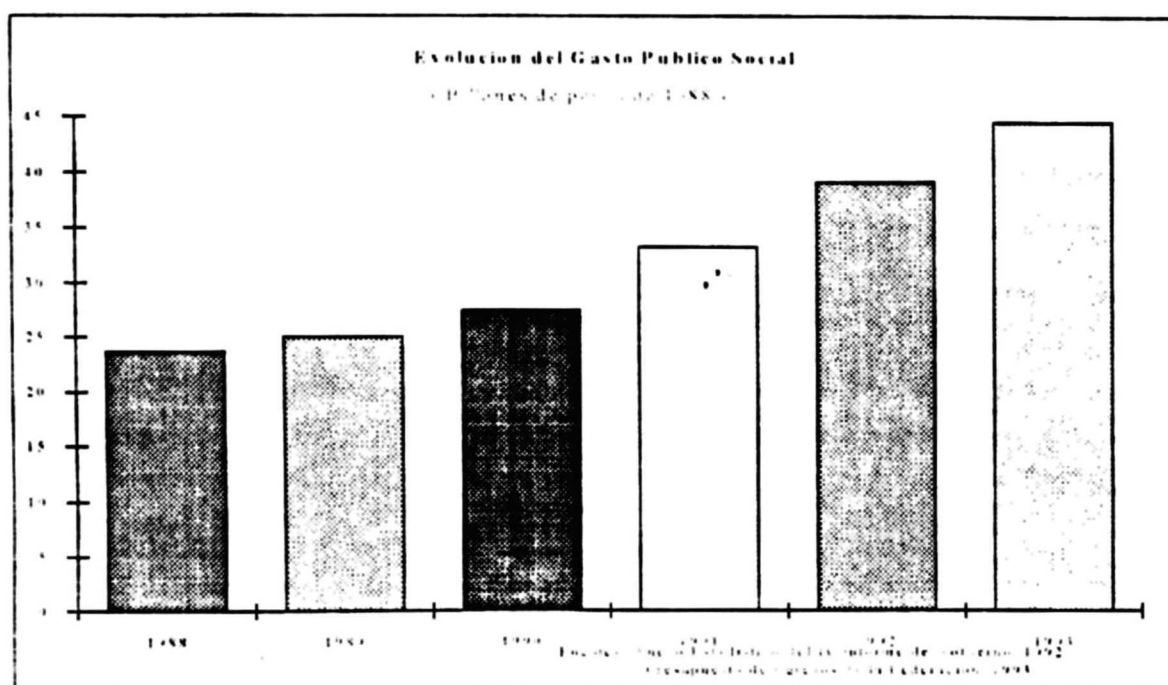
Fuente: Pardo, Juan. Tendencias y Perspectivas de la Planeación Educativa en México, 1986.

<b>Año</b>	<b>Gasto Nacional como % del PIB</b>	<b>Gasto Público como % del PIB</b>
1980	4.9	4.6
1981	5.3	5.0
1982	5.3	5.0
1983	3.8	3.6
1984	4.2	3.8
1985	4.0	3.7
1986	3.9	3.6
1987	3.6	3.3
1988	3.5	3.2
1989	3.8	3.5
1990	4.2	3.9
1991	4.4	4.2
1992	5.1	4.7
1993	5.7	5.4

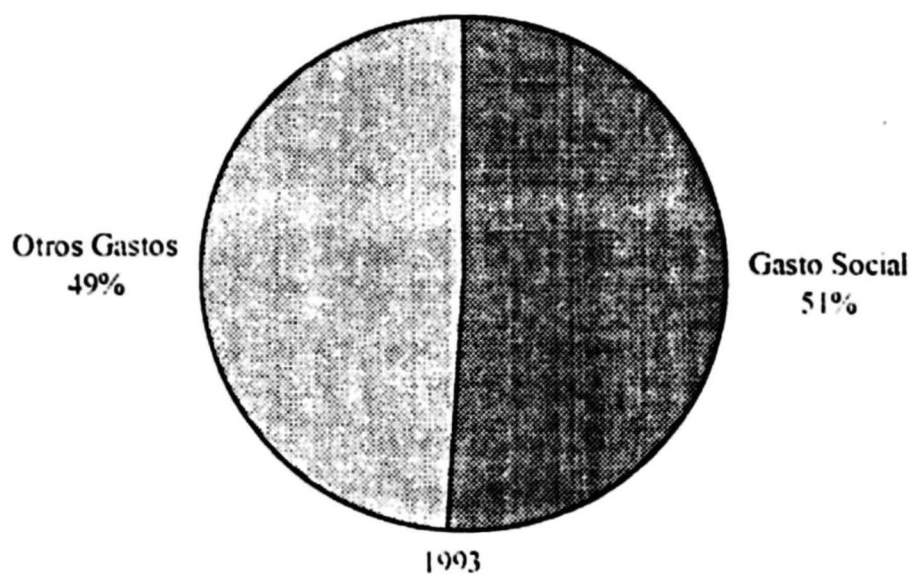
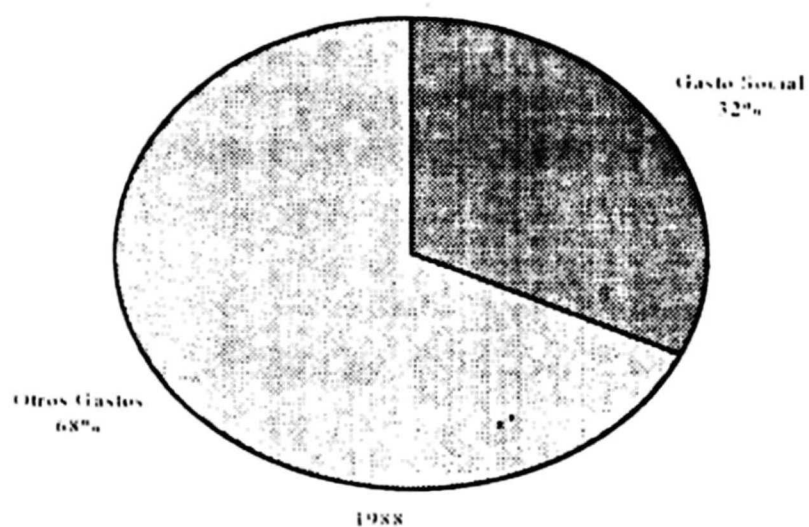
Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuestación, SEP.

## ANEXO 2

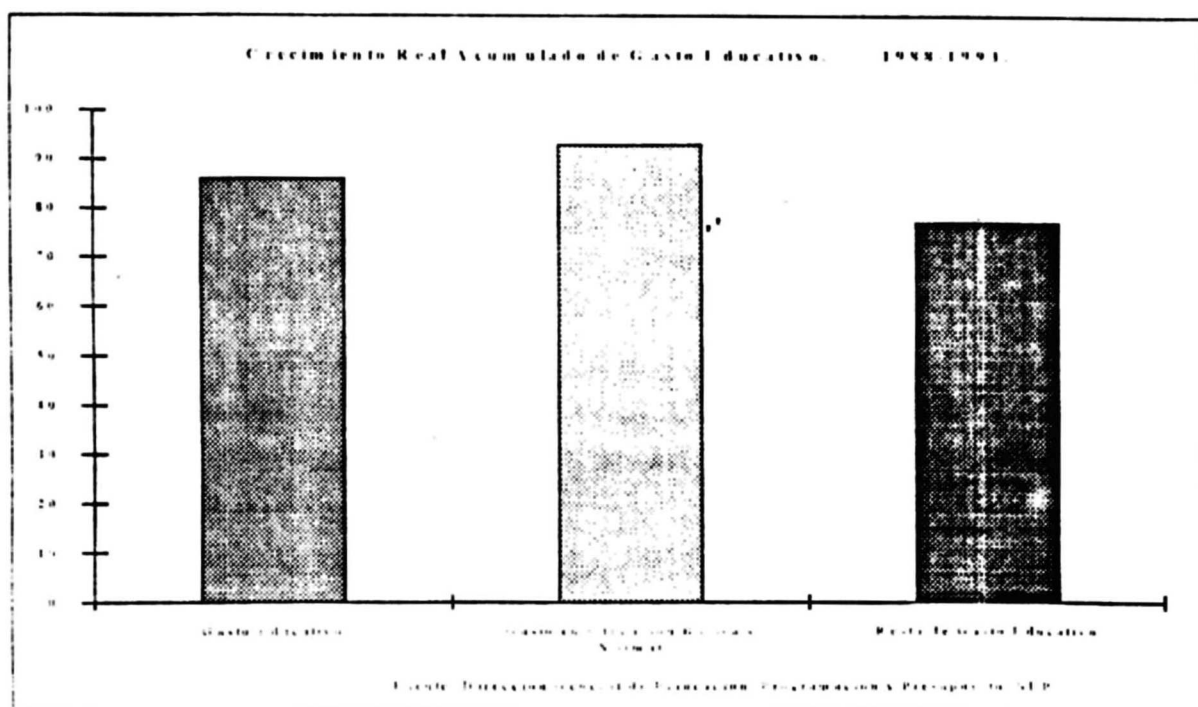




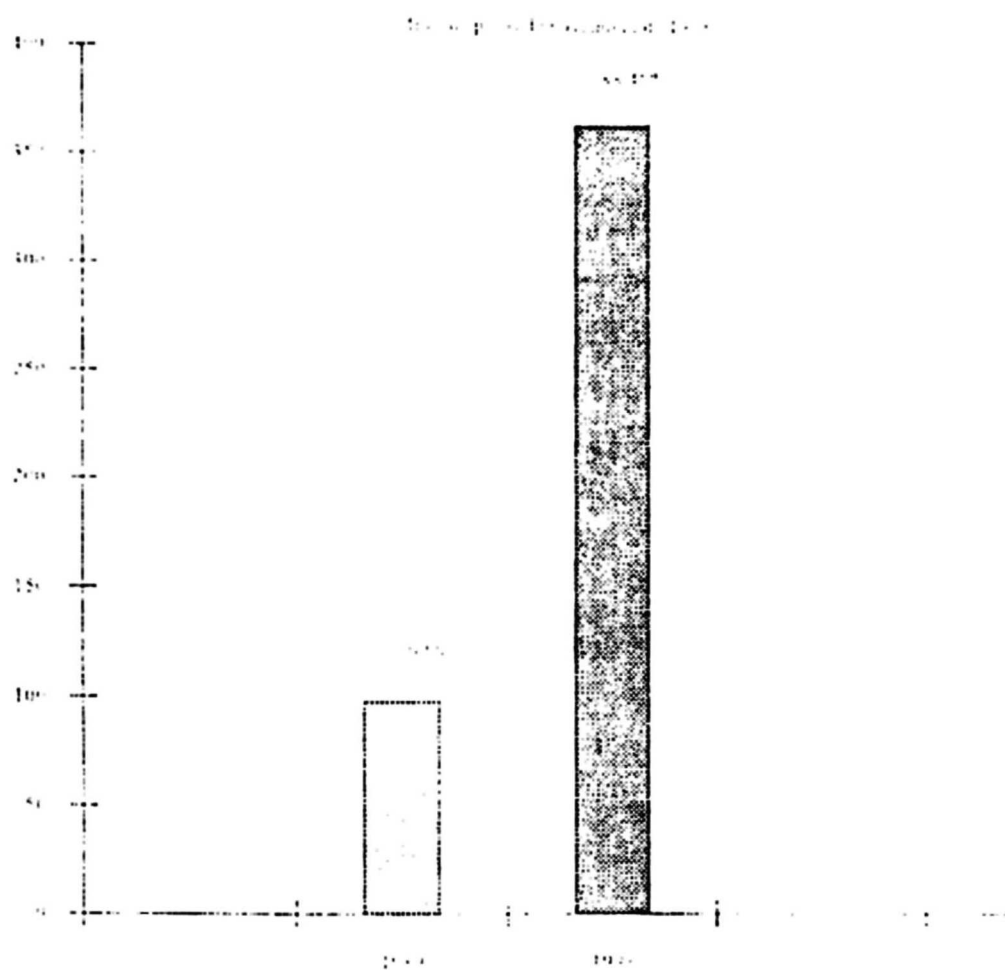
## Participación del Gasto Social en el Gasto Público Total



Fuentes: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1993.  
Anexo Estadístico IV Informe de Gobierno, 1992

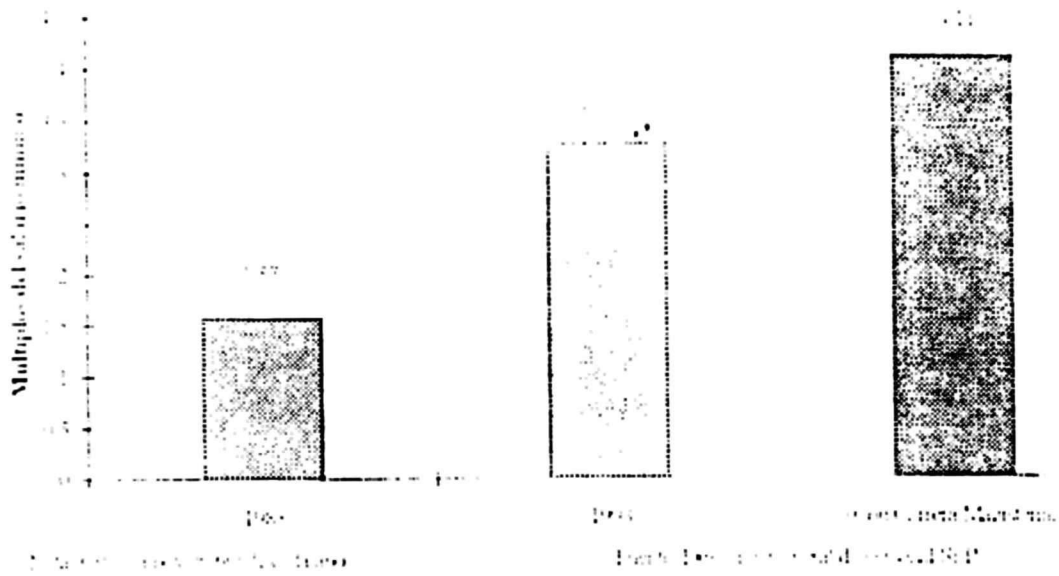


Crecimiento del Salario Real Mensual Promedio del Maestro en el Departamento  
Año de 1988

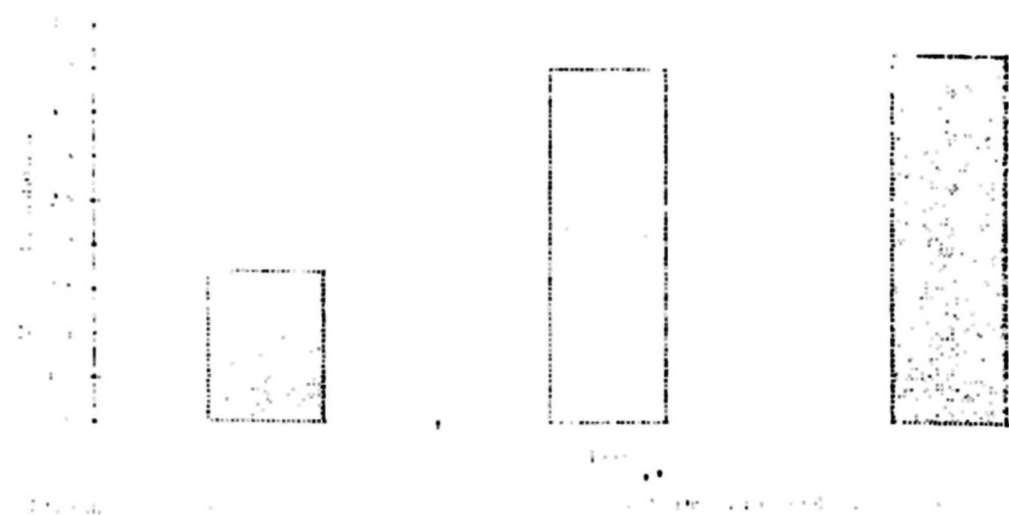


Fuente: Dirección General de Estadística y Censos  
Indicador: Salario Real Promedio del Maestro

Relación entre la Percepción Integral de Plaza Inicial del Distrito Federal y el Salario Mínimo General del D.F.

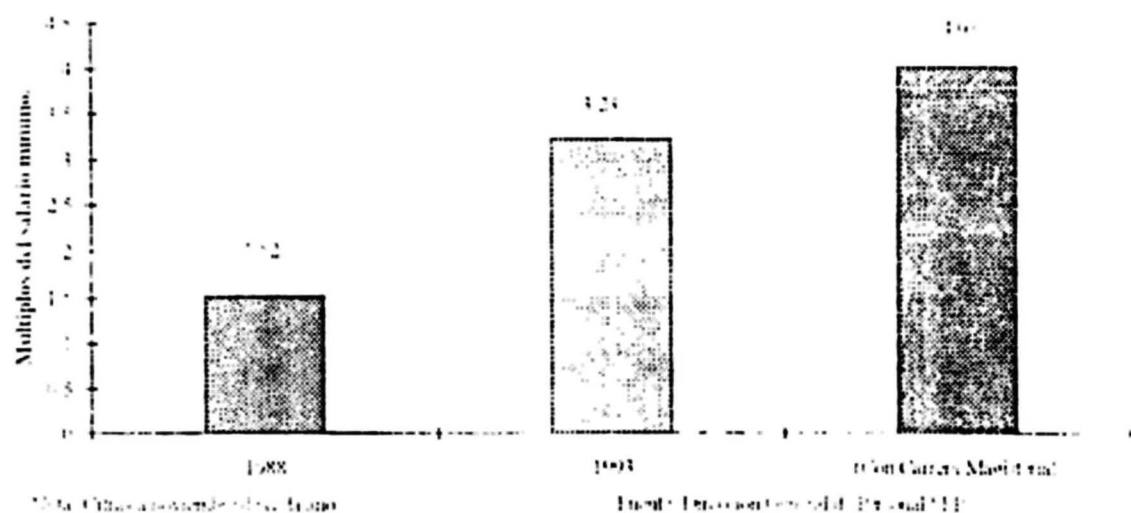


Relación entre el Sueldo Magisterial Promedio Nacional y el Salario Mínimo General del D.F.



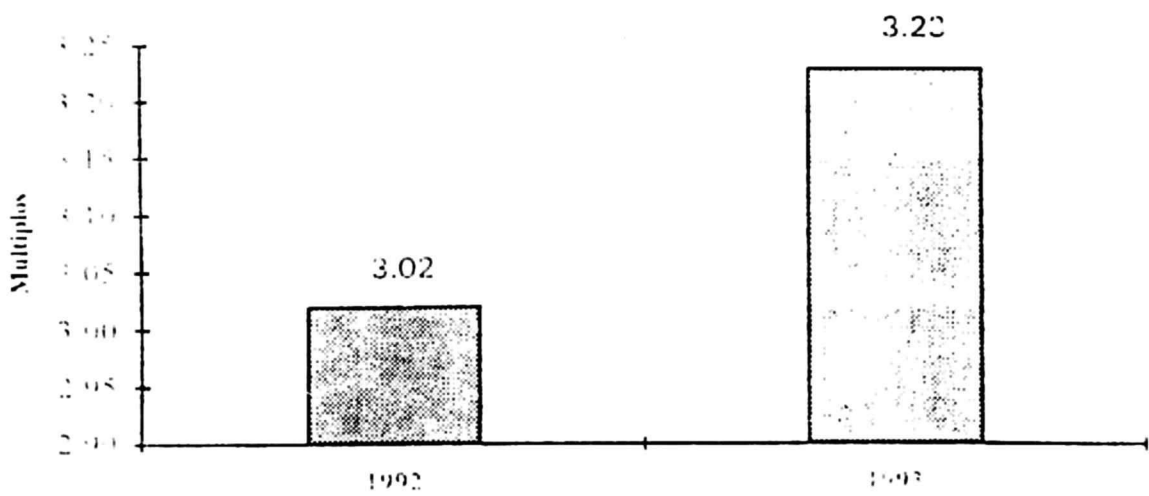
\* Datos correspondientes a la Secretaría de Educación Pública y a las economías estatales de México.

Relación entre la Percepción Integral de Plaza Inicial en la Zona I y el Salario Mínimo General del D.F.





Relación Entre La Percepción Integral Plaza Inicial y el  
SMGV DF



Nota: Cifras a noviembre de cada año

Fuente: Dirección General de Percepción

NUMERO DE AÑOS DE PERMANENCIA FRENTE A GRUPO PARA PARTICIPAR EN LA  
CARRERA MAGISTERIAL  
(PREESCOLAR, PRIMARIA Y GRUPOS AFINES)

PREPARACION ACADEMICA	ANTIGUEDAD AÑOS	N I V E L E S					TOTAL AÑOS	
		A	B	C	D	E	ANTIG.	PERMANENCIA
		A Ñ O S D E PERMANENCIA EN EL NIVEL FRENTE A GRUPO						
EGRESADO DE NORMAL (PLANES 2 Y 3 AÑOS)	10	3	3	4	4		10	14
EN ZONA MARGINADA	5	2	2	2	2		5	8
* EGRESADO DE NORMAL (PLAN DE 4 AÑOS)	6	3	3	4	4		6	14
EN ZONA MARGINADA	3	2	2	2	2		3	8
* EGRESADO DE NORMAL O UPN (LICENCIATURA)	2	3	3	4	4		2	14
EN ZONA MARGINADA	1	2	2	2	2		1	8
* MAESTRIA			2	4	4			10
EN ZONA MARGINADA			2	2	2			6
* DOCTORADO				4	4			8
EN ZONA MARGINADA				2	2			4

NUMERO DE AÑOS DE PERMANENCIA FRENTE A GRUPO PARA PARTICIPAR EN LA  
CARRERA MAGISTERIAL  
(SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES)

PREPARACION ACADEMICA	ANTIGUEDAD AÑOS	N I V E L E S					TOTAL AÑOS	
		A	B	C	D	E	ANTIG.	PERMA- NENCIA
		A N O S D E PERMANENCIA EN EL NIVEL FRENTE A GRUPO						
* EGRESADO DE NORMAL SUPERIOR O EQUIVALENTE								
- TITULADO	2	3	3	4	4		2	14
EN ZONA MARGINADA		2	2	2	2			8
- NO TITULADO (PASANTE, CON UN MINIMO DE 75% DE CREDITOS)	3	3	3	4	4		3	14
EN ZONA MARGINADA	2	2	2	2	2		2	8
* POSTGRADO CON ESTUDIOS TERMINADOS								
- MAESTRIA			2	4	4			10
EN ZONA MARGINADA			2	2	2			6
- DOCTORADO				4	4			8
EN ZONA MARGINADA				2	2			4

# *B I B L I O G R A F I A*

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., introducción y ed.: *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992 (Antologías de Políticas Públicas, 1).
- La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992 (Antologías de Políticas Públicas, 2).
- Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, 1993 (Antologías de Políticas Públicas 3).
- La Implementación de la Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1993, (Antologías de Políticas Públicas 4).
- "Libertades Políticas y Económicas: Gobierno de Leyes" en *El Liberalismo Social II*, México, Cambio XXI, 1992.
- Arellano, David y Enrique Cabrero, *Modelos Organizacionales Autóctonos para América Latina. ¿Utopía o Realidad?*, México, C.I.D.E., Documento de trabajo Núm. 5 (Administración Pública), 1992.
- Arnaut, Alberto, *La Evolución de los Grupos Hegemónicos en el SNTE*, México, C.I.D.E., Documento de trabajo Núm. 4 (Estudios Políticos), 1992.
- Alvarez Córdova, Leonardo, *Elementos para la Descentralización Administrativa de la Educación Pública en México*, Tesis, El Colegio de México, México, 1991.
- Bozeman, Barry y Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies, Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., 1990.
- Bracho, Teresa, comp.; *La Modernización Educativa en Perspectiva. Análisis del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, FLACSO, 1990.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, *Exito e Innovación: Una Perspectiva desde la Teoría de la Organización*, México, C.I.D.E. Documento de Trabajo Núm. 4 (administración Pública), 1992.

- Cabrero, Enrique y Teresita Escotto, *Evolución Reciente de los Procesos de Reforma de la Administración Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales*, México, C.I.D.E. Documento de Trabajo No. 8 (Administración Pública), 1992.
- Cabrero, M. Enrique y José Mejía L., *Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*, CIDE.
- Coob, Roger y Charles Elder, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, Núm. 1, 1976, pp. 126-138.
- Coob, Roger y Charles Elder, "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, Vol. 13, n.1, 1984, p. 118,
- CONALTE, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo 2*, SEP. 1991, p. 22.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.
- Chubb, John E. y Eric A. Hanushek, "Reforming Educational Reform", in Henry J. Aaron, ed., *Setting National Priorities: National Priorities: Policy for the Nineties*, Brookings, Washinton D.C., 1990, pp. 213-247.
- Didriksson T., Axel, *La descentralización Educativa en México 1971-1983*, México, Foro Universitario No. 32 Julio 1983.
- Drucker, Peter F., *El ejecutivo efectivo*, trad. h. Laurora, México, Hermes, 1986, pp. 9-33.
- Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, trad. A. Garzón del Camino, México, Herrero, 1991, pp. 129-133.
- Fuentes, Olac, et. al., "Al Paso de la Política Educativa", *NEXOS*, No. 55, diciembre, 1984.
- Hall, Richard H., *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987.

- Hult, M. Karen y Charles Walcott, *Governing Public Organizations. Politics, Structures, and Institutional Design*, California, Brooks/Cole Publishing, 1990.
- Ibarra, M.E., "La Modernización Educativa: Intenciones y Hechos", *Macrópolis*, Julio, 1992.
- Kamenka, Eugene, Robert Brown, Martin Kryegier y Alice Arh-Soon Tay, *La Burocracia Tayectoria de un Concepto*, México, FCE, 1981.
- Kotler, Philip, *Marketing for Nonprofit Organizations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1982.
- Lindblom, Charles E., *The Policy Making Process*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1968.
- Matute, Alvaro, *El Congreso Constituyente, 1916-1917*, México, D.F., UNAM, 1983.
- March, James G. and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.
- Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México D.F., Siglo XXI editores, 1982.
- Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1987.
- Oszlak, Oscar, "Public Policy and Political Regimes in Latin America", en *International Social Science Journal*, 38:2, 1986.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP-El Colegio de México, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.

-----*Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988*, México, 1984.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

Prawda, Juan, *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, México, Edit. Grijalbo, 1986.

Pressman, J.L. y A. Wildavsky, *Implementation*, 3a. Ed., Berkeley, California, University of California Press, 1984.

Rose, Richard, *Understanding Big Government. The Program Approach*, London, Sage, 1984.

Secretaría de Educación Pública, *Avances del Proceso de Descentralización del Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte*, México, SEP.

-----*Educación para el Cambio, una responsabilidad compartida (Segunda comparecencia del Secretario de Educación Pública en la Cámara de Senadores, septiembre de 1972)*, México, SEP, 1973.

-----*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 1992.

-----, *La Descentralización Educativa: Avances de un Proyecto Nacional*, SEP, México 1986, p. 32.

-----, *Hacia la modernización organizacional del sistema educativo mexicano*, Presentación al C. Secretario, marzo de 1991.

-----, *Informe de Ejecución del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, presentado en el Gabinete de Desarrollo Social, marzo 1993, SEP.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior*, 3a. ed., New York, The Free Press, 1976.

Solana, Fernando, *Análisis y perspectivas de la Educación en México, XIII Asamblea Nacional Plenaria*, México, D.F., CONALTE, cuadernos (4).



- Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez, coord.; *Historia de la Educación Pública en México*, México, SEP, 1982.
- Schmelkes, Sylvia, *Breve Balance de la Modernización Educativa*, México, Mimeo, pp. 2-3.
- Varela Petito, Gonzalo, "La reformulación de la política educativa en México", en *Políticas Públicas en América Latina, seis estudios de caso*, Rogelio Hernandez Rodriguez y Gonzalo Varela Petito comp., México, FLACSO, 1987, pp. 23-45.
- Villa, Manuel, "Revolución Mexicana y liberalismo social en la reforma del estado", en *El Liberalismo Social II*, México, Fundación Cambio XXI, 1992, pp. 76-77.
- Weiler, Hans N., "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction?", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1990, Vol. 12, No. 4. pp. 433-448.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining, *Policy Analysis, Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice-Hall, 1989.