

I. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL COMO SISTEMA.	3
1.1. LA PERSPECTIVA SISTÉMICA	5
1.2. SOCIEDAD Y SISTEMA EDUCATIVO	17
1.3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.	24
1.4. SISTEMA EDUCATIVO Y PROYECTO NACIONAL: LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO NORMATIVO	40
1.5. CONTEXTO Y SITUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.	49

Capítulo I

EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL COMO SISTEMA

I. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL COMO SISTEMA.

“Romper el inmovilismo y la rigidez de los sistemas educativos no es una tarea simple. La acción en este sentido debe tener un carácter sistémico, sin desmedro de que -en situaciones y en momentos históricos concretos- cada responsable de la toma de decisiones defina un modo particular de intervención que pueda privilegiar un aspecto sobre otro. Lo importante, en definitiva, es reconocer la existencia de los diferentes niveles de acción y su articulación, tratando de no actuar en forma unilateral o unidimensional”

Promedlac

En el análisis de las organizaciones existe un enfoque de la teoría de la administración que concibe la organización como sistema. De acuerdo con él, una organización social se encuentra formada por una serie de subsistemas interrelacionados e interdependientes, de forma que un cambio en cualquiera de éstos genera tensiones e incluso modificaciones en los demás, desde esta óptica, la organización posee límites que la diferencian del entorno con el cual interactúa. El enfoque sistémico se caracteriza por analizar las relaciones e interdependencias de los elementos o subsistemas; determina las relaciones que se producen entre un sistema y el sistema mayor o entorno; enfatiza el hecho de que la acción simultánea de las partes o elementos se traduce en un efecto total mayor que el de la suma de los efectos individuales; y analiza los cambios o variaciones que se producen en los demás elementos al cambiar o modificarse un elemento y/o al tomar una decisión. El enfoque de sistemas es, fundamentalmente, una forma de pensar y de ejercer la administración, proporciona una estructura para visualizar los factores o elementos, internos y externos, integrados como un todo.

Con esta perspectiva, se aborda la comprensión de ciertos aspectos del sistema educativo nacional relacionados a su estructura, normatividad y gestión generales, cuestiones que de cara a su descentralización o

4 Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional

federalización hoy en día resultan fundamentales. En este proceso de redistribución de la tarea educativa, donde el gobierno federal se reserva la normatividad general del sistema educativo y les son transferidas a los gobiernos estatales las responsabilidades operativas, cobra mayor importancia la noción de un sistema educativo nacional conformado por sistemas o subsistemas educativos estatales, con estructura y poder de decisión propios.

Dentro del sistema educativo, por su complejidad, existe una gran variedad de interacciones entre sus elementos, no obstante, de acuerdo con los propósitos de este trabajo, se pondrá mayor atención en el tipo de interacciones entre los niveles de administración educativa federal y estatal, por considerar que son críticas por sus consecuencias en la estructura y gestión del sistema educativo nacional.

En este sentido, el enfoque sistémico ofrece herramientas no sólo para efectos conceptuales sino para efectos prácticos en términos de gestión, por una parte, en el análisis y comprensión del sistema educativo como una totalidad y por otra, para poder concebir y ejercer una política educativa integral y de carácter nacional.

Al referirse a la necesidad de enfocar la educación como un sistema, no sólo para su comprensión, sino para su gestión, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe declaraban en Santiago de Chile en 1991, que “[...] Romper el inmovilismo y la rigidez de los sistemas educativos no es una tarea simple. La acción en este sentido debe tener un carácter sistémico, sin desmedro de que -en situaciones y en momentos históricos concretos- cada responsable de la toma de decisiones defina un modo particular de intervención que pueda privilegiar un aspecto sobre otro”.¹

Es importante reconocer la existencia de los diferentes niveles de acción y su articulación, evitando la actuación unilateral o unidimensional, sobre todo si se considera que hoy, debido a la descentralización, se puede perder la perspectiva global necesaria para la toma de decisiones, tanto a nivel estatal como nacional, sobre todo si se tiene en cuenta que los problemas de la educación y más aún sus soluciones, superan los ámbitos que competen a cada orden de gobierno.

¹ PROMEDLAC. El proyecto principal para América Latina y el Caribe, *Boletín 24*, UNESCO, Santiago de Chile, 1991, p.30.

1.1. LA PERSPECTIVA SISTÉMICA

Con el surgimiento del enfoque de sistemas, surgen los intentos por enunciar leyes exactas derivadas en su mayoría de la física teórica en terrenos no físicos, aportándose con ello, elementos que ensancharon los marcos conceptuales entonces disponibles para el estudio de los fenómenos sociales. La gradual introducción de los conceptos y herramientas metodológicas del enfoque de sistemas en las ciencias sociales, produjo cambios sustanciales en la apreciación e interpretación de las organizaciones humanas.

En la aplicación de la teoría de sistemas existen diferentes niveles de abstracción. Desde una interpretación amplia del concepto de sistema, podría señalarse que todas las cosas aisladas o combinadas, pueden considerarse un sistema, bajo esta premisa, sería imposible que exista un conjunto de variables que no formen un sistema. Con esta perspectiva, el concepto de sistema puede aplicarse a diferentes tipos de unidades u objetos, en este orden de ideas, dentro de los sistemas de tipo social, se incluyen a las sociedades y organizaciones.²

En una clasificación de los sistemas sociales, la sociedad por su amplitud, suele concebirse como sistema de tipo social más incluyente o suprasistema constituido por sistemas o subsistemas intrasociales como el político, el económico, el educativo o cultural, el ecológico y el demográfico, entre otros, dependiendo del modo de clasificación que se adopte o bien del tipo de análisis que pretenda llevarse a cabo.

De acuerdo con Luhmann, la sociedad es un sistema autoconstituido en tanto que es capaz de contenerse a sí misma y a todos los demás sistemas sociales. La sociedad como gran sistema social está formada por sistemas, diferenciados por la función que desempeñan en la misma, y que no es más que la "[...] tarea social que la evolución histórica le confiere a un sistema determinado [...]".³ Para un sistema su función es prioritaria; en una sociedad, todas las funciones son importantes y necesarias, de ahí que se afirme que la sociedad moderna es acéntrica. Un sistema social

² LUHMANN, Niklas, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Alianza, México, 1991, p. 26.

³ Ver en "Nota a la versión en español" de Torres Nafarreta, Javier. Luhmann Niklas y Karl Eberhard, *El sistema educativo (Problemas de Reflexión)*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara 1993, p. 19.

está estructuralmente orientado al entorno, es en función de este entorno que el sistema traza los límites que lo van a distinguir de él, estos límites no son límites físicos sino límites abstractos.

Es posible concebir la existencia de sistemas que no forman parte de la misma sociedad, los cuales se consideran sistemas externos. De acuerdo con ello, el conjunto de sociedades de carácter nacional, conforma la sociedad internacional, de forma que la sociedad internacional en su conjunto o cualquiera de sus subsistemas forman parte de los sistemas extrasociales.

En suma, no debe perderse de vista que cuando los sistemas son percibidos, sólo significa que hay objetos de investigación que -a juicio del observador-, justifican el empleo del concepto de sistema.

Las organización como sistema

En la teoría de sistemas, la organización es vista como un sistema social conformado por subsistemas interrelacionados, que pertenece a un sistema mayor o entorno, en el que se desenvuelve y con el que interactúa. El enfoque sistémico no sólo pone énfasis en la integración de las actividades, destaca también la importancia de que estas actividades estén dirigidas al logro de los objetivos totales del sistema y no a objetivos parciales, sin dejar de reconocer la necesidad de la actuación eficiente de cada subsistema en específico⁴. La organización es un sistema que al lograr sus objetivos genera insumos que pueden ser utilizados por otro sistema u organización, es decir, el producto final de un sistema puede ser a su vez, el principio de otro.

La organización es un sistema social constituido con base en reglas y roles diferenciados que lo hacen identificable y que le permiten especificar sus propias estructuras. En tanto sistemas, las organizaciones se caracterizan por:

- Estar definidas y diseñadas de acuerdo a una racionalidad de adecuación de medios a fines;

⁴ PARSONS Talcott, *Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones*, en Ramíó, Carles y Xavier Ballart, (compiladores), *Lecturas de teoría de la organización Vol.I*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1993, p. 522.

- Existir en ellas, una división consciente del trabajo para el logro de objetivos;
- La distribución del poder en los distintos puestos de la misma, para facilitar la coordinación y control del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la división del trabajo;
- La existencia de una comunicación que se canaliza en forma subordinada en dirección a la mejor y más eficiente manera de conseguir una adecuada coordinación de las actividades;
- Su relación con el entorno; la organización existe en un entorno: no hay organización sin entorno, ni entorno sin organización; y
- Conformarse de miembros, que además de ser parte de la organización, constituyen también, parte del entorno de ésta.⁵

Con el enfoque de sistemas se pone de relieve la vinculación e interdependencia de las partes principales o subsistemas de una organización, la determinación de los mecanismos de interrelación entre las mismas, la identificación de los insumos y su transformación, la interacción con el medio ambiente, así como el papel que desempeñan la información y retroalimentación como medios de adaptación, estabilidad y cambio.

La integración de las organizaciones de tipo humano gira en torno a la asignación y cumplimiento de objetivos específicos que derivan de su entorno social. Las acciones que realizan tienen su razón de ser en función de un ambiente que les demanda la satisfacción de necesidades, vía el suministro de bienes o la prestación de servicios. Para que una organización o institución cumpla con el objetivo para el que fue creada, requiere de la realización de procesos internos desarrollados por diferentes elementos estructurados con arreglo a los diferentes fines u objetivos específicos, de cuya consecución depende el logro del objetivo general de la organización.

La existencia de organizaciones -siguiendo a Parsons- es una consecuencia de la división del trabajo en la sociedad, de ahí que las organizaciones tengan determinada primacía en relación a la producción de ciertos bienes o servicios, que pueden servir a su vez, como instrumentos o elementos del proceso de producción de otras organizaciones. Refiriéndose a los sistemas sociales, Parsons define el logro de un objetivo, como la relación

⁵ LUHMANN, Niklas y Eberhard Kari, op. cit., p. 24.

entre un sistema y las partes relevantes de la situación externa en la que actúa o funciona. Esta relación se concibe como “[...] la maximización, relativa a las condiciones relevantes como costes y obstáculos, de alguna categoría de producción del sistema a objetos o sistemas en la situación externa [...]”.⁶

En la caracterización de una organización pueden distinguirse: objetivos, en función de los cuales los integrantes de la misma trabajan y coordinan sus esfuerzos; patrones, normas, directrices y responsabilidades relacionados a la conducta de los participantes; recursos, integrados por elementos humanos y no humanos como los de orden material y financiero; y decisiones, que conlleva la administración de los recursos.

Una concepción ajustada a la concepción de sistemas, es la establecida por Kliksberg⁷, quien considera a la organización como una institución compuesta por un sistema de actividades caracterizado por su coordinación consciente y su racionalidad que crea expectativas fijas de comportamiento recíproco entre los miembros de la organización. El conjunto de relaciones entre las actividades de la organización constituye su estructura, una estructura de carácter relativamente estable en el tiempo.

Al apuntar que una organización tiende hacia determinados fines, Kliksberg puntualiza que el proceso de fijación de esos fines, y el grado de cooperación de sus miembros variarán según el tipo de organización, y que sus características, comportamiento y objetivos son profundamente incididos por las características del medio económico, político, cultural y social en el que trabaja. Así, la organización tiene una relación de interacción mutua con el medio porque es determinada por él en aspectos fundamentales, aunque con su acción, contribuye también a modelar los rasgos de éste.

El enfoque de sistemas, además de considerar los procesos y la estructura interna de una organización como condicionantes del funcionamiento y la eficiencia de ésta, comprende el examen del entorno, al concebirla como parte de un sistema más complejo o como universo de subsistemas más específicos. En este orden de ideas, el proceso de comunicación en una organización, como en cualquier sistema, es un proceso vital que alude a

⁶ PARSONS Talcott, op. cit., p. 522.

⁷ KLIKBERG, Bernardo, *El pensamiento organizado moderno: del Taylorismo a la moderna teoría de la organización*, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 31.

una dimensión interna y a otra externa. Desde esta perspectiva, una organización o sistema social, se conforma por un conjunto de subsistemas intercomunicados, que además de recibir y transmitir mensajes, almacenan información.

La comunicación es un proceso básico en todo sistema viviente. Está relacionado con la transformación de alimentos en energía y la transformación de datos en información. Todos los sistemas vivientes inteligentes, existen sólo dentro y mediante estos procesos básicos. La comunicación es un proceso inherente a la existencia, crecimiento, cambio y conducta de todo sistema viviente, individuo u organización.

La comunicación es en la organización, un elemento central en el mantenimiento de la cohesión entre las partes y su armonización, que toma en cuenta los objetivos de dicha organización. La comunicación tiene como misión la reconciliación o fusión de las partes, a pesar de la existencia de intereses diferentes e incluso divergentes. Ésta es una función indispensable mediante la cual una organización u organismo se relaciona con su ambiente, relaciona sus partes y sus procesos internos entre sí, “[...] Los procesos de comunicación son, entonces, procesos cruciales que a la vez permiten y determinan las condiciones, operaciones e interrelaciones de todo sistema viviente. La esencia del ser humano es entonces poder comunicarse y estar comunicado consigo y con el exterior [...]”.⁸

Por otra parte, la noción de sistemas abiertos, encontró su principal campo de aplicación en el terreno de los sistemas sociales organizados donde la relación con el entorno se concibió como un esquema *input-output*⁹. Lo importante de ello, fue reconocer la existencia de un ambiente y diferenciarlo del sistema mismo, así una organización como sistema social constituye, un sistema concreto, real de gente y de cosas, de miembros y de inversiones sobre las cuales la organización tiene poder.¹⁰ El reconocimiento del entorno y la distinción de la propia organización respecto a él, permite establecer la

⁸ MENÉNDEZ, Antonio. *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1972, p. 76.

⁹ NIKLAS Luhmann da cuenta de un cambio de directriz entre sistema y entorno que en la sociología dio lugar a una orientación hacia los conceptos relacionados con el entorno, sobre todo en la investigación de las organizaciones, indica además, que la conversión a los “sistemas abiertos” no se realizó libre de tendencias. “Los sistemas abiertos favorecían la crítica del *status quo* de las relaciones sociales. Al referirse a la relación con el entorno al afirmar que ésta era concebida como un esquema de *input/output* añade que “las estructuras eran consideradas como normas de transformación, y las funciones, justamente como el resultado transformador que se podría esperar en la variación de las estructuras”, en Niklas Luhmann, op. cit., p. 31

¹⁰ HASELHOFF, Frits. Un nuevo paradigma en el estudio de metas de organización, en Ansoff, H.I. y Declerck, R.P., et al. *El planteamiento estratégico. nueva tendencia de la administración*, Trillas, México, 1983, p.34.

función de ésta, su lugar en la sociedad, y cómo debe ser dirigida para que juegue su papel en forma adecuada. Para comprender al entorno en el que se ubica la organización y su significado, deben considerarse aspectos de tipo económico, legal, político, social y cultural.

La organización debido a su interacción con el medio ambiente se adapta cuando reacciona a los estímulos, cambiando su estado o influyendo en el entorno. La adaptación se refiere a la habilidad de una organización para modificarse a sí misma o a su medio ambiente ante influencias que afectan su eficiencia o sus resultados. Al referirse a la interacción de la organización con su medio Haselhoff apunta: "Es imposible que la lucha por la supervivencia sea solo una lucha por sostener el *status quo*. Y aquí nuevamente aparece otro dilema, el de la adaptabilidad de la organización a su medio ambiente. Las dos partes son el ejercicio del poder, es decir, el generar cambios y aceptar la influencia, o sea, absorber el cambio. Consiste en un asunto de enfoque de adentro hacia afuera o de afuera hacia adentro, en lo que se refiere a la toma de decisiones".¹¹.

Debe considerarse que la organización como sistema social está orientada al entorno, sin él no podría existir, en este sentido no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y conservación de la diferencia con el entorno.

La regulación o normatividad en las organizaciones

Desde la perspectiva sistémica y derivada de la cibernética, la regulación en los sistemas hace referencia a sus formas de gobierno. Entre los elementos que conforman un sistema u organización está presente aquel cuya función consiste en establecer las pautas de donde se derivan las normas, valores y reglas de actuación para la totalidad de los miembros que la conforman. A este elemento se le atribuyen funciones orientadas a mantener la cohesión del sistema a través de la emisión e internalización de un patrón de valores común para la acción de los demás elementos.

El funcionamiento e interacción de las partes de una organización es resultado de reglas y normas generales. La regulación es un mecanismo

¹¹ *idem*

fundamental de todo sistema u organización, su existencia conlleva en todos los casos la presencia de algún tipo de regulación explícita o implícita, las relaciones entre sus partes están gobernadas por reglas colectivas relativamente estables. De este modo, la labor del elemento normativo tiene que ver con el establecimiento de normas y reglas para estructurar la acción de los componentes del sistema.

El elemento de carácter normativo planea, dirige y controla toda la operación del sistema. Es el que toma la decisión para modificar los insumos y en su caso el proceso para poder alcanzar los objetivos.¹² El rol que desempeña le da a la organización la posibilidad de adaptación, supervivencia y desarrollo. Su presencia está estrechamente relacionada con la presencia de un orden normativo que estipula las restricciones o disposiciones para la actuación de todos y cada uno de los elementos de la organización.

Una parte no puede actuar independientemente de las demás y de las reglas generales, su comportamiento individual está vinculado a una serie de reglas. Los sistemas u organizaciones sociales tienen su fundamento en la interdependencia construida sobre relaciones de dependencia concreta, resultantes de relaciones de poder, “[...] El postulado fundamental sobre el que se deberían fundar los análisis de los sistemas es que todos los sistemas se estructuran y se regulan en torno a las relaciones de poder establecidas entre sus miembros y unidades”.¹³ La estructura de la organización refleja el orden o patrón establecido de relaciones entre sus componentes.

La existencia de un orden en el sistema es fundamental, “[...] un sistema social se caracteriza siempre por tener un sistema institucionalizado de valores”.¹⁴ Parsons define al sistema mismo con arreglo al concepto de orden. En este sentido, la interdependencia entre las partes, la cualidad más fundamental de un sistema, refleja un orden que constituye uno de los primerísimos imperativos funcionales de los sistemas sociales. Este concepto de orden da lugar en el modelo parsoniano de equilibrio-función, al concepto de desviación que connota una separación de los estándares normativos o cultura común. El sistema enfrenta la desviación a través de

¹² Cuando Velasco Monroy, refiere a los componentes de los sistemas incluye dentro de ellos, al elemento “regulador”, en Velasco Monroy, Santiago, *La teoría general de sistemas y la administración pública*, Universidad Iberoamericana, México, 1976, pp. 16-17

¹³ CROZIER, Michel y Jean Claude, Thoenig, *La regulación de los sistemas de organización complejos*, en Ramió, Carles y Xavier, Ballart, (compiladores), *Lecturas de Teoría de la organización*, Vol.I, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1993, p.474

¹⁴ BUCKLEY, Walter. *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Amorrortu, Buenos Aires, 1977, p. 46.

mecanismos de control que contrarrestan esta desviación y otras formas de tensión del sistema con el fin de retrotraerlo al estado previo y recuperar el equilibrio inicial. Desde este punto de vista, si los mecanismos de control no trabajan adecuadamente, el estado del sistema puede variar o desintegrarse.

Al analizar el concepto de desviación en los sistemas, Buckley afirma que se trata de un concepto normativo que depende de un punto de referencia arbitrariamente elegido, “[...] En el caso de un sistema social, la cuestión consiste en saber si el conformismo y el orden por una parte, y la desviación y el desorden por otra, deben ser consideradas como características o productos del sistema”.¹⁵ Así, el orden o el desorden que en un momento dado existen en un sistema, son resultado de las interacciones de los componentes de un proceso sistémico en desarrollo. Los grupos de individuos o elementos de un sistema y las pautas o protocolos de interacción, conllevan una forma de autocontrol voluntario por un lado y, por otro, la constrictión u observancia hacia normas o estándares establecidos.

Al igual que en el sistema, el concepto de orden está presente en la organización. La organización es un tipo de sistema social que se constituye con base en reglas de reconocimiento que lo vuelven identificable y que le permiten especificar las propias estructuras. Tales reglas son sobre todo reglas de pertenencias, que pueden ser fijadas mediante la definición de roles internos.¹⁶ De este modo, la función normativa ejercida por uno de los elementos, adquiere un carácter formal cuando se traduce en normas que representan un marco para la actuación de los miembros pertenecientes a la organización, “[...] las reglas son patrones de conducta que el planificador del sistema establece para que los componentes activos del mismo rijan su actividad hacia los objetivos propuestos los demás elementos o componentes del sistema”.¹⁷

En una organización las reglas corresponden a la necesidad de establecer *a priori* la conducta que se espera de sus miembros en situaciones previsibles, fijar criterios básicos para su conducta en situaciones

¹⁵ *Idem*, p. 48

¹⁶ CORSI, Giancarlo, Esposito, Elena, et. al., *Glosario sobre teoría social de Niklas Luhmann*. Anthropos. Universidad Iberoamericana, ITESO. México, 1996, p. 121.

¹⁷ ARAY, Luis Enrique, *Análisis de sistemas y administración pública*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973, pp. 111-112.

imprevisibles y, sirven de base para la decisión de los niveles de supervisión y gerencia. Este proceso de normalización como medio de coordinación es inherente a la evolución o complejización de las organizaciones. Es importante considerar que para el elemento encargado de normar el comportamiento de la organización, existen también normas como parte del entorno, y representan un marco en el cual la organización puede actuar, esta normatividad pueden ser de carácter general o referirse a la materia específica en la que se desarrolla la organización.

El elemento o subsistema normativo de la organización desarrolla una tarea burocrática, que conlleva la elaboración de reglas y regulaciones que se espera, sigan los miembros de la organización, pues independientemente de los fines perseguidos las organizaciones tienen comportamientos típicos y recurrentes.

Todas las organizaciones cuentan con algún tipo de burocracia, entendida ésta justamente como la cantidad de esfuerzo dedicada a mantener la organización. Más allá de una connotación de ineficacia, el término de burocracia se utiliza para referirse a la función administrativa de las organizaciones “[...] En una organización, que se ha establecido formalmente existe un personal administrativo que es el responsable del mantenimiento de la organización como una empresa y de la coordinación de actividades entre sus miembros”.¹⁸

En una organización burocrática formal, según Carranza Palacios,¹⁹ existen formas de interacción entre los elementos que la conforman, en tres dimensiones:

- La necesidad de procurar y suplir un flujo continuo de bienes y servicios para el funcionamiento de cada unidad de la organización;
- El proceso de producir, recibir y diseminar la información y el conocimiento técnico a través y entre unidades técnicas de la organización; y
- El proceso de impartir y aceptar direcciones emanadas de una autoridad competente.

La regulación de una organización es función del elemento que representa la autoridad investido con poderes y responsabilidades para actuar en

¹⁸ BLAU, P. y Scott, R.W. *El concepto de organización formal*, en Romio Carles y Javier Ballart (compiladores), *Lecturas de Teoría de la Organización* Vol. I, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1993, p. 409.

¹⁹ CARRANZA Palacios, José, *Administración: un enfoque integral*, Ed. Limusa, México, 1988, p. 43.

nombre del sistema y en quien generalmente recae la tarea de administrar los recursos y dirigir las operaciones del sistema para asegurar el logro de los objetivos previstos.²⁰ El elemento regulador “[...] es el elemento que planea, dirige y controla toda la operación del sistema -basándose en los mecanismos o dispositivos de retroalimentación-, es el que toma las decisiones para modificar los insumos y/o el proceso y así poder alcanzar los objetivos [...]”.²¹

En la medida en que la organización crece y se hace más compleja, se establecen divisiones del trabajo más especializadas, la incorporación de un nivel directivo constituye una primera división del trabajo en el sentido que distingue a trabajadores operarios de los especialistas administrativos, lo que deriva eventualmente en la creación de una jerarquía administrativa de autoridad.

El grupo directivo y la regulación o normatividad en las organizaciones

Dentro de una organización el elemento regulador o normativo representa la administración o dirección de todo el sistema, y permite que las actividades se armonicen y no caigan en el caos. Recibe por un lado, resultados y objetivos los analiza y los traduce y entrega, por otro, objetivos, programas y metas parciales a las demás partes o subsistemas, la eficiencia de este elemento está en función del grado de control que posea. Mientras más controlables sean sus corrientes de entrada mejor será el funcionamiento del sistema total, “[...] los directivos, con su capacidad para tomar decisiones, son un elemento vital de esa caja negra necesaria para regular los sistemas administrativos. Ellos, en muchas ocasiones, son los únicos que están en posibilidad de analizar y ponderar múltiples factores y acciones, para tomar las decisiones adecuadas y mantener a la organización dentro del camino que la llevará a su fin”.²²

Desde el punto de vista del proceso administrativo la regulación o normatividad de una organización es tarea de lo que Mintzberg²³ denomina el ápice estratégico o grupo directivo, al cual le atribuye tres funciones fundamentales:

²⁰ En el modelo del sistema político de David Easton se identifican tres componentes básicos, la Comunidad, el Régimen y las Autoridades, de estas últimas puede decirse que son aquellas personas que han sido investidas con responsabilidades y poderes

²¹ VELASCO Monroy, Santiago, op. cit., p.43.

²² VELASCO Monroy, Santiago. *Automatización y administración. Algunas breves consideraciones sobre las empresas industriales*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, p. 189.

²³ MINTZBERG, Henry. *Las cinco partes fundamentales de la organización*, en Romio Carles y Javier Ballart (compiladores), *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. I*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1993, pp. 494-496.

- *Supervisión.* En ella figuran las tareas de asignar recursos, el diseño de la estructura, la emisión de órdenes de trabajo, la autorización de las principales decisiones; la gestión de anomalías; la revisión de las actividades, y el liderazgo que incluye la formación de equipos, así como la motivación y recompensación de los mismos. El fin de la supervisión es velar porque toda la organización funcione debidamente como una unidad integrada.
- *Gestión de las relaciones con el entorno.* Esta función corresponde a la gestión de las condiciones en los límites de la organización, por lo que el grupo directivo tiene que desempeñar el rol de portavoz de la organización; de enlace, desarrollando contactos de alto nivel; servir de punto de contacto para los que quieran influir en los objetivos de la organización; de negociador cuando hay que llegar a importantes acuerdos con entidades externas; y, a veces, incluso de cabeza visible, desempeñando obligaciones protocolarias.
- *Desarrollo de la estrategia de la organización.* Esta estrategia puede verse como una fuerza de mediación entre la organización y el entorno, por lo cual su formulación requiere de la interpretación del entorno así como del desarrollo de pautas o estrategias organizativas para poder hacerle frente.

Los directivos deben desarrollar un conocimiento del entorno e intentar adaptar las estrategias de la organización de acuerdo a sus fuerzas y necesidades, procurando mantener un ritmo de cambio que responda al entorno sin resultar problemático para la organización. Es el grupo directivo quien tiene la perspectiva más amplia de la organización. Al trabajo de éste, se le identifica con la planeación en tanto que a través de ella se anticipan cursos de acción con la finalidad de alcanzar una situación deseada. También se incluye la definición de objetivos a corto, mediano y largo plazos, las estrategias para alcanzarlos, así como la definición del marco normativo dentro del cual habrán de desenvolverse las acciones de la institución y el cual sirve de base para la realización de las otras funciones generales de la administración.

Al enfatizar que la planeación requiere tener un carácter normativo, Ansoff se refiere al hecho de que cualquier estrategia depende de un sistema de normas que la gente, que está dentro de la organización, asuma como su política básica o su tipo específico de administración.²⁴ Asociada a la

²⁴ TABONI Pierre y Pierre Jarniou, *La dinámica de normas en la administración estratégica*, en Ansoff, H.I. y Declerek, R.P., *El planteamiento estratégico, Nueva tendencia de la administración*, Trillas, México, P. 39.

capacidad de formular e instrumentar planes, se encuentra la de verificar la ejecución de los mismos. Mediante la planeación se determinan los objetivos organizacionales y los medios para llegar a ellos, mientras que el control constituye el mecanismo que hace posible que el desarrollo de las actividades comprendidas en el plan se realicen de acuerdo a ciertos estándares.

La evaluación por su parte, ofrece al sistema la posibilidad de garantizar la efectividad del proceso de planeación, así como de la instrumentación y operación de los planes. La evaluación, sobre la base de una información precisa y disponible de manera oportuna, permite ajustar y mejorar la planeación en tanto que implica una sucesión de decisiones. Las posibilidades de desarrollo de una organización están vinculadas a un proceso de adaptación constante: “[...] aprender, en este caso, implica la habilidad de la organización para incrementar su eficiencia a través del conocimiento, de la selección de información relevante y de la memoria”.²⁵

El logro de este aprendizaje o conocimiento requiere que la organización instrumente mecanismos de control y de procesamiento de información. El control y la evaluación, en términos de retroalimentación, hacen posible el conocimiento y reorientación permanentes, al determinar la efectividad del sistema respecto a las necesidades o demandas sociales. El control constituye la base para la retroalimentación, y depende del grado de sensibilidad de la organización respecto al impacto de sus acciones en el medio ambiente, así como de las expectativas y demandas que éste le plantea.

Justamente, el conocimiento constituye el sustento de la actuación del elemento normativo en cualquier sistema, es la clave para la transformación de sistemas humanos. Se trata de un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema, que permite al elemento normativo concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin despilfarrar una gran cantidad de recursos.

Desde esta perspectiva, la misión del elemento normativo es lograr que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. El sistema podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr las metas.²⁶

²⁵ CARRANZA Palacios, José Antonio, op. cit., pp. 43-44.

²⁶ CROZIER, Michel *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento del I Congreso Interamericano del CLAD, Rio de Janeiro, 7-9 de noviembre de 1996, p. 6.

1.2. SOCIEDAD Y SISTEMA EDUCATIVO

Con el surgimiento de las sociedades modernas se transforman las relaciones sociales, aparecen nuevas pautas de socialización y comportamiento y se establecen nuevos vínculos de orden económico, político y administrativo. Hacen su aparición entonces, organizaciones e instituciones con funciones sociales diferenciadas y especializadas de carácter regional, nacional e incluso supranacional. En una sociedad diferenciada funcionalmente, las organizaciones adquieren una importancia sin precedente, “[...] Lo cual no vale sólo para el sistema económico, en el que la importancia de las organizaciones es conocida y estudiada desde hace tiempo. También los otros sistemas de función basan más las propias operaciones sobre sistemas organizados, como las escuelas en el sistema educativo [...]”.²⁷ Dentro del cúmulo de organizaciones, habrían de aparecer también, instituciones cuyo fin no sería otro, que la regulación de los distintos y nuevos ámbitos de la vida social.

Diversos hechos caracterizan al sistema político en esta etapa: la creciente expansión de las actividades jurídicas, administrativas y políticas del gobierno central y su penetración en todas las esferas y regiones de la sociedad nacional; la extensión continua del poder político a grupos sociales cada vez más amplios; el debilitamiento de las élites tradicionales y de las formas de legitimación tradicional de los gobernantes; así como el establecimiento de formas de responsabilidad ideológica generalmente de tipo institucional. Los gobernantes se ven entonces, en la necesidad de movilizar continuamente el apoyo político de los gobernados, o al menos de una parte amplia o activa de los mismos, con el propósito de mantener su poder y contar con respaldo para los objetivos y políticas específicas adoptadas.²⁸

En estas circunstancias de creciente complejidad y de cambio constante, una de las tareas fundamentales del sistema político, habría de ser mantener el equilibrio entre las exigencias sociales y la capacidad de respuesta del Estado mediante la adopción de medidas políticas concretas. Hacer frente a los cambios continuos en las exigencias políticas para el logro de un desarrollo político sostenido, se constituiría entonces, en la misión fundamental de los sistemas políticos en las sociedades modernas.

²⁷ CORSI, Giancarlo y Elena, Esposito, op. cit., p. 122.

²⁸ PIPER, C y T. Cole, *Post primary education and political and economic development*, Duke University Press, 1964.

Como parte de este proceso de desarrollo político, ocurre una creciente especialización en el rol de las organizaciones educativas, así como un aumento en la unificación e interrelación de las diferentes actividades educativas dentro de la estructura de un sistema común. En este contexto, como parte del sistema social, las funciones generales de las actividades e instituciones educativas habrían de ser de dos clases. Por un lado, las relacionadas a la transmisión del legado cultural de generación en generación y la participación al lado de la familia, en el proceso de socialización de la nueva generación. Por otro, la canalización y promoción diferencial de las personas hacia aquellas posiciones sociales cuya distribución se realiza sobre la base del rendimiento. Así, las funciones socializadoras de las actividades educativas se diferenciarían de las familiares, en que actúan a partir de la socialización general y primaria llevada a cabo en la familia, “[...] preparando para tareas y roles más especializados y específicos, e inculcando orientaciones más generales respecto a los símbolos centrales más amplios de la sociedad”.²⁹

Derivadas de diferentes modelos teóricos, existen diversas concepciones sociológicas sobre las funciones desempeñadas por la educación en la sociedad, verbigracia, a partir de la teoría general de la acción de Parsons, se concibe el sistema social en cuatro unidades diferenciadas que corresponden a cuatro imperativos funcionales: 1. Adaptación; 2. Consecución de objetivos; 3. Integración; y 4. Manutención estructural. Estos imperativos funcionales corresponden a su vez, a cuatro unidades diferenciadas que componen la estructura social: (1) Economía (Adaptación); (2) Política (Consecución de objetivos); (3) Comunidad social (Integración), y (4) Cultura (Manutención estructural). A la organización educativa se le ubica como parte de la unidad cultural, cuya función o contribución a la sociedad es precisamente la manutención estructural de la sociedad y la aplicación de patrones institucionalizados de cultura.

Según Crozier, el sistema educativo es un reflejo del sistema social, y constituye al mismo tiempo, el medio esencial de perpetuarse, “[...] En cierto modo puede considerárselo el principal aparato de control social a que deben someterse los individuos y uno de los modelos más formativos al que han de remitirse en su vida adulta”.³⁰ Al referirse a los elementos característicos del sistema burocrático, este autor señala que todos esos

²⁹ *Idem.*

³⁰ CROZIER, Michel, *El fenómeno burocrático*, tomo II, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p. 140.

elementos se ordenan alrededor del problema del control social y que no pueden subsistir sino transmitidos y fortalecidos por la educación.

Desde el punto de vista de la teoría social de Luhmann, el sistema educativo es un sistema parcial de la sociedad cuya función es la de “[...] inducir cambios en los sistemas psíquicos particulares que participan de la comunicación improbable que produce la sociedad y que posteriormente servirá para los otros sistemas de funciones”.³¹ De acuerdo con esta teoría, la educación es un sistema constitutivo y constituyente del sistema social, donde cada sistema es sociedad, y donde analizar la sociedad como lo de enfrente o lo externo es un ejercicio intelectual que no tiene mucho sentido. Consecuentemente, en la sociedad moderna no se puede hablar de una jerarquía de sistemas, dado que todas las funciones son importantes y necesarias.

La transmisión de la cultura, es decir, de valores, normas, pautas de comportamiento y conocimientos científicos y tecnológicos, constituye la función primordial del sistema educativo, “La educación -apunta Castrejón Diez- es un proceso normativo y de orientación ideológica, porque instaaura códigos de valor que son convertidos en sistemas de instrucción [...]”.³² Debe reconocerse en la educación, la posibilidad de transformar la sociedad misma, a través de generar en sus miembros un espíritu crítico y desarrollar la creatividad implícita en lo que al conocimiento y a los valores y pautas de comportamiento se refiere, para llegar así a la modificación o adecuación de la sociedad en que vive.

La relación del sistema educativo con el crecimiento económico, la modernización sociopsicológica y la movilización política, señalan Fagerlind y Saha, llaman la atención en el sentido de que estas conexiones no son directas ni lineales, y tampoco producen los mismos efectos en sociedades diferentes. Señalan que en cualquier caso, son altamente problemáticas, y sólo pueden comprenderse en función de interrelaciones, “[...] La educación en el sentido de la escolarización de tipo occidental viene determinada y es un determinante de la sociedad en la que se sitúa; [...] es tanto un agente de cambio como algo que se ve cambiado por la sociedad; actúa tanto como productora de movilidad social que como agente para la reproducción del orden social [...]”.³³

³¹ LUHMANN, Niklas y Karl, Eberhard, op. cit., p.19.

³² CASTREJÓN Diez, Jaime, op. cit. p. 49.

³³ PEREYRA, Miguel y Jesús, García Mínguez, et. al., *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona, 1996, p.28.

No obstante sus diferentes conceptualizaciones, la educación cumple y/o debe cumplir con ciertas funciones básicas respecto del sistema social. Sobre todo, si se toma en cuenta que el sistema educativo tiene la responsabilidad de promover cambios que fortalezcan y hagan evolucionar las instituciones sociales y los patrones de conducta del individuo de acuerdo con los objetivos y necesidades de desarrollo social e individual.

Al indicar que la educación tiene en las sociedades funciones semejantes, independientemente de la perspectiva teórico ideológica con que se analice, Latapí distingue ocho funciones básicas en la operación del sistema educativo: la *académica*, debido a que el sistema educativo estimula deliberadamente el proceso de enseñanza aprendizaje, que además de instruir, debe desarrollar en la población habilidades intelectuales como el raciocinio, comprensión, síntesis y evaluación; la *socializadora*, porque el sistema educativo pretende introducir a las nuevas generaciones a la cultura vigente, de manera que internalicen los valores, actitudes, esquemas de pensamiento y normas en que se basa el funcionamiento de la sociedad, de esta manera la educación a través del tiempo ha sido utilizada por la sociedad para incorporar nuevos miembros; la *distributivo selectiva*, ya que a través del sistema educativo, principalmente el escolar, se realiza un proceso de distribución de los beneficios sociales, así, los criterios y normas de promoción escolar expresan los valores y características que el sistema social vigente juzga que se deben recompensar con una mayor participación en el ingreso, el poder, el prestigio y otros beneficios sociales; la *de control social*, en razón de que el sistema educativo actúa de hecho como un mecanismo de control y regulación social por parte del Estado, que ocurre mediante la función redistributivo selectiva ya que éste puede regular el acceso a la instrucción, a las oportunidades de ascenso y a determinados niveles de conciencia de los diversos grupos de la sociedad; asimismo, porque el Estado al determinar los contenidos y la orientación de la educación, impone un modelo ideológico y cultural que establece normas, sanciones, recompensas y valores; la *económica*, ya que al requerir la economía diversas calificaciones ocupacionales que el sistema educativo supuestamente debe proporcionarle, se considera que el sistema educativo cumple una función económica y contribuye al aumento de la productividad mediante la calificación creciente de la fuerza de trabajo. Es con base en esta función que el gasto educativo se considera como un gasto rentable.³⁴

³⁴ LATAPI, Pablo. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. Nueva Imagen, México.

La noción de sistema ha estado presente en diversas concepciones sociológicas del fenómeno educativo, como herramienta conceptual ha contribuido a comprender la complejidad propia de la estructura del sistema educativo y de sus relaciones internas y externas. El enfoque sistémico que abarca simultáneamente las dimensiones interna y externa, permite analizar en forma integral el comportamiento de la organización educativa respecto a su entorno, así como las relaciones mutuas entre sus elementos o componentes.

Al referirse a la utilización de la perspectiva de análisis sistémico en la educación, Benno Sander, apunta que no sólo es posible, sino necesario, examinar la organización educacional con la instrumentación propia de la teoría general de sistemas³⁵. El análisis sistémico ha contribuido desde sus inicios a describir e identificar la aparición de sistemas educativos descubriéndose con ello que este tipo de subsistemas sociales, desarrollan complejas relaciones con el sistema social global del cual forman parte y que, dada la influencia del contexto, es necesario estudiar. Así, desde esta perspectiva teórica, el sistema educativo constituye un subsistema o elemento del sistema social, es decir, de la sociedad, que como suprasistema constituye la unidad social más incluyente.

La educación o mejor dicho la organización educacional concebida como sistema, puede hacer alusión al sector educativo de un país en tanto sistema educativo nacional; a cualquier otra unidad diferenciada como el sistema educativo de una entidad federativa; o bien, a un segmento de la educación como el de la educación básica que comprende en nuestro país, a la educación inicial, primaria y secundaria, por su parte cada uno de estos servicios o niveles, puede considerarse como una unidad de análisis o sistema. De igual manera, el ministerio o secretaría de estado encargado de la educación puede concebirse y analizarse como sistema, esto mismo, incluso, puede hacerse respecto a una escuela en particular.

Como toda organización social o humana, la organización educacional es un sistema complejo en el cual los distintos elementos humanos, materiales, financieros, institucionales y tecnológicos en una relación de interdependencia, se organizan para la consecución de determinados objetivos. Debido a que el sistema educativo no existe en el vacío, sino que es parte de un universo mayor y está rodeado por otros sistemas, está en

³⁵ SANDER, Benno. *La Organización Educacional como Sistema Social*. Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C. (fotocopias).

constante interrelación con el medio a que pertenece, recibiendo de él insumos y proporcionándole productos. En la organización educativa, como en cualquier otra organización, opera un proceso de transformación de recursos, a través del cual los insumos proporcionados por la sociedad son devueltos a ella en forma de productos después de pasar por el proceso educativo.

Por otro lado y como parte de los insumos o entradas del sistema educativo, pueden identificarse a las expectativas y necesidades del medio social, así como los factores humanos y materiales. Los recursos humanos están constituidos por el personal docente, técnico y directivo, el personal de apoyo administrativo, los estudiantes, los padres y otros agentes o grupos que participan en el proceso educativo de forma permanente o temporal. Los insumos materiales son los recursos financieros y la capacidad instalada en cuanto a edificios, instalaciones, equipo y mobiliario escolar.

Los productos o salidas son los resultados del proceso de transformación de los insumos y materiales. Por el carácter abierto del sistema educativo, es necesario que los resultados del proceso educativo satisfagan las expectativas que la sociedad establece en forma de objetivos dimensionados por variables esenciales, parámetros y criterios sociales relacionados con los factores económicos, políticos y culturales de la totalidad social. Los productos incluyen el número de sujetos que pasan por el sistema, el aprovechamiento escolar en el aspecto cognoscitivo, social, político, psicológico, físico y espiritual, la creatividad y la concientización en suma.

Como parte del sistema educativo y de su ambiente, existen una serie de variables cuyo denominador común es la influencia que éstas tienen en el comportamiento del mismo. Estas variables pueden agruparse en dos categorías: las variables alterables que se refieren a características de la escuela y del maestro y que se hallan sujetas a políticas de intervención; y las no alterables que tienen su naturaleza en el nivel socioeconómico del alumno y que son exógenas al medio escolar.³⁶

³⁶ Como eje de las variables alterables o modificables se encuentra el modelo curricular que comprende al plan y programas de estudio. No obstante, pueden señalarse otros factores cuya relación con el desempeño del sistema educativo es evidente. Respecto a las condiciones materiales o físicas de la escuela pueden mencionarse: el tamaño de la escuela, frecuentemente escuelas más grandes poseen más recursos; la ubicación geográfica de la escuela, rural o urbana y los turnos existentes; la disponibilidad de libros de texto, material de lectura y materiales didácticos en general; y otros factores como la calidad del edificio, el mobiliario existente, y el acceso a diversos servicios públicos, entre otros. También dentro de este tipo de variables pueden situarse las que corresponden al maestro como: la formación, experiencia y especialidad docente; las expectativas de desarrollo profesional; las expectativas sobre el rendimiento de los alumnos; la experiencia en el manejo de materiales educativos; y por supuesto las condiciones e incentivos salariales. Entre las variables no alterables o exógenas al sistema educativo, se encuentran: nivel educativo y ocupacional de los padres de familia; edad de los padres; tamaño de la familia; número de habitaciones en la casa; condiciones de estudio en el hogar; ingreso familiar; ingreso medio de la comunidad; acceso a la televisión y a otros medios de comunicación; acceso a libros; entre otros, en Shiefelbein, Eduardo Ernesto, et al. *Factores que Afectan el Rendimiento Académico en la Educación Primaria*, Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Organización de Estados Americanos, Proyecto Multinacional de Educación Básica. Buenos Aires. Año VI, No. 17, septiembre de 1994, pp.32-44.

Al sistema educativo se le concibe como un sistema abierto, en virtud de su interrelación con otros sistemas que forman parte del entorno. Cabe enfatizar aquí, el hecho de que se reconoce ampliamente que el entorno del sistema educativo, se caracteriza particularmente por su creciente complejidad y estado de cambio acelerado condicionando el comportamiento interno de la organización educativa y dificultando cada vez más su análisis, regulación y control. Como parte integral de la sociedad, al tiempo que está condicionada por la sociedad, la educación influye en ella, contribuyendo así, a crear las condiciones para su propia transformación, “[...] La educación es a la vez un mundo en sí y un reflejo del mundo. Está sometida a la sociedad y concurre a sus fines, especialmente al desarrollo de sus fuerzas productivas, atendiendo a la renovación de sus recursos humanos; de forma más general, reacciona necesariamente, [...] a las condiciones ambientales a las que se haya sometida. Por eso mismo contribuye a engendrar las condiciones objetivas de su propia transformación, de su propio progreso”.³⁷

La interrelación del sistema educativo con otros sistemas o subsistemas de la sociedad que realizan funciones distintas como parte de un sistema mayor, se considera una interrelación natural, la educación influye así, en lo económico y en lo político condicionando de esta manera, relaciones individuales y colectivas. La educación es un subsistema del sistema social total, por lo que las interrelaciones con otros subsistemas son de la mayor importancia. Así, para un análisis válido de la misma, debe considerarse a la educación como un fenómeno complejo que por su proyección social y política requiere ser abordado desde diferentes puntos de vista.

Al referirse a las distintas dimensiones de la educación como fenómeno social, Castrejón Diez advierte que la educación se ha tornado con el tiempo en una variable de manejo múltiple que rebasa el ámbito pedagógico y se constituye en un factor aprehendido por la economía, la antropología y distintas disciplinas. “[...] El hombre, para el economista de la educación, es un recurso básico para la formación de la infraestructura social; para el sociólogo, la educación representa una institución social que puede influir con su enfoque para hacer posible orientar, a través de la participación educativa, a una sociedad hacia el desarrollo”.³⁸

En tanto fenómeno social, de la sociedad emanan las expectativas y necesidades que la educación debe satisfacer y a ella regresan los

³⁷ FRAURE, Edgar, Felipe Herrera, et al. *Aprender a ser*. Alianza Universidad, Madrid, 1973, p. 32. Cit. Pos. Castrejón Diez, Jaime. p. 48.
³⁸ CASTREJON Diez, Jaime, op. cit., pp 48-49.

beneficios y deficiencias de la misión desarrollada por ésta, por lo que es indispensable que el sistema educativo oriente sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos que le impone la sociedad.

Trabajar más y mejor, señala Jacques Delors, constituye hoy la exigencia que la sociedad plantea a los sistemas educativos de todo el mundo, “[...] dadas las pretensiones que se ejercen sobre ellos, han de responder a una exigencia de desarrollo económico y social, de particular importancia para las poblaciones más pobres. Deben responder también a una exigencia cultural y ética que les incumbe asumir; por último tienen que aceptar el reto de la tecnología, que, con los posibles riesgos que ello entraña, constituye uno de los principales cauces para entrar al siglo XXI”.³⁹

En suma, la calidad, relevancia y aceptación social de la educación depende del grado de interacción, sensibilidad y respuestas del sistema educativo respecto a las demandas del entorno social.

1.3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

La noción de sistema educativo nacional ha estado presente en los documentos que han formado parte del marco jurídico fundamental de la educación en México, particularmente en las leyes a través de las cuales se ha reglamentado el artículo tercero constitucional y que han servido de base para la organización del sistema educativo nacional. Tanto la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973,⁴⁰ como en la Ley General de Educación, ordenamiento hoy vigente, incluyen el capítulo denominado sistema educativo nacional. Esta noción que matiza el contenido de estos ordenamientos, aparece como necesaria para dar un orden y sentido a las distintas acciones, instituciones y elementos involucrados en la tarea educativa. En este apartado se realiza una interpretación a la noción de sistema educativo nacional sustentada en los ámbitos o niveles de responsabilidad en que se organiza la tarea educativa, que hoy en día cobran especial importancia por la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales.

Los objetivos del sistema educativo nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del

³⁹ DELORS, Jacques *La educación encierra un tesoro*, Santillana-UNESCO, Madrid, para actuar en el nombre del Sistema.

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1973.

artículo tercero, señala a manera de criterios, los fines y objetivos generales del sistema educativo nacional al establecer que la educación que imparta el Estado –Federación, estados y municipios-, “[...] tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. El carácter laico de la educación pública se estipula en la fracción I. Por su parte, la fracción II, advierte que el criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. El precepto establece además, como características esenciales de la educación las siguientes:

- *Educación democrática.* Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- *Educación nacional.* En cuanto -sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- *Educación que contribuya a la mejor convivencia humana.* Tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio hacia la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos⁴¹.

La Ley General de Educación al retomar los fines establecidos en el artículo tercero constitucional, en su artículo 7° indica que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, tendrá además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero, los siguientes:

- Contribuir al desarrollo integral del individuo para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

⁴¹ Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3o. Constitucional y la Ley General de Educación*, México, 1993, pp. 27-28.

- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos tomar decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológicas;
- Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
- Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y el respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.⁴²

Los elementos del Sistema Educativo Nacional. Reconocimiento implícito de Autoridades Educativas en distintos niveles de gobierno.

Al referirnos a la manera en que la idea del sistema educativo nacional ha estado presente en la legislación, conviene comparar los términos en los

⁴² *Idem*, pp. 51-52.

que éste ha sido definido en dos momentos, es decir, antes y después de la transferencia de los servicios de educación básica y normal del gobierno federal a las entidades federativas mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992. La mención hecha por la ley reglamentaria del artículo tercero con respecto a los elementos del sistema educativo nacional, muestra un cambio significativo como resultado de la federalización educativa, esto puede apreciarse al comparar lo establecido por la Ley Federal de Educación de 1973, y la Ley General de Educación de 1993:

ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	
Ley Federal de Educación	Ley General de Educación
<p><i>El artículo 19° señala que: "El sistema educativo nacional esta constituido por la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.</i></p> <p><i>Este sistema funcionará con los siguientes elementos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Los educandos y los educadores;</i> • <i>Los planes, programas y métodos educativos;</i> • <i>Los establecimientos que imparten educación en las formas previstas por la presente Ley;</i> • <i>Los libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico y los medios de comunicación masiva y cualquier otro que se utilice para impartir educación;</i> • <i>Los bienes y demás recursos destinados a la educación; y</i> • <i>La organización y administración del sistema".</i> 	<p><i>Por su parte esta Ley en su artículo 10° indica que: "La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio publico.</i></p> <p><i>Constituyen al sistema educativo nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Educandos y educadores;</i> • <i>Las autoridades educativas;</i> • <i>Los planes, programas, métodos y materiales educativos;</i> • <i>Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;</i> • <i>Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y</i> • <i>Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía".</i>

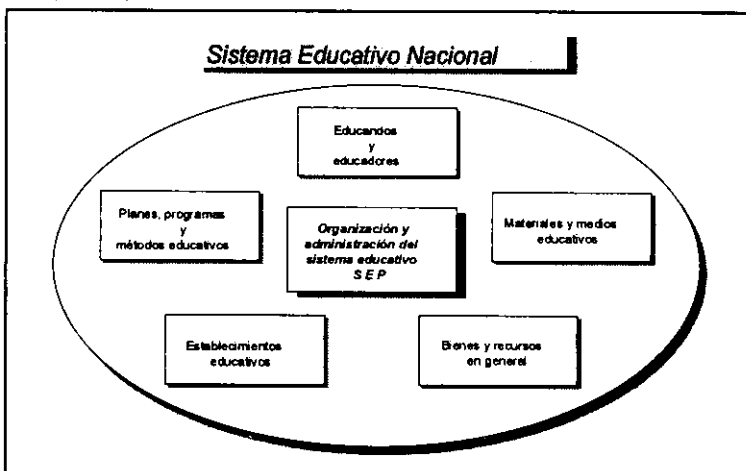
⁴³ Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

⁴⁴ Secretaría de Educación Pública, op. cit., pp. 53-54

Como puede observarse, ambas leyes se refieren a los elementos del sistema educativo en seis puntos y sitúan a los educandos y educadores en primer término. La Ley Federal de Educación incluye La organización y administración del sistema como un elemento del mismo, esta mención no está presente en la Ley General de Educación, que incluye sin embargo, como elementos del sistema, a Las autoridades educativas, lo cual tiene que ver con el reconocimiento del nuevo rol que los gobiernos estatales adquieren, como responsables de la prestación de los servicios de educación básica y normal en las entidades federativas.

De esta manera, y como reflejo de la transición de una organización y administración del sistema centralizada a cargo de la Secretaría de Educación Pública, donde es innecesario distinguir ámbitos o niveles de autoridad, ya que las atribuciones de esta dependencia del Ejecutivo federal son tanto de naturaleza normativa como operativa a nivel nacional, se pasa, a una gestión descentralizada, donde es imprescindible establecer facultades y responsabilidades entre distintos niveles de gobierno.

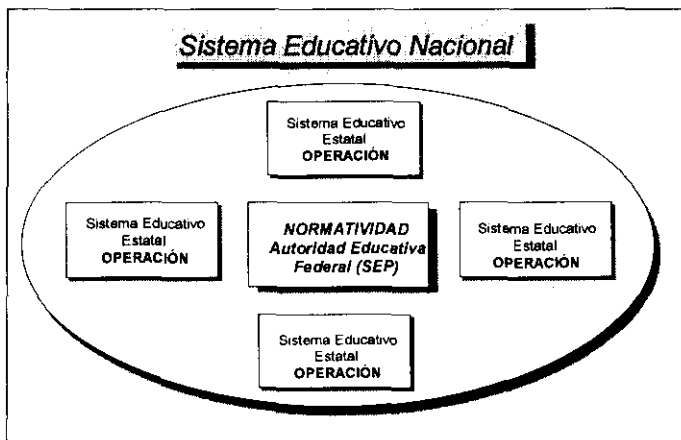
En este sentido, la Ley General de Educación establece tres niveles de autoridad en el sistema educativo nacional: la autoridad federal representada por la Secretaría de Educación Pública; la autoridad local por el Poder Ejecutivo de cada uno de los estados de la federación; y la autoridad municipal por el ayuntamiento de cada municipio. La siguiente gráfica ilustra la estructura del sistema educativo nacional presente en la Ley Federal de Educación (1973):



La ilustración anterior pretende mostrar la configuración del sistema educativo nacional de acuerdo al esquema presente en la Ley Federal de Educación y que refleja un sistema educativo nacional con una organización y administración centralizadas a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

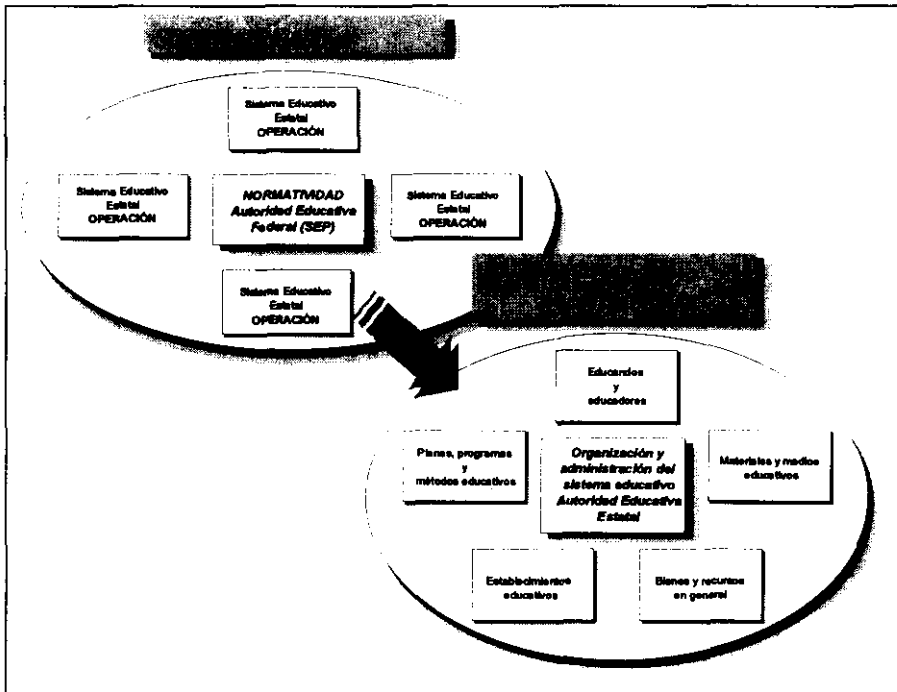
Sistema educativo nacional y sistemas educativos estatales

La inclusión de las autoridades educativas como elementos del sistema conlleva un cambio sustancial en la forma de representarlo, en virtud de que, de un sistema nacional que tiene su eje en torno a una autoridad central, se transita a otro en el que adquieren significado los *sistemas* educativos estatales con un centro de autoridad en las propias entidades federativas. De esta forma, como producto del federalismo, aparece en el escenario del sistema educativo nacional una agrupación diferente de sus elementos y una nueva configuración del sistema en su conjunto en el que por principio de cuentas, los gobiernos estatales adquieren un nuevo *status*. Ver ilustración siguiente.



Este modelo corresponde al esquema de la Ley General de Educación (1994) que refuerza la noción de sistemas educativos estatales a cargo de autoridades también de carácter estatal. Este esquema refleja la separación entre las funciones de tipo normativo que la Ley reserva a la Secretaría de Educación Pública y las de carácter operativo que se transfieren a los gobiernos de las entidades federativas.

Lo anterior significa que la gestión del sistema educativo nacional, en tanto administración de los recursos utilizados y dirección de las operaciones que se realizan en el mismo, dejan de ser responsabilidad exclusiva de la autoridad central para pasar a ser una responsabilidad coincidente con los gobiernos estatales. En consecuencia, la federalización educativa supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, ya que nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos en el ámbito local, ello tiene importantes repercusiones en las tareas que tradicionalmente habían sido concebidas y ejercidas por la Secretaría de Educación Pública como órgano central del sistema educativo. La ilustración siguiente se refiere a la configuración actual del sistema educativo nacional.



Como consecuencia del federalismo educativo en la configuración del sistema educativo nacional se reagrupan los elementos en torno a sistemas educativos estatales con centros de autoridad propios. Esta nueva forma de operación descentralizada supone una mayor participación en la toma de decisiones, que representa en mayor o menor medida, un cambio en la

forma de pensar y ejercer el poder, de un esquema centralizado y vertical, debe pensarse ahora en uno, consensado y horizontal.

La descentralización en tanto proceso, además de tener una fase legal y otra administrativa, posee un contenido político intrínseco, Mejía Lira apunta que “[...] todo proceso de descentralización trataría en principio de conformar una estructura oligopólica de poder donde se pueden detectar una gama de núcleos decisorios periféricos, con un nivel considerable de autonomía relativa con relación al núcleo decisorio central”.⁴⁵ Esto representa para la Secretaría de Educación Pública como núcleo central, la necesidad de promover en su relación de trabajo con las autoridades educativas estatales, en tanto núcleos periféricos, estructuras decisorias de tipo consensual sustentadas en un sistema de relaciones entre núcleos, basado en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante. Con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implicados, una diversidad y conflictos de interés más considerables y la construcción de coaliciones más problemática, será mucho mayor el esfuerzo necesario que habrá de ser desplegado para la conducción efectiva del sistema educativo nacional.

En el actual proceso de reforma, la noción sistémica de la tarea educativa, no sólo es necesaria, sino requerirá fortalecerse ante el eventual riesgo de una fragmentación del sistema educativo. La organización y coordinación global de las acciones, instituciones y elementos involucrados en la educación del país, necesitan de la visibilidad y legibilidad de un sistema educativo nacional.

Los niveles de administración del sistema educativo nacional

Con la descentralización o federalización de los servicios de educación básica y normal en mayo de 1992, los Ejecutivos estatales asumen las competencias y los medios para su prestación en cada entidad federativa. A partir de ello, pueden distinguirse con mayor claridad tres niveles en la administración del sistema educativo de acuerdo al tipo de competencias. El siguiente cuadro, muestra la estructura del sistema educativo nacional de acuerdo a los diferentes niveles de administración.

⁴⁵ MEJÍA Lira, José, *Relaciones intergubernamentales y participación ciudadana*, en Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México*, No. 28 octubre-diciembre 1995, p.106.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL		
Niveles Administrativos	Competencias	Estructuras Administrativas
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	<p>Ámbito: Sistema educativo nacional Normatividad general del sistema educativo, determinación de planes y programas de estudio para la educación básica y normal, fijar requisitos pedagógicos para la educación inicial y preescolar, establecer el calendario escolar, elaborar libros de texto gratuitos, autorizar los libros de texto para primaria y secundaria, regular el sistema nacional de créditos, de revalidación y equivalencias, realizar la planeación, la programación y la evaluación globales del sistema educativo, y ejercer las atribuciones necesarias con el objeto de garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal.</p> <p>Ámbito: Distrito Federal Prestación de los servicios de educación inicial, básica y especial. (*)</p>	<p>Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación Pública (SEP)</p> <p>Coordinación General de Representaciones de la SEP</p> <p>(*) De acuerdo al transitorio cuarto de la Ley General de Educación, en tanto se concluye la transferencia de estos servicios al Gobierno del D. F., esta competencia corresponderá a la SEP</p>
ADMINISTRACIÓN ESTATAL	<p>Ámbito: Sistema educativo estatal Titularidad administrativa en su territorio, prestar los servicios de educación inicial, básica y normal, proponer contenidos regionales a incluir en los planes y programas de estudio, ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo, revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica y normal, otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación básica y normal.</p>	<p>Institutos de Educación, Secretarías de Educación Pública Estatales o unidades administrativas equivalentes.</p>
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	<p>Promover y prestar los servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, participar en el mantenimiento y provisión de equipo básico a escuelas públicas.</p>	<p>Distintos servicios municipales</p>
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR	<p>Ámbito: Centro educativo Prestación directa de los servicios educativos</p>	<p>Organización escolar conformada generalmente por el personal directivo, órganos colegiados, personal docente, personal de servicios educativos complementarios y personal de apoyo y asistencia a la educación.</p>

La administración central

El gobierno federal tiene reservado en exclusiva el ejercicio de las competencias que buscan salvaguardar la homogeneidad y unidad sustancial del sistema educativo orientadas a garantizar las condiciones de igualdad básica de todos los mexicanos en el ejercicio de sus derechos educativos fundamentales. Estas competencias son, en su mayor parte, de índole normativa, aunque posee también otras de carácter operativo en lo se refiere a la capital del país, así como en la prestación de algunos servicios de educación media superior y superior en las entidades federativas. La Secretaría de Educación Pública, con sede en el Distrito Federal, se encarga del ejercicio de dichas competencias en calidad de órgano de la Administración Pública Federal.

La administración estatal

A los gobiernos estatales corresponden competencias fundamentalmente de tipo operativo, es decir de carácter ejecutivo-administrativo y de gestión de los servicios educativos en su propio territorio con excepción de aquellas reservadas al gobierno federal.

La administración municipal

Los ayuntamientos usualmente también están dotados con atribuciones operativas, en orden a su presupuesto, pueden promover y proveer servicios educativos de cualquier tipo. En la legislación de orden estatal, en términos generales se percibe un énfasis en las obligaciones municipales con respecto a la colaboración con el gobierno del estado en la construcción, conservación y mejoramiento de edificios y equipos escolares.

La administración escolar

En virtud de que los centros educativos pueden ser públicos o privados, su titularidad puede ser ostentada por personal de servicio público o por personas físicas. Independientemente de esto, deben considerar una serie de características en su organización y funcionamiento. Si bien en la legislación federal no se contempla de manera explícita a la Administración Escolar, su regulación se lleva a cabo a través de ordenamientos específicos

y de menor jerarquía en los que se detallan las diferentes funciones que corresponden a este nivel de administración educativa.

Los niveles educativos del sistema

El sistema educativo nacional comprende cinco niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria, medio superior, y superior. La educación básica está compuesta por los niveles de preescolar, primaria y secundaria. El nivel medio superior, comprende al bachillerato, así como a la educación profesional que no requiere de bachillerato o de sus equivalentes. La educación inicial, la especial y la educación para adultos, también forman parte del sistema educativo nacional.

Educación inicial

Proporciona educación y asistencia a los niños de cuatro años de edad, hijos de madres trabajadoras. Este servicio se proporciona en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) y en numerosos centros privados de atención infantil inicial o maternal. La educación inicial tiene como propósito brindar asistencia y educación integral a niños menores para favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social. El servicio incluye orientación a padres de familia o tutores en la educación de sus hijos o pupilos. En los Centros de Desarrollo Infantil se ofrecen servicios médico, psicológico, de trabajo social, pedagógico, nutricional y generales. La educación inicial no es obligatoria.⁴⁶

Educación especial

Está destinada a personas con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes. El artículo 41 de la Ley General de Educación indica que, “[...] Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva”. De acuerdo con lo establecido en la ley, esta educación incluye también orientación a los padres o tutores, así como también a maestros y personal de escuelas de

⁴⁶ Secretaría de Educación Pública. *Informe Nacional de México 1995-1996*, SEP, México, agosto de 1996, p.18.

educación básica regular que integren alumnos con necesidades especiales de atención. Los servicios de educación inicial se clasifican en dos grupos. En el primero se atiende a niños y jóvenes cuya necesidad de educación especial es indispensable para su integración y normalización, este grupo comprende las áreas visuales, de audición y lenguaje y neuromotores; esta educación se imparte a través de escuelas de educación especial y centros de capacitación de educación especial. A través del segundo grupo se atiende a niños y jóvenes cuya necesidad de educación especial es transitoria y complementaria a su educación normal, lo cual comprende las áreas de problemas de aprendizaje, de lenguaje y de conducta.

Educación preescolar

Este ciclo educativo precede a la educación primaria y atiende a niños de cuatro y cinco años de edad, se imparte generalmente en tres grados. En el primero y segundo se atiende a niños de cuatro años y en el tercero a los de cinco. La educación preescolar no está considerada como obligatoria en virtud de que “[...] sobresale la potestad que deberán conservar los padres ya sea de dar directamente y en el hogar una instrucción inicial a los niños, o bien, de hacer que la reciban en los planteles adecuados”.⁴⁷ Este servicio educativo se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios.

Educación primaria

De conformidad con el artículo tercero constitucional, este nivel tiene carácter obligatorio. La educación primaria se cursa en seis grados y se dirige a personas de entre los seis y doce años. El servicio se presta a través de las siguientes modalidades: general, bilingüe-bicultural, cursos comunitarios y primaria para adultos. La primaria de tipo general la proporcionan la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados y los particulares. La bilingüe-bicultural se imparte en el medio indígena, adapta los programas de primaria a las necesidades regionales y utiliza métodos bilingües-biculturales. Los cursos comunitarios se dan en comunidades caracterizadas por su escasez de población y aislamiento, todas las escuelas de este tipo son unitarias; en esta modalidad, un sólo instructor que atiende a todos los grupos. Por su parte, la primaria para

⁴⁷ Secretaría de Educación Pública, op. cit., p.19.

adultos está dirigida a la población mayor de catorce años que no la terminó o no la cursó en edad escolar, se imparte en los medios urbano y rurales. La normatividad y evaluación de la enseñanza primaria son facultades de la autoridad central.

Educación secundaria

Ésta es obligatoria de acuerdo con las reformas al artículo tercero constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1993. La educación secundaria se ofrece en las modalidades general, para trabajadores, telesecundaria, técnica y abierta. La secundaria general se ofrece a la población de entre los doce a los dieciséis años de edad que haya concluido la educación primaria. La secundaria para trabajadores atiende a la población que por rebasar los dieciséis años o por formar parte de la fuerza de trabajo, no puede cursar la de carácter general. La telesecundaria o secundaria por televisión, atiende a los adolescentes de comunidades dispersas que carecen de escuelas secundarias. La secundaria técnica capacita a los educandos en actividades productivas, sean industriales, agropecuarias, pesqueras o forestales. La secundaria abierta se destina a la población mayor de dieciséis años de edad.

Los tres niveles educativos mencionados anteriormente conforman la educación de tipo básico, según el artículo 37 de la Ley General de Educación.

Educación media superior

Este nivel consiste de tres grados y está orientada fundamentalmente a la población de entre los 15 y los 18 años de edad. Existen dos modalidades, una de carácter propedéutico como requisito para ingresar al nivel superior y la terminal mediante la cual se preparan técnicos profesionales. El artículo 37 de la Ley General de Educación se refiere a que el tipo medio superior comprende el nivel bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. El bachillerato es inmediatamente posterior a la educación secundaria, se cursa generalmente en tres años y su carácter propedéutico permite continuar estudios superiores. Existen también bachilleratos que son propedéuticos y terminales al mismo tiempo, es decir, que además de ofrecer una formación general a sus alumnos para el ingreso a la educación

superior, confieren títulos de nivel medio profesional. Otra modalidad de la educación media superior es la terminal, esto es, no es propedéutica tiene una duración de dos a cuatro años y otorga certificados de profesionales técnicos en actividades industriales, de servicios y del mar.

Educación superior

La duración de este nivel es en promedio de cinco grados, y generalmente se ofrece a personas de entre 19 y 24 años. Incluye la educación normal dedicada a la formación de profesores de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. La educación superior es impartida por un conjunto de instituciones tanto públicas como privadas, con régimen jurídico, ofertas profesionales y de posgrado, antigüedad, tamaño y recursos diferentes. De acuerdo con su régimen jurídico, existen universidades públicas autónomas, universidades públicas estatales, instituciones dependientes del Estado, instituciones libres e instituciones privadas reconocidas por la Secretaría de Educación Pública, por los gobiernos de los estados o por los propios organismos descentralizados del Estado. Las universidades a las que el Congreso de la Unión o los congresos de los estados les otorgan la autonomía, se consideran organismos descentralizados del Estado. Por otro lado, las universidades públicas estatales son creadas por los congresos de los estados como organismos públicos con personalidad jurídica propia. No obstante, que pueden ser organismos descentralizados, no tienen autonomía, pues en la designación de sus autoridades interviene el gobierno de la entidad. Las instituciones dependientes del Estado son centralizadas o desconcentradas, sus autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo federal o por el Poder Ejecutivo del estado correspondiente. Por su parte, las instituciones privadas libres son organismos con reconocimiento de validez oficial por acuerdo expreso del Presidente de la República, con base en el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias⁴⁸

El control de los servicios educativos

De acuerdo a la dirección pedagógica y administrativa, supervisión, dependencia y financiamiento de que son objeto los diferentes tipos de servicios educativos que integran al sistema educativo nacional, el control de ellos puede tener las modalidades siguientes:⁴⁹

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1940.

⁴⁹ Secretaría de Educación Pública, *La descentralización educativa. Avances de un proyecto nacional*, SEP, México, 1986, pp. 22-24.

Federal

En esta categoría se encuentran los servicios educativos organizados, financiados, supervisados y dirigidos técnica y administrativamente por la Secretaría de Educación Pública a través de sus diferentes áreas, tanto centrales como desconcentradas.

Estatal

Pertencen a este rubro los servicios educativos organizados, financiados, supervisados y dirigidos técnica y administrativamente por los gobiernos estatales dentro de su respectiva jurisdicción. Le corresponde a la Secretaría de Educación Pública la formulación de la normatividad pedagógica.

Servicios educativos otorgados por otra secretaría, empresa paraestatal u organismo federal

Aquí están comprendidos los servicios educativos organizados y financiados por otras dependencias del Ejecutivo Federal, mismos que la Secretaría de Educación Pública coordina y a los que, en ejercicio de sus funciones normativas, proporciona dirección técnica y supervisión.

Escuelas Artículo 123

Este rubro considera aquellas escuelas que las empresas están obligadas a establecer y sostener, en cumplimiento del artículo 123 constitucional, mediante la aportación del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de recursos financieros necesarios para sufragar los sueldos del personal del plantel, así como los gastos que ocasiona la supervisión técnica educativa. La dirección técnica y administrativa de estas escuelas es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública.

Autónomos

Son instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, las cuales, entre otras competencias, tienen la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

Particular

Estos servicios educativos son proporcionados por personas físicas o morales cuya supervisión académica está a cargo del órgano que les otorga validez oficial de estudios para su incorporación al sistema educativo nacional en los términos que señalan los artículos 54 al 59 del Capítulo V de la Ley General de Educación.

Incorporados por la Secretaría de Educación Pública

Este tipo de instituciones opera con la supervisión académica de la Secretaría de Educación Pública, la cual les otorga autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal, con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Incorporados por los gobiernos estatales

Cuentan con autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal con reconocimiento de validez oficial a estudios distintos a los anteriores, otorgados por el gobierno del estado.

Incorporados por alguna institución autónoma

Los servicios que define este apartado son impartidos por particulares, cuyos estudios están reconocidos por una institución educativa autónoma facultada para el efecto, y son supervisados académicamente por ella.

Libre

La organización administrativa y académica de estos servicios es reconocida como libre por Decreto presidencial.

No incorporados al sistema educativo nacional

Son los servicios educativos que no cuentan con autorización, ni con reconocimiento de validez oficial de estudios, y únicamente se encuentran inscritos en el listado de planteles no incorporados.

Principales cifras del sistema educativo nacional ciclo escolar 1996-1997*

Nivel Educativo	Educación Preescolar				Educación Primaria			Educación Secundaria				
	Publico	Privado	Total	Porcentaje	Publico	Privado	Total	Publico	Privado	Total		
PREESCOLAR	1,884	1,483	3,367	124	3,238	89,078	6,243	95,326	130,800	15,747	146,547	
General	1,328	1,206	2,534	127	2,661	41,899	3,243	45,148	128,962	15,747	144,709	
Indígenas	141	143	284		287	8,048	9,048	9,048	12,838		12,838	
Rural comunitaria	38	37	75		75	6,387		6,387	2,883		2,883	
PRIMARIA	1,682	8,842	10,524	488	14,081	88,894	8,371	97,265	488,717	16,310	505,027	
General	6,824	8,225	15,049	488	14,778	88,598	8,270	96,868	445,123	16,201	481,324	
Indígenas	381	347	728	0	728	8,642	1	8,643	28,154	9	28,163	
Rural comunitaria	78	70	148		148	13,444		13,444	14,440		14,440	
SECUNDARIA	3,328	2,148	5,476	180	174	4,808	21,832	2,770	24,403	238,837	38,484	283,321
General	1,217	1,187	2,404	143	152	2,678	8,188	2,451	8,638	138,484	32,450	170,934
Técnica	701	835	1,536	17	21	1,374	3,378	308	3,682	85,524	3,861	90,505
Telesecundaria	408	347	755	1	1	752	12,088	13	12,081	34,818	83	34,882
PROFESIONAL MEDIO	143	148	291	28	84	384	774	1,128	1,800	28,805	9,328	38,133
BACHILLERATO	837	888	1,725	283	318	2,222	3,837	2,843	6,380	101,402	44,852	146,254
LICENCIATURA	838	871	1,709	188	1,612	1,818	1,384	3,182	120,372	49,778	170,388	
Normal licenciatura	48	88	136	22	33	188	328	210	538	10,340	4,384	14,724
Lic Univ y Tec	564	487	1,051	166	184	1,330	881	885	1,766	101,068	41,763	142,832
Posgrado	38	27	65	17	12	94	801	259	880	9,083	3,811	12,874
TOTAL	12,828	11,888	24,716	1,188	1,248	26,817	178,721	18,317	195,038	1,108,823	192,207	1,299,040

*Fuente: México. Secretaría de Educación Pública. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 1996-1997. SEP, México, 1997

1.4. SISTEMA EDUCATIVO Y PROYECTO NACIONAL: LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO NORMATIVO

Por las funciones de tipo económico, político, ideológico y cultural que cumple el sistema educativo, ha estado estrechamente vinculado a los planteamientos de desarrollo de las sociedades. A medida que la sociedad se hizo más compleja, la escuela llegó a ser una institución indispensable y la función educativa de la sociedad, una institución cada vez más importante considerada en los modelos sociales y vinculada a los conceptos de comunidad y gobierno.⁵⁰ La educación complicada por los valores políticos e ideológicos que sobre ella se postularon terminó siendo absorbida o controlada por el Estado.

El uniformismo a cargo del Estado pareció entonces ser la única vía para lograr una política sustentada en la necesidad de garantizar una igualdad educativa, “[...] ¿cómo garantizar la igualdad de oportunidades en la formación, si no es mediante el uniformismo de las ofertas de enseñanza, extensiva a la totalidad del territorio, de forma que cada uno, sea cual fuere su hábitat, estatus, etc., pueda tener acceso a dichas oportunidades? [...]”⁵¹

En México, la necesidad de impartir una educación básica con contenidos comunes de carácter nacional -que en la actualidad, comprende la

⁵⁰ CASTREJÓN Diez, Jaime, op. cit. p. 47

⁵¹ FURTER, Pierre, *La educación comparada como geografía de la educación. Cuestiones teóricas sobre la planificación de la regionalización de la enseñanza*, en Peneira, Miguel y García Minguéz (compiladores), *globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1996, p. 105.

educación primaria y secundaria- permaneció relacionada a las tareas desempeñadas por el gobierno federal. Las funciones normativa y operativa derivaron de su intervención en la prestación directa de los servicios, fundamentalmente a partir del proceso de expansión de la tarea educativa que inicia en la segunda década del siglo, marcando el inicio de la construcción y administración centralizadas del sistema educativo nacional.

Aunque siempre estuvo presente en la tarea desplegada por el gobierno federal, las tareas de carácter normativo fueron más evidentes a medida que el sistema educativo nacional se hizo más grande y complejo, diversos aspectos de tipo curricular, pedagógico, técnico y administrativo, cobraron importancia en la organización, operación, estandarización y control de los servicios, configurando en forma gradual, un paquete de atribuciones consideradas normativas, y por consecuencia atribuidas a la Secretaría de Educación Pública.

En el actual proceso de transformación del sistema educativo nacional, se reconoce la necesidad de que el gobierno federal conserve una función normativa o rectora. En la iniciativa de reformas a los artículos 3° y 31 constitucionales presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, se afirma que: “[...] La unidad nacional se verá fortalecida por el acceso a un mismo conjunto básico de conocimientos en la educación primaria y secundaria [...]”,⁵² por lo que se considera conveniente contar con una autoridad única nacional encargada de normar el conjunto básico de conocimientos y vigilar que se observe su enseñanza en todo el país. Se le atribuye también la responsabilidad de velar porque la educación en el país, en los términos que señala la propia Constitución, “[...] tienda a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomento en el, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia”.⁵³

El carácter nacional de la educación básica, la oferta de una igualdad de oportunidades a la población en términos de acceso a los servicios y de la posibilidad de tránsito de los educandos a través del sistema educativo por todo el país, se encuentran en el centro de la justificación del mencionado carácter normativo del gobierno federal. Conviene traer a colación a Weiler,

⁵² Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. 22.

⁵³ *Idem*.

quien señala que la autoridad es ejercida desde el Estado a través de medidas reguladoras de la conducta individual o institucional y a través de la distribución de recursos. El autor afirma que “[...] En educación, por un lado las normas reguladoras se justifican por el afán de estandarizar el sistema de modo que los estudiantes puedan tener movilidad al interior del país o región a través del reconocimiento de diplomas similares. Se pretende con ello la homogeneización de la nación. Por otro lado, la distribución de recursos de manera centralizada se justifica con el fin de favorecer la igualdad de oportunidades educativas, lo que se logra disminuyendo las desigualdades existentes entre las regiones en términos de recursos”.⁵⁴

Al lado de la necesidad enunciada de establecer contenidos de carácter nacional para la educación básica, se encuentra la afirmación de que ésta expresa el conjunto de las intenciones y necesidades educativas de la sociedad nacional. En este sentido es necesario reconocer que, si bien a través de la educación básica se transmite el patrimonio cultural de la sociedad de modo explícito, implícitamente también transmite valores e ideologías dominantes. La educación pública establecen Imaz y Martínez, representa un espacio civilizatorio de la sociedad, ya que a través de ella se promueven elementos fundamentales para la existencia de la nación, como son los símbolos y referentes de la identidad nacional, saberes y valores que pueden permitir una mejor integración social.⁵⁵

Normar entonces, al sistema educativo nacional implica el establecer normas de escolarización para reducir desigualdades y limitar diferencias, con ello se difunde un modelo de referencia con validez universal o en todo caso para el conjunto del espacio nacional. Dicho modelo tiene como propósitos la disminución de los desequilibrios interregionales, integrar al conjunto del territorio en un solo modelo de igualdad para todos y hacer desaparecer las causas del regionalismo. En consecuencia, y por razones de índole metodológica, regular el sistema educativo nacional supone la emisión de pautas para los actores que intervienen en él.

Actualmente, las competencias de la Secretaría de Educación Pública en la actualidad son en su mayor parte, de índole normativa y están dirigidas a aquellos elementos o aspectos cuya regulación se considera necesaria para garantizar el carácter nacional de la educación básica y la unidad

⁵⁴ HEVIA Rivas, Ricardo. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte*, UNESCO/REDUC, Santiago de Chile, 1991, p.23.

⁵⁵ IMAZ Giapert, Carlos y Salvador Martínez Della Roca, *Reforma del Estado y educación en México*, en Revista del Senado de la República, oct-dic. 1996, Volumen 2, N° 5, p.73.

sustancial del sistema educativo nacional. No obstante, esta dependencia del Ejecutivo Federal tiene competencias de tipo operativo derivadas de la prestación directa de servicios educativos en la capital del país.

Como se verá en detalle más adelante, el gobierno federal ha tenido un papel protagónico en la construcción y dirección del sistema educativo, por lo que no sólo la normatividad sino la operación de los servicios se asumieron y ejercieron centralmente por la Secretaría de Educación Pública, desde su creación en septiembre de 1921. Este hecho se explica por la importancia que los gobiernos posrevolucionarios dan a la educación como parte de sus respuestas a las demandas de justicia social y como factor determinante en la integración y formación de una identidad nacional surgiendo así, una estrecha conexión entre unidad nacional y centralismo.

Sustento legal del carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública con relación al sistema educativo nacional

El carácter normativo del gobierno federal, tiene un amplio sustento en las legislaciones a través de diferentes ordenamientos. El artículo tercero constitucional que constituye la base de la legislación educativa, además de consagrar el derecho a la educación establece la obligatoriedad, gratuidad y el carácter laico de la educación que es impartida por el Estado. El inciso "b" de la fracción segunda indica el criterio que orientará a la educación: "Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura".⁵⁶

La fracción tercera de este precepto se refiere específicamente a la atribución normativa del gobierno central en materia curricular: "Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, –es decir el inciso "b" señalado en el párrafo anterior- el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale [...]".⁵⁷

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 1993.

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993. Las cursivas son agregadas por el autor

Por otra parte, en su calidad de ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación expedida el 13 de julio de 1993, establece tres niveles de autoridad en la materia: la autoridad educativa federal, o Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal; la autoridad educativa local, representada por el Ejecutivo de cada uno de los estados de la federación, y la autoridad educativa municipal, representada por el ayuntamiento de cada municipio. En esta ley se fijan las atribuciones que corresponden de manera exclusiva al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, cuya finalidad es la de garantizar el carácter nacional de la educación, entre éstas destacan:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica;
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos;
- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria;
- Fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria;
- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares;
- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- Realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional;
- Realizar la evaluación del sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades locales deban realizar;
- Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte; y
- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal.⁵⁸

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que establece las bases para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, señala en su artículo 38 las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, entre las que se encuentran:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos, así como la enseñanza superior y profesional;
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;
- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a las que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;
- Ejercer la supervisión y vigilancia que procedan en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo tercero constitucional; y
- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.⁵⁹

La planeación del sistema educativo nacional y la planeación nacional del desarrollo

Como parte de la planeación del desarrollo nacional, la planeación del sistema educativo a cargo de la Secretaría de Educación Pública, se halla sustentada por el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El precepto se refiere a la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada de conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establecidas por el Ejecutivo Federal.

En el mismo sentido, la Ley de Planeación⁶⁰ establece las normas y principios básicos conforme a las cuales debe realizarse la planeación

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992.

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

nacional del desarrollo y encauzarse, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal. El artículo 16 señala como atribuciones de las dependencias del Ejecutivo federal, entre ellas la Secretaría de Educación Pública, las siguientes:

- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.
- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la República;

Según el artículo 23 de este mismo ordenamiento, los programas sectoriales deberán sujetarse a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, debiendo especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

La coordinación de la función educativa

En el federalismo educativo, la coordinación intergubernamental cobra mayor sentido como un elemento crucial en el ejercicio de las atribuciones que corresponden a cada esfera de gobierno y, como se verá más adelante, su planteamiento se realiza con un mayor nivel de interdependencia. De lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Planeación, se desprende que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

En esta misma línea, el artículo 33 refiere que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse se planeen de manera conjunta. En todos los casos -establece el artículo- deberá considerarse la participación que corresponda a los municipios.

Con relación a las materias que pueden ser objeto de esta coordinación intergubernamental, el artículo 34 establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas lo siguiente:

- La participación en la planeación nacional a través de la presentación de propuestas que estimen pertinentes;
- Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y a la sociedad; y
- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional;

El conjunto de las atribuciones señaladas da sustento al carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública y, como puede observarse, la normatividad del sistema educativo nacional, evidentemente, no se reduce a los aspectos jurídicos, académicos o curriculares. Cuando se menciona la facultad normativa de la Secretaría de Educación Pública debe hacerse referencia a todo un conjunto de atribuciones explícitas e implícitas, mecanismos y prácticas que tienen que ver con la organización, planeación y evaluación generales del sistema educativo nacional, es decir, con su administración global.

Desde esta perspectiva, es posible distinguir en las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública varias dimensiones, entre ellas la económica, la pedagógica, la política y la cultural. La competencia económica define la eficiencia de la instancia normativa para optimizar la captación, distribución y utilización de los recursos financieros, técnicos y materiales en la consecución de los objetivos del sistema educativo nacional en su conjunto. La competencia pedagógica refleja su eficacia para formular objetivos educativos y para diseñar los medios para alcanzarlos, entre los

que se encuentra la formulación de los planes y programas de estudio. La competencia política se refiere a la capacidad para percibir e interpretar el ambiente externo y su influencia sobre las instituciones educativas, y tiene que ver con la efectividad para adoptar estrategias de acción organizada para la satisfacción de las necesidades y demandas sociales y políticas. Finalmente, la competencia cultural se refiere a la capacidad para concebir soluciones y asumir el liderazgo para implantarlas mediante la promoción de una forma cualitativa de vida humana que haga posible la plena realización de los participantes del sistema educativo y de la sociedad como un todo.

Por la relación entre el sistema educativo y el proyecto de nación, la política educativa no puede estar separada de los demás procesos que conforman la sociedad. Del Castillo afirma, "[...] las tendencias y características específicas con las que una sociedad se organiza, el modelo de sociedad que se formula en tanto proyecto económico y político, se expresa en la forma como se organiza la educación".⁶¹ La política educativa constituye entonces una interpretación de la política general y del proyecto de nación por lo que es parte sustantiva del modelo de desarrollo.

Si se tiene en cuenta que la política educativa se conforma con las decisiones que deben tomarse para hacer congruente la educación nacional con el modelo de desarrollo, las decisiones de política educativa, de acuerdo con Solana Morales, deben darse a tres niveles:

- *Marco normativo-jurídico.* Que comprende las disposiciones contenidas en la Constitución y demás instrumentos jurídicos relacionados con la educación.
- *Estructural.* En donde se definen, de acuerdo con esas disposiciones, los grandes objetivos y propósitos del desarrollo nacional.
- *Estratégico.* Ahí se señalan prioridades y metas en plazos concretos; su revisión, adecuación y retroalimentación debe ser periódica y objetiva, tratando siempre de ajustarse a las condiciones actuales y a los pronósticos y situaciones previsibles a corto plazo.⁶²

De acuerdo con el esquema anterior, estos niveles expresan un proceso progresivo que va de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto

⁶¹ RUIZ del Castillo, Amparo. *Crisis, educación y poder en México*. Plaza y Valdés, México, 1992, p. 34.

⁶² Citado por Guerra Rodríguez, Dióforo. *La descentralización educativa. Estrategia para el desarrollo*, LEEGA, México, 1987, p. 62.

es decir, las disposiciones normativas se operacionalizan en el nivel estructural, en donde se transforman en objetivos y programas, y por último en el nivel estratégico, se convierten en prioridades y metas concretas, permitiendo que las acciones educativas se lleven a cabo en forma ordenada, sistematizada y racional.

Finalmente, conviene señalar que en el capítulo IV se abordará la función normativa de la Secretaría de Educación Pública a través del análisis de sus finalidades, acciones y estrategias sustantivas, teniendo como condición el esquema descentralizado, y en perspectiva, la consolidación del federalismo educativo.

1.5. CONTEXTO Y SITUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),⁶³ a fines de 1997, la población nacional alcanzó 93.7 millones de habitantes, correspondiéndole a México el undécimo lugar entre los países con mayor población del mundo. Si bien la tasa de crecimiento disminuyó a lo largo de los últimos treinta años, la población aumentó significativamente en números absolutos. En efecto, mientras la tasa anual de crecimiento natural de la población en 1965 fue de 3.46%, hoy en día es de 1.88%, pasando la población de 42.5 a 96.3 millones de habitantes⁶⁴. La tasa anual de crecimiento demográfico del país de 1995 a 1997 fue de aproximadamente 1.4%, de mantenerse ésta, según estimaciones del INEGI, la población del país se habrá duplicado en 49.9 años.

Del total de la población en 1997, el 34.9% era menor de 15 años, mientras que la proporción de personas de 65 años y más, fue de 4.9%. Para este año, la proporción de hombres del total de población representó el 48.7%, en tanto que la de mujeres, el 51.3%. De 1973 a 1994, el número de hijos por mujer se redujo a menos de la mitad, de 6.21 a 2.90 hijos. La tasa bruta de natalidad estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para mediados de 1998 fue de 23.2 nacimientos por cada mil habitantes y la de mortalidad, de 4.4 decesos por cada mil personas.

⁶³ Cifras de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997* (ENADID), INEGI, México.

⁶⁴ Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica de México. Situación demográfica nacional y estatal 1998*, CONAPO, México, 1998.

En cuanto a su distribución geográfica, la densidad de población a nivel nacional en 1997, era de 48 personas por kilómetro cuadrado; no obstante, en entidades como Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Campeche, Durango y Coahuila, la densidad era de menos de 15 habitantes por km² mientras que en el Distrito Federal era de 5,587 habitantes por km².

A nivel de localidades y núcleos de población, se presentan los fenómenos de concentración en grandes centros urbanos y de dispersión en localidades pequeñas. En las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, que ocupan tan sólo el 2% del territorio nacional, reside el 25% de la población nacional, mientras otra cuarta parte de la población se ubica en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes. Ligado a este fenómeno de dispersión, se encuentra el de la pobreza, según estudios del (CONAPO), siete de cada 10 poblados de entre 100 y 999 habitantes presentan grados de marginación alta o muy alta.⁶⁵

Respecto a la existencia de servicios básicos, de los casi 21 millones de viviendas habitadas y registradas en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica⁶⁶ en 1997, el 78.2% de ellas tienen drenaje, el 88.1% cuentan con servicio de agua entubada y el 94.5% tienen energía eléctrica.

En materia de salud, en 1997 había 115.9 médicos por cada 100 mil habitantes, 181.9 enfermeras por cada 100 mil habitantes y 80.5 camas hospitalarias por cada 100 mil habitantes. A principios de 1995 aproximadamente 10 millones de mexicanos no contaban con un acceso regular a los servicios de salud.⁶⁷

Con relación a la actividad económica nacional, en 1998 el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 414,986.4 millones de dólares. La participación de los principales sectores económicos en el PIB, fue del 5.4% para el sector agropecuario; del 29.1% para el industrial, destaca en este caso el de las manufacturas que constituyen el 75.3% de su valor; y finalmente el sector de los servicios con el 65.6% donde sobresalen el comercio, restaurantes y hoteles con un 31.9%. Por otra parte, según resultados de la Encuesta Nacional de Empleo 1997, el 56.6% de la población de 12 años y más, pertenece a la población económicamente activa, la cual ascendió a 38'344,658 personas.

⁶⁵ Véase en *Perfil de la educación en México*, SEP, México, 1998, p. 7.

⁶⁶ INEGI, op. cit.

⁶⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Tercer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1997.

En cuanto a la situación sectorial, de acuerdo a datos del periodo escolar 1997-1998, la matrícula del sistema educativo nacional para el ciclo 1997-1998 era de más de 28 millones de alumnos, de los cuales 3.3 millones correspondió a preescolar; 14.6 millones a primaria; 4.9 millones a secundaria; 2.6 millones al nivel medio superior y 1.5 millones al nivel superior. El número de profesores ascendió a 1.4 millones y el de centros educativos a poco más de 212 mil.

Con relación al gasto destinado al sector educativo, el presupuesto aprobado en 1999 es de 181,300 millones 400 mil pesos, cifra que representa un incremento del 1.85 por ciento en términos reales con respecto al ejercicio fiscal de 1998. El monto de este presupuesto, es resultado de la suma de los ramos 11, 25 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El ramo 11 incluye los capítulos de gasto ejercidos por la Secretaría de Educación Pública que le permiten cumplir las funciones educativas, operativas, normativas y compensatorias que aún se encuentran asignadas al nivel central y los organismos federales. El monto aprobado asciende a 70 mil 649 millones 700 mil pesos.

El monto del ramo 25 se destina, por una parte, a sufragar los costos de aplicar aumentos salariales y de prestaciones a la plantilla del personal transferido a las entidades federativas y el Distrito Federal, para lo cual se dispone de 10 mil 935 millones de pesos y, por otra parte, a financiar la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal, a lo cual se destinan 10 mil 767 millones 500 mil pesos. En total el presupuesto del ramo 25 asciende a 21 mil 702 millones 500 mil pesos.

Por su parte, el ramo 33 canaliza recursos destinados al sector educativo a través de los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, de Aportaciones Múltiples (FAM), y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), este último de reciente creación. Los recursos del Ramo 33, para los tres fondos mencionados, ascienden a 88 mil 948 millones 100 mil pesos, más los recursos que, en su momento, se transfieran al FAETA.⁶⁸ En suma, el gasto destinado al sector representa el 26% del total del gasto federal programable. De este presupuesto, los gobiernos estatales ejercen directamente 70 por ciento.

⁶⁸ En el comunicado 24 del 13 de enero de 1999 de la Unidad de Comunicación Social de la SEP, se hace notar que el FAM contempla los recursos necesarios, 2 mil 487 millones 500 mil pesos, para atender las necesidades de infraestructura tanto de educación básica como de educación superior. Los fondos disponibles para educación básica importan mil 956 millones 500 mil pesos, en tanto que los del tipo superior ascienden a 511 millones de pesos. En términos reales, el FAM crece en 6.4 por ciento respecto de 1998.

Para el ciclo escolar 1999-2000, se espera atender en educación básica - preescolar, primaria y secundaria- una matrícula de 23.35 millones de alumnos. Según estimaciones de la propia Secretaría de Educación Pública, se abrirán alrededor de 4,000 escuelas y el número de maestros se incrementará en aproximadamente 15,000.

Para este mismo ciclo, la matrícula de educación preescolar alcanzará los 3.5 millones de alumnos, 70 mil niños más respecto del periodo escolar 1997-1998. Actualmente, nueve de cada 10 niños de cinco años asisten a la escuela. En educación primaria se espera dar atención a 14.6 millones de alumnos. Se considera que para finales de 1999, el número de niños entre los seis y los 14 años que no asiste a la escuela habrá disminuido de 2.8 millones en 1990 a 1.1 millones. En la actualidad, el 90% de los jóvenes llega a los 15 años con la primaria terminada.

En educación secundaria la matrícula estimada para el periodo escolar 1999-2000, es de 5.25 millones. Es en este nivel donde se experimenta el mayor crecimiento de la atención en educación básica, ya que en los últimos cinco años la matrícula se ha incrementado en 750 000 alumnos.

En lo referente a la educación media superior, para el mismo ciclo lectivo, la matrícula en los diferentes subsistemas que conforman este tipo educativo será de más de 2.9 millones de estudiantes. Lo anterior representa un incremento de más de 100 mil personas con respecto a la población atendida en el periodo escolar 1997-1998. En la actualidad se estima que el 46 por ciento de los jóvenes de 16 a 18 años de edad cursa alguna de las modalidades de la educación media superior.

En educación superior, para el año lectivo 1999-2000, la matrícula ascenderá a más de 1.9 millones de estudiantes.

De acuerdo con la información del cuadro *Indicadores de la educación Básica, 1994-95/1998-99*,⁶⁹ el comportamiento de los indicadores generales de matrícula, atención a la demanda, reprobación y eficiencia terminal, han presentado cierta mejoría a lo largo de los últimos periodos escolares. Tomando como base el periodo 1994-95, la matrícula en educación básica se elevó de 22,160.2 millones a 23,102.7 millones lo cual equivale a un incremento general del 4.3 por ciento. El mayor crecimiento se registró en secundaria donde el número de alumnos ascendió de 4,493.2 a 5,084.3, millones con una variación en el periodo de 13.2%.

⁶⁹ Secretaría de Educación Pública. Informe de ejecución 1997 del Plan Nacional de Desarrollo, México 1997.

El número de profesores experimentó un crecimiento del 9% en el periodo, pasando de 894,076 a 974,426. Como consecuencia del comportamiento de la matrícula en educación secundaria, es en este nivel educativo donde el crecimiento es mayor, con un porcentaje superior al 14.6%.

El número de escuelas en el periodo 1998-99 es de 194 506, cifra superior en 12.4% al número de escuelas existentes en 1994-95, que era de 172 980. Es en preescolar y en secundaria donde se experimenta el mayor dinamismo, con variaciones de 15.7% y 20.% respectivamente entre los años escolares comparados.

Para el mismo periodo, la atención a la demanda ascendió de 68.7% a 76.3%. El porcentaje de reprobación en primaria disminuyó de 8.1 a 7.1, en secundaria de, 23.5 a 22.0. La eficiencia terminal en primaria mejoró de 77.7% a 85.6%, mientras que en secundaria pasó de 76.2% a 76.1%.

Indicadores de educación básica, 1994-95/1998-99 ^{1/}							
Concepto	Ciclos escolares					(5/1)	(5/4)
	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 ^{2/}		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
Matrícula (Miles)	22,160.2	22,486.7	22,698.1	22,889.3	23,102.7	4.3	0.9
Preescolar	3,092.8	3,170.0	3,238.3	3,312.2	3,378.4	9.2	2.0
Primaria	14,574.2	14,623.4	14,850.5	14,847.8	14,840.0	0.5	-0.1
Secundaria	4,493.2	4,687.3	4,609.3	4,929.3	5,084.3	13.2	3.1
	894,076	914,633	946,606	968,013	974,426	9.0	1.6
Preescolar	129,576	134,204	146,247	145,029	147,928	14.2	2.0
Primaria	507,669	516,051	524,927	531,389	532,087	4.8	0.1
Secundaria	256,831	264,578	275,331	282,595	294,411	14.6	4.2
Escuelas	172,980	179,283	183,676	190,098	194,506	12.4	2.3
Preescolar	58,668	60,972	63,319	66,801	68,136	15.7	2.0
Primaria	91,857	94,844	95,855	97,827	99,627	8.5	2.0
Secundaria	22,255	23,437	24,402	25,870	26,743	20.2	4.2
Atención a la demanda (%)							
Preescolar	68.7	70.9	72.9	74.3	76.3	11.1	2.7
Primaria	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	0.0	0.0
Secundaria	88.4	88.6	87.8	87.9	88.7	0.3	0.9
Reprobación (%)							
Primaria	8.1	7.8	7.6	7.3	7.1	-12.3	-2.7
Secundaria	23.5	23.7	22.8	22.3	22.0	-6.4	-1.3
Eficiencia terminal (%)							
Primaria	77.7	80.0	82.8	84.9	85.6	10.2	0.6
Secundaria	76.2	75.8	74.8	75.3	76.1	-0.1	1.1

^{1/} Incluye los controles federal, estatal, particular y autónomo.
^{2/} Cifras estimadas.

A nivel de entidades federativas, de acuerdo con la información oficial disponible, que abarca hasta el periodo escolar 1995-1996, los indicadores de analfabetismo, escolaridad, eficiencia terminal, deserción y reprobación escolares, permiten ilustrar mejor la situación educativa del país.⁷⁰

⁷⁰ Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP), SEP, México.

Aunque en términos generales la tasa de analfabetismo ha venido decreciendo, entre entidades federativas persisten marcadas diferencias. Según datos disponibles correspondientes al periodo escolar 1995-1996, mientras los niveles de analfabetismo más bajos se situaron en niveles inferiores al 5%, en las entidades federativas donde este problema es más serio, los porcentajes superan el 25%.

El grado promedio nacional de escolaridad o nivel de instrucción del país, en el periodo que va de 1990 a 1995, pasó de 6.4 a 7.2 grados. Sin embargo, para 1995 las entidades federativas con niveles de instrucción más bajos no habían podido superar el cuarto grado, en tanto que en aquellas donde los grados de escolaridad son más altos, la escolaridad oscila entre 8.7 y 9.3 grados, lo que representa una diferencia de aproximadamente cuatro grados respecto a las primeras.

Aunque los índices de deserción en primaria han sido menores a los de secundaria, entre entidades federativas prevalecen serios contrastes. En 1995-96, la mayor deserción correspondió a Chiapas con 4.9%, en tanto que Baja California presentó la menor deserción con 0.08%. De las 32 entidades federativas, 10 de ellas presentaron una deserción en primaria igual o menor a 2%, en tanto que en 6 entidades los índices de deserción fueron de entre el 4 y 5 por ciento. La media nacional para este periodo escolar es de 3.0%. En secundaria, para el ciclo escolar 1995-96, el índice de deserción más alto correspondió a Durango, con 10.6%, mientras el más bajo a Nuevo León, con 4.7%. El problema de la deserción en este nivel educativo se presenta también de manera significativa en Michoacán y Zacatecas con 9.9%. Cabe señalar que la deserción que se presenta en Chiapas es de 5.8%, menor en 1.9 puntos a la media nacional que para dicho ciclo escolar fue de 7.7%.

No obstante, que en el periodo de 1991 a 1996 se aprecia una mejora importante en los indicadores nacionales y estatales, es preciso señalar también, la persistencia de desigualdades en el comportamiento registrado entre entidades federativas. En primaria por ejemplo, las diferencias entre los niveles más altos y los más bajos han sido del orden del 100%. Conviene citar el caso de Chiapas, donde durante el periodo referido persisten los niveles de eficiencia terminal más bajos, con porcentajes inferiores al 50%, en tanto que los niveles más altos corresponden a Baja California Norte,

Tlaxcala y Distrito Federal, con índices superiores al 90%. En secundaria, para el mismo periodo, la diferencia entre el valor más alto y el valor más bajo es de casi 10 puntos.

El problema de la reprobación escolar se presenta con mayor gravedad en secundaria; mientras que este indicador en el periodo escolar 1995-1996, es del 7.8% en educación primaria, en educación secundaria es de 23.7%. En este último nivel educativo, los índices nacionales en el periodo de 1990 a 1996, han fluctuado entre el 26.5% y el 23.7%. No obstante, en las entidades federativas con mayor reprobación los índices se sitúan entre el 37.3% y el 31.8%.