



*Universidad Pedagógica Nacional*

---

✓  
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA,  
U.S.E.I.

TESINA

Para obtener el título de Licenciada en  
Educación

Presenta

***Domitila Ibarra Espinosa***

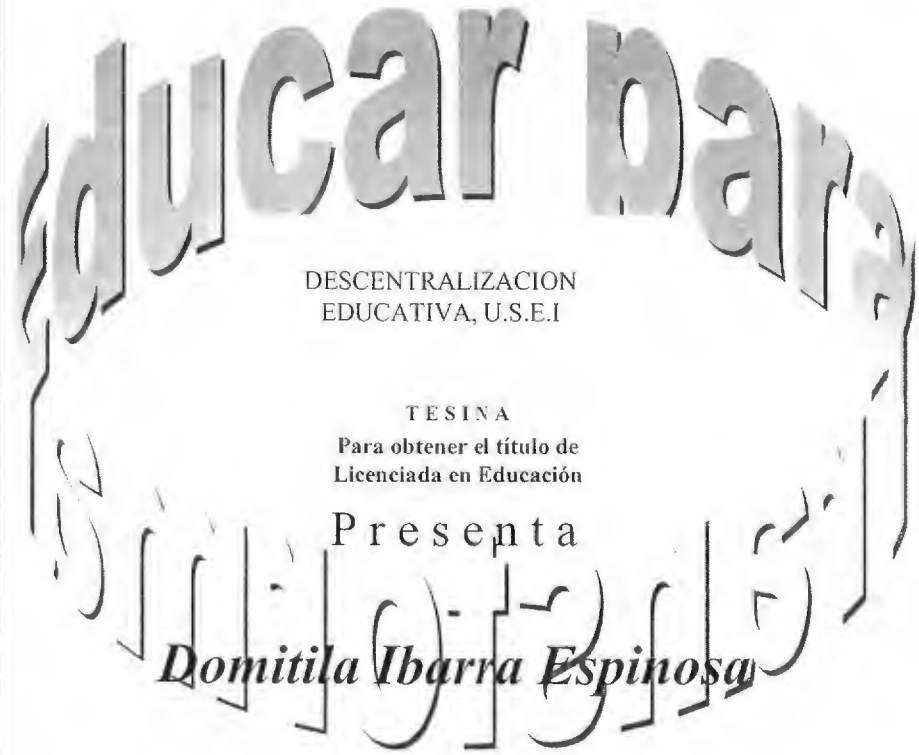
Asesor: Mtro: Juan Bello Dominguez

México, D.F

Diciembre 2000

*Universidad Pedagógica Nacional*

---



DESCENTRALIZACION  
EDUCATIVA, U.S.E.I

TESINA

Para obtener el título de  
Licenciada en Educación

Presenta

*Domitila Ibarra Espinosa*

Asesor: Mtro: Juan Bello Dominguez

México, D.F

Noviembre 2000

MÉXICO, D.F., A 13 DE DICIEMBRE DEL 2000 .

C. PROFR. (A) DOMITILA IBARRA ESPINOSA  
P R E S E N T E .

EN MI CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TITULACIÓN DE ESTA  
UNIDAD Y COMO RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO A SU TRABAJO  
TITULADO:

**“USEI, DESCENTRALIZACION EDUCATIVA”**

OPCIÓN: T E S I N A

A PROPUESTA DEL ASESOR (A) PROFR. (A) JUAN BELLO DOMINGUEZ,  
MANIFIESTA A USTED QUE REÚNE LOS REQUISITOS ACADÉMICOS  
ESTABLECIDOS AL RESPECTO POR LA INSTITUCIÓN.

POR LO ANTERIOR SE DICTAMINA FAVORABLEMENTE SU TRABAJO Y SE LE  
AUTORIZA A PRESENTAR SU EXAMEN PROFESIONAL, DE LA LICENCIATURA EN  
EDUCACION PLAN '94.

ATENTAMENTE  
“EDUCAR PARA TRANSFORMAR”



MTRO. JUAN BELLO DOMINGUEZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TITULACIÓN DE LA U. P.  
UNIDAD UPN-094 D.F. CENTRO



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL  
UNIDAD 094  
D. F. CENTRO



Con amor :

*A mi padre, en su recuerdo  
A mi madre y hermanos.*

*A mis hijos. Daniel, Angélica y Laura: por ser el eje e inspiración  
de mi vida.*

*A mi esposo José Antonio, por su apoyo.*

*Mi más sincero agradecimiento a la Universidad Pedagógica Nacional*

*Al paradigma de la Secretaría de Educación Pública, por permitirme su tiempo,  
espacio y equipo.*

*A mis maestros, por su valiosa enseñanza, en especial al maestro Juan Bello  
Domínguez, por creer en mí, por su confianza.*

*A mis compañeras y amigas, por compartir sus experiencias y conocimientos.*

*A todas aquellas personas que creyeron en mí, ofreciéndome su ayuda  
incondicional.*

**GRACIAS**

# INDICE

| <i>Tema</i>   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| <b>Introducción</b>                                       | <b>3</b>      |
| <br>  |               |
| <b>Capítulo I.- El Estado Benefactor en México</b>        |               |
| 1.1.- Antecedentes históricos                             | 10            |
| 1.2.- Las políticas del bienestar social                  | 14            |
| 1.3.- De Beneficencia a Asistencia Social                 | 24            |
| <br>  |               |
| <b>Capítulo II.- Descentralización y Desconcentración</b> |               |
| 2.1.- Antecedentes del Municipio                          | 33            |
| 2.2.- Descentralización y Desconcentración                | 37            |
| 2.3.- Desconcentración Educativa, USEI                    | 47            |
| <br>  |               |
| <b>Capítulo III.- U.S.E.I.</b>                            |               |
| 3.1.- Proyección Geográfica y Demográfica                 | 51            |
| 3.2.- Proyección Social y Cultural                        | 52            |
| 3.4.- Antecedentes de la D.G.S.E.I.                       | 58            |
| 3.3.- Servicios Educativos                                | 65            |
| 3.5.- Organización  | 74            |
| 3.6.- 2° Consejo Técnico de la D.G.S.E.I.                 | 81            |

|                      |    |
|----------------------|----|
| Conclusiones         | 84 |
| Citas Bibliográficas | 90 |
| Bibliografía         | 93 |

---

## INTRODUCCIÓN

Con el inicio de la etapa neoliberal en los ochentas, el Estado Mexicano inició una transformación en la vida municipal haciendo modificaciones y adiciones al artículo 115 de la Constitución, referentes al municipio, con el propósito de fortalecer su estructura y su función como unidad político-administrativa.

Históricamente el sistema político mexicano ha practicado un gobierno centralista ejercido por los poderes federales en perjuicio de los gobiernos locales, centralizando todas las actividades: industriales, comerciales, políticas, culturales, ect., por lo que la facultad de decisión se redujo considerablemente, coartando el desarrollo de los estados y municipios.

En el apartado correspondiente a la Asistencia Social, teniendo como antecedente a la Beneficencia, en este rubro he realizado un breve análisis de cómo se transformó el concepto de beneficencia, en que se consideraba la prestación de algunos servicios otorgados por instituciones particulares y por el estado, como un acto caritativo y un tanto indefinido, sin una responsabilidad específica por parte del estado.

A fin de atender las principales necesidades sociales, gestadas en la comunidad se dio cierto auge a estas políticas, periodo en el que se producen importantes acontecimientos como es la fundación de instituciones de salud entre otras, obligando a los trabajadores a depender del estado, en acciones y decisiones inherentes a sus derechos laborales y de la comunidad. Nulificando la participación ciudadana.

El origen de la asistencia social ha sido producto de un acontecimiento de solidaridad natural, basado en la evolución de actitud humanitaria frente a la pobreza y la invalidez de los marginados en extremo, hasta lograr una justicia básica en que se reconocen los derechos del hombre.

De esta forma es que la Asistencia Social se establece en nuestra Carta Magna, fundamentando y consolidando jurídicamente disposiciones de orden público e interés social, definiendo en forma concreta, el derecho a recibir protección y asistencia parte del estado, regulando la beneficencia, haciendo una obligación por parte del estado en proporcionar ciertos servicios a la ciudadanía.

He incluido aspectos del marco jurídico en el cual se encuentra legalmente sustentada así como las consecuencias de este cambio radical en el concepto de beneficencia y asistencia social.

Posteriormente en la Administración Pública Federal se implanto, un programa de descentralización que procura el ejercicio de los estados y municipios sobre los servicios educativos, entre otros, y de asistencia social, que con anterioridad eran ejercidos por las dependencias y entidades del sector público, centralizados en el D.F.

Bajo estas condiciones y siendo un organismo del sector público, el Sistema Educativo Nacional inició el proceso de desconcentración de los servicios educativos, con la llamada federalización, manifestándose como uno de los puntos fuertes del Programa Nacional de Desarrollo.

La Secretaría de Educación Pública como integrante de la Administración Pública Federal, quien definía y disponía de las políticas educativas que regían a todo el país pone en marcha el este proceso efectuando una "desconcentración administrativa o burocrática", tal como lo define el Dr. Miguel Acosta Romero, (que ha pretendido ser una descentralización) nombrando en cada uno de los estados a un representante de la Secretaría de Educación Pública que se encargará de recibir la transferencia de : personal, escuelas y los recursos de servicios educativos del gobierno federal a los gobiernos estatales de la República Mexicana, destinando un presupuesto a para cada una de las entidades.



Para el D.F., la llamada “descentralización” educativa, aún no es posible consolidar, ya que todos los organismos educativos siguen dependiendo de la S.E.P, regidos a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., a excepción de las secundarias Técnicas y Tele-secundarias.

Por otra parte y considerando que el desarrollo del país se ha caracterizado por una fuerte tendencia centralizadora en todos los ámbitos de la vida nacional, ahora el gobierno federal decide emprender un proceso de reversión, promoviendo la participación activa de la sociedad en la planeación y de los programas que deberán conducir al mejoramiento económico social y cultural del país.

Por lo tanto resulta importante incluir los antecedentes del municipio, su conformación, que históricamente se ha venido desarrollando y que en alguna etapa de la historia la centralización del poder de decisión ahogaba la vida municipal, hasta que la conquista del municipio libre se establece constitucionalmente por la Revolución Mexicana en nuestra Carta Magna, logrando cierta autonomía en los estados al tener derecho a expedir sus respectivas leyes orgánicas municipales, confirmando el régimen de libertad municipal.

Libertad municipal que no se ha fortalecido económicamente, hasta lograr su funcionamiento total, siguen dependiendo de la asignación presupuestal designada por el gobierno federal, ya que aún existen municipios en extrema pobreza y zonas marginadas que a pesar de sus grandes recursos naturales viven alejados de los más elementales servicios, incluyendo los de tipo educativo.

Por lo que resulta un tanto irónico pensar que los habitantes de esas zonas marginadas quieren y crean que su participación logrará la evolución del sistema educativo mexicano. Después de tantos años de sometimiento forzoso, de reprimir las protestas ciudadanas, de marginación, ahora resulta que la participación social será el eje central de las decisiones políticas del país, al menos en el discurso así se transcribe.

En este orden de ideas se encuentra conformado el trabajo que pongo a su consideración. En el primer capítulo, los antecedentes y políticas del estado benefactor en México.

He realizando una explicación detallada de los términos “descentralización” y “desconcentración”, ambos producto de la política neoliberal implantada por el gobierno de Miguel de la Madrid, que los gobernantes Carlos Salinas y Ernesto Cedillo han dado continuidad.

La desconcentración de los servicios educativos a nivel municipal, nos obliga a una revisión de los procesos, a determinar los mecanismos de operación, comunicación y apoyo en el municipio a través de los lineamientos y directrices que establece la S.E.P. con observancia de los sistemas estatales. En cuanto al orden de tipo administrativo, de asignación presupuestal o financiamiento y la tipología municipal, indica su inicio en el régimen de Miguel de la Madrid, dando continuidad el gobierno salinista y vigente en la actual administración de Ernesto Cedillo, en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En un tercer capítulo he concentrado la información referente al tema principal de esta tesina y que es en primera instancia, a una desconcentración de los servicios educativos, mediante el proyecto denominado U.S.E.I, en cual el proceso de reorganización de la educación básica en el D.F. manifestará sus resultados.

Comprobando que es posible acercar el servicio a la comunidad, mediante la creación de unidades de operación en las que se concentren los niveles de educación básica, así como especial, para adultos, e inicial.

Se ha elegido para ello la delegación política que concentra mayor población en el D.F. y que ocupa el segundo lugar en cuanto extensión territorial: Iztapalapa, que presenta problemáticas de vandalismo, asentamientos irregulares, con grandes

unidades habitacionales, organizaciones políticas, falta de servicios básicos en algunas de sus comunidades, ect.. ect.

Aunado a todo lo anteriormente descrito, se presentan las características específicas del Distrito Federal, que siendo la capital, el eje central de la regulación del poder constitucional y de las instituciones públicas que lo ejercen, en el que se encuentran concentrados los tres poderes, ejecutivo legislativo y judicial, la conformación por delegaciones políticas, complicando aún más la transferencia de los recursos, el deslindamiento de responsabilidades y la entrega del sistema educativo al gobierno del Distrito Federal, en este aspecto no logran empatar el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal para realizar la transferencia enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que la desconcentración del sistema educativo nacional en el Distrito Federal, la pretendida continuidad de los diferentes niveles educativos, el complejo movimiento de sustraer personal, plazas, presupuesto y recursos anteriormente centralizados y al mismo tiempo divididos en niveles educativos, para concentrarlos en unidades de educación básica, con el propósito "oficial" de cumplir con lo establecido en el Programa de Modernización Educativa aún se encuentra en proceso.

Regresando a la participación ciudadana, resulta, ahora que después de tantos años de dominio, de sometimiento, de mentiras. Cuando se ha educado a un pueblo para aceptar, para obedecer, cuando se ha enajenado la educación y alineado a sus profesores hasta convertirlos en instrumentos transmisores de conocimientos, con objetivos diseñados acordes a una política educativa intervencionista, cuando los programas oficiales han pretendido normar su análisis? Después de tantos años de envolver en su telaraña, ahora se pretende la participación ciudadana? Pero, además se pretende que despierten solos y que luchen contra todo ese sistema gubernamental de compadrazgos y corrupciones, en el que viven y se sostienen los diferentes núcleos sociales del país.

Una tarea bastante difícil, en la que los mexicanos deben despertar, levantarse, caminar y pelear, hasta lograr justicia y equidad, hasta lograr los objetivos planteados que beneficien a las grandes mayorías.

Pero el interés ( no tan oculto ) primordial es integrar a nuestro país en el engranaje mundial de la producción, pretendiendo atender al mismo tiempo las exigencias educativas que naturalmente se manifiestan cotidianamente en la vida escolar. De esta forma resolver dos problemas por una parte se preocupa el estado en dar educación al indígena, al más pobre, a los ancianos, para hacerlos productivos y dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por diversos organismos internacionales como el Banco mundial, el Fondo Monetario Internacional, la UNESCO, entre otros pero "habría que considerar como la fuente primordial de las determinaciones en materia de política educativa, a los acuerdos emanados del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio(TLC)" (54) , para que México pueda cumplir con el estándar fijado, con la función que le corresponde en este acuerdo, maquilar, producir obreros calificados.

Y por otra parte nos "permiten participar", dando opiniones y sugerencias, hasta que nosotros logremos la eferescencia necesaria para lograr un cambio radical. El PROMAP, apuesta a la escuela como unidad central, como eje de cambio.

Todo ello se viene a reflejar en este proyecto que inició como piloto y que hoy día se ha convertido en una Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa. Por lo que he considerado conveniente y útil, realizar una breve descripción de cada una de las modalidades y servicios que proporcionan los niveles educativos que la conforman en un tercer capítulo.

No obstante, los servicios de secundaria técnica, no han sido afectados por esta desconcentración ya que los directivos de ese subsistema lograron desligarse de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F. (de la cual depende la actual

---

54.- Guerrero Tapia Alfredo, El Modelo Neoliberal en la Educación, British Columbia Teachers' Federation, pág. 5. 1995

D.G.S.E.I ) incorporándose a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, razón por la cual sus escuelas ubicadas dentro de la Delegación Política de Iztapalapa se encuentran funcionando de manera independiente a la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa, lo mismo que las Tele-secundarias.

La descentralización educativa, originaria de un Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, (producto de una consulta ciudadana, en la que intervienen investigadores profesionales de la educación...), además de todos los obstáculos anteriormente descritos, sufre "mutaciones" en su recorrido por los diferentes niveles educativos, direcciones, sectores, zonas y escuelas, cada uno de ellos implementa, distorsiona o adapta la información de acuerdo a sus propias necesidades, perspectivas y/o contextos, dando la interpretación correspondiente.

Al respecto es necesario que se permita no solo la opinión de la ciudadanía, también promover la ***cultura del debate***, de la participación, del consenso y la ***intervención*** de la sociedad en el aspecto educativo, una intervención verdadera, no solo como un requisito a cumplir, como una actividad sin repercusiones.

Este trabajo concluye con la 2ª Reunión del Consejo Técnico, realizada el 16 de marzo del 2000, en la que se manifiestan los resultados obtenidos después de siete años de iniciado el proyecto piloto, en la que los representantes de los diferentes niveles educativos, los dirigentes, los encargados de la planeación, de las actividades técnico-pedagógica, de la investigación educativa en Iztapalapa, se manifiestan.

# Capítulo I

## *El Estado benefactor en México*

### **1.1.- Antecedentes Históricos.**

Resulta complicado, en el análisis histórico, definir en que momento evolutivo de las sociedades ha surgido el fenómeno en cuestión; el Estado de bienestar, resulta sumamente importante en la revolución Keynesiana, ya que nos permite entenderlo como un conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el simple hecho de serlo, el acceso a los servicios mínimos que garantizan la supervivencia social del individuo.

En 1880, en Alemania el concepto de estado de bienestar se utilizó por vez primera con el fin de explicar las reformas sociales introducidas por el canciller Bismarck, pero en Inglaterra circuló con el alcance actual, dando nacimiento a la revolución keynesiana. En 1942, la expresión se utilizó y quedó consagrada en el informe Beveridge constituyendo una parte primordial en el programa del gobierno laborista inglés. De este modo en los años 50 y 60 alcanza su máxima expresión, etapa en que algunos de los países industrializados incrementan considerablemente el gasto público destinado a los servicios sociales.

El estado de bienestar queda establecido en el concepto y en la práctica, "la adopción por parte del Estado de la responsabilidad de dar cobertura y protección al conjunto de los ciudadanos, con el propósito de atender sus principales necesidades sociales." (1)

---

1 Ander Egg. Ezequiel: *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Ed. Humanistas. Buenos Aires, Argentina. 1990.6.

“ La aceptación de los principios keynesianos de política presupuestaria permiten la ingerencia del estado en diversas áreas del funcionamiento social la revolución keynesiana es, central al estado de bienestar y no tanto porque garantice el pleno empleo, sino en cuanto que aumenta el techo de intervención económica del estado, sin el cual la política social se convertiría en meramente testimonialista.” (2)

Los cuatro grandes apartados de la política de bienestar, que se manifiestan en el proceso de crecimiento de las economías de mercado, gastos en los que se materializa esta política: educación, sanidad vivienda, pensiones y seguro de desempleo. “Necesidades cuya cobertura tiene que ser realizada por el Sector Público en la medida en que se corresponden con bienes públicos o bienes preferentes.” (3)

En las primeras etapas del capitalismo industrial el trabajo fabril era la única alternativa, por lo que su volumen en cuanto a la oferta de trabajo era adecuado. No obstante con el desarrollo de la economía capitalista fue necesaria, cada vez en mayor proporción, una clase obrera sana y educada, que garantizara la permanencia de los trabajadores en la cadena productiva y al mismo tiempo permitiera materializar la capacidad de las nuevas tecnologías aplicadas a la producción.

Los mecanismos tradicionales de defensa de los trabajadores pobres fueron afectados gravemente por el desarrollo y la consolidación del capitalismo “Las sociedades precapitalistas se apoyaban en la familia y en la comunidad, para garantizar la subsistencia de sus miembros. La ruptura de las relaciones familiares y comunales que acompañaba al desarrollo del mercado redujo progresivamente la eficiencia de este sistema en la consecución del objeto de seguridad, entrando en conflicto la economía moral del pasado y la racionalidad económica del presente capitalista.” (4)

---

(2) Muñoz Bustillo, Rafael; *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid España, 1989; pág. 25

(3) Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance. A study in public, Economy.* Mc Graw Hill New York, 1969. pág. 32.

(4) Hobsbawn E.J., *Trabajadores. Estudios de Historia de la clase Obrera*, Barcelona, 1979, pág. 48.

La especialización, producto propio del proceso de crecimiento, genera inseguridad entre los trabajadores, ya que los obliga a depender, de las decisiones que afectan sus intereses y en las cuales no tienen participación alguna, esto los obliga a demandar seguridad al sector público, liberando así de su cumplimiento a las empresas, que de esta forma no veían comprometido su proceso de acumulación, y al mismo tiempo mejoró el clima social simultáneamente.

La política de bienestar no solo actúa como un mecanismo adicional de generación de demanda social "funciones de legitimación y acumulación indirecta; manifestada esta última en los menores salarios existentes como resultado de la cobertura extra mercado de las necesidades de educación, salud, seguridad y en menor medida, vivienda" (5)

Dando un giro en los antecedentes del estado benefactor, actualmente los estados latinoamericanos dan prioridad a satisfacer las demandas sociales por encima de sus equivalentes de hace 30 años. Existe una preocupación y disposición por parte de muchos gobiernos en crear instituciones capaces de resolver las necesidades de bienestar de sus pueblos.

"El término bienestar social es un tanto vago y ocasionalmente tiene matices despectivos." (6) En Inglaterra las estadísticas oficiales de los servicios sociales abarcan: educación, salubridad, seguro social y servicios de bienestar local, como atención a los niños, alimentos escolares y alimentos de beneficencia, frecuentemente aparece en esta categoría la construcción de alojamientos públicos. "también en los Estados Unidos se emplea el término para designar fracciones similarmente vastas del gasto público." (7) en lo que respecta a América Latina, la previsión social puede

---

(5) O'Connor J, *La Crisis Fiscal del Estado*, Aguilar Barcelona, 1981, pág. 34.

(6) George V. Y P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Routledg-Kegan Paul Londres, 1975, pág. 80.

(7) Glennester, H. *Social Service Budget and Social Policy, British and American Experience*, Allen-Unwin, Londres, 1975, pág. 44.



incluir: seguro social, salubridad, educación, alojamientos de bajo costo, acción comunitaria, servicios sociales y servicios básicos como agua, drenaje y electricidad.

En la ciudad de México las estadísticas registran para un sector de desarrollo social en el que la educación se encuentra incluida, además de los servicios de salud, seguro social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas. La inversión pública federal por sectores identifica una categoría de bienestar social para gastos fijos de capital en obras públicas rurales y urbanas, la construcción de hospitales, escuelas, centros de salud y alojamiento. Por lo que el bienestar social se viene a reflejar como un término en el que todo se puede acomodar y que su significado puede existir la variedad de cosas y lugares.

Después de esta revisión general parece indicar que, aún cuando existe cierta forma de bienestar social, su cobertura se encuentra extremadamente fragmentada en lo espacial como también en el aspecto social, ya que el desempleado o trabajador independiente no tiene a donde recurrir si enferma, ¿cómo sobrevivir, si genera su salario día tras día de trabajo, ¿Cómo puede hacer sus pagos indispensables? Y si fallece sus hijos y su esposa quedan en el desamparo, aunado a que los gastos funerarios quedan inalcanzables al presupuesto familiar.

Pudiesen parecer ejemplos extremistas, pero en realidad son solo algunos de los problemas que enfrenta la gente que no cuenta con un bienestar social.

El concepto válido de la expresión estado de bienestar debe enjuiciarse a la luz de las experiencias de una sociedad que reúna sus elementos esenciales a aquello que se entiende como un capitalismo contemporáneo, es decir, si el capitalismo mexicano de las últimas décadas ha incorporado en su seno estos elementos, tiene sentido hablar de la existencia de un Estado de bienestar propio.

Por lo que a partir de los 50's y hasta mediados de los 60's, el estado de bienestar del capitalismo avanzado, vivió y fue interrumpido, únicamente, por la aparición del

estancamiento económico, pero principalmente, por la inflación. En México, por el contrario, la guerra no podía tener los mismos efectos catalizadores que en los países europeos por lo que el estado de bienestar requirió de un largo proceso de gestación, relacionado con la forma desigual y deformada con que se iban estableciendo las relaciones capitalistas contemporáneas y con las formas peculiares de intervención estatal en cada región.

## 1.2. Las políticas del Bienestar Social ✓

Probablemente, los orígenes del estado de bienestar mexicano provienen de la etapa cardenista. En este periodo se contribuye a la gestación del Estado de bienestar principalmente de dos maneras: “por un lado, centralizando e integrando las nuevas estructuras organizativas de las clase obrera, en particular un lugar excepcional en la articulación de las relaciones de poder, en la institución del presidencialismo; por otro, modificando definitivamente la concepción política e ideológica de las tareas del Estado mexicano en el proceso de la industrialización. El impulso a las movilizaciones obreras y campesinas permitió utilizar la política de masas como el crisol de un nuevo pacto social corporativo sumamente distintivo y eficaz para la estabilización del sistema político mexicano. Al mismo tiempo, la creciente intervención estatal en la economía estableció como una de sus más importantes prioridades en manejo de los déficit presupuestales como palanca del desarrollo económico posterior.

“Las políticas sociales cardenistas abrieron una nueva etapa con relación a las políticas posrevolucionarias precedentes, sin embargo, el énfasis estatal se concentró mucho más en la creación de obras de infraestructura que en la fundación de instituciones de bienestar fenómeno que será característico también de las décadas de los cuarenta y cincuenta” (8)

---

(8) Gutiérrez Garza, Esthela. *Los saldos del sexenio (1982-1988)*, Testimonios de la crisis del siglo veintiuno editores, México 1990, pág.141

no obstante, la tónica de las políticas sociales se va sometiendo a la estabilidad de la economía, en la medida en que el crecimiento económico permite elevar los desembolsos absolutos por el bienestar social.

La aportación del desarrollo estabilizador al estado del bienestar debe buscarse en los factores que permitieron la prosperidad capitalista durante los años del milagro mexicano.

Los principios iniciales en que se sustentó el modelo de sustitución de importaciones se desplazaron sistemáticamente hacia el recurso del capitalismo extranjero, el cual, mediante la instalación de procesos productivos relativamente obsoletos en el contexto de países capitalistas avanzados, se convirtió en el centro dinámico de un fordismo periférico o mejor dicho, de un patrón de reproducción capitalista de inspiración fordista.

“De esta forma, el régimen de acumulación dominante en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), durante los años de la posguerra está acompañado por un lado de regulación que incluye contratación de los salarios, el crecimiento de los salarios indirectos el dinero-crédito de curso legal y políticas estatales keynesianas. A este tipo de demulación combinada se denomina fordismo” (9)

Este fenómeno tuvo implicaciones muy significativas para el capitalismo mexicano al distorsionar el proceso de transformación tecnológica del capital nacional y alterar el esquema de la distribución de la ganancia; pero dentro de estos límites, significó también la instauración de las relaciones capitalistas esenciales prevaleciente en el nivel mundial.

---

(9) Gutierrez Garza Esthela, *la Crisis del Estado de Bienestar, Testimonio de la Crisis*, Siglo veintiuno Editores, México, 1988 pág. 31

Durante esta etapa se producen importantes acontecimientos constitutivos del estado de Bienestar: el reconocimiento de la presencia de los trabajadores del Estado con la fundación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1960; la realización de grandes avances en la política educativa y de vivienda; el inicio de un proceso de extensión del radio de cobertura poblacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con objeto de actuar en el campo del bienestar familiar y social, el cual se sustentó en los derechos y obligaciones que correspondían a los organismos públicos descentralizados: Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y lo que sintetiza todo lo anterior, la modificación sustancial de las prioridades en el gasto público, que elevaron el gasto relativo al bienestar social a un nivel que solo podría ser superada en los mejores años de la década de los sesenta.

Toda la prosperidad que implicó la etapa del “milagro mexicano” no fue capaz de suprimir las grandes desigualdades sociales, pues aún en el marco de la elevación de los salarios reales el ámbito de la masificación del consumo descansaba sobre el crecimiento de las clases medias y de aquellos estratos de la clase trabajadora ligados a los sectores más dinámicos de la economía, mientras que paralelamente se consolidaba otra esfera industrial más tradicional y sostenida sobre relaciones salariales basadas en la superexplotación del trabajo. Por otra parte, también para finales de los sesenta, se comienza a observar un declive en el ritmo de acumulación del capital privado que hizo inoperante el modelo de equilibrio entre acumulación y políticas económicas. Así pues, keynesianos y Estado de Bienestar pasan a convertirse en el centro de gravedad de la economía mexicana de la década de los sesenta, a pesar de la permanencia de una herencia ortodoxa sobre todo en el nivel de las políticas monetarias.

En este contexto, es necesario recordar las circunstancias peculiares de la sociedad mexicana de ese período que confiere un rasgo distintivo: por un lado, el hecho de que México ejerce una década de intervencionismo estatal de corte keynesiano en el momento en que el cono sur latinoamericano sufre el drama del militarismo y los

experimentos económicos neoliberales, y por otro, que nace en medio del desarrollo de la crisis internacional y de popularización en los medios académicos de la doctrina monetarista.

Estas circunstancias adversas, junto con aquellas específicamente internas como la petrolización de la economía y el manejo de la política financiera, pudieron actuar fatalmente sobre la suerte del Estado del Bienestar, pero por lo pronto no impidieron el florecimiento de políticas fiscales expansionistas y sobre todo, la utilización gubernamental del pacto social corporativo y las políticas de bienestar para lograr la estabilización del conflicto social.

La política de bienestar de los sesenta permitió además la aparición de nuevas instituciones sociales y junto con ello el reforzamiento del compromiso entre el Estado y el movimiento obrero oficial. La creación del Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) fue, sin lugar a dudas, el suceso relevante para el afianzamiento del Estado de Bienestar, pero también surgieron otras instituciones importantes como el FOVISTE, FONACOT, así como las aplicaciones presupuestales de la CONASUPO; además, deben mencionarse los programas federales como COPLAMAR, en materia de salud, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). La fundación del INFONAVIT y el FOVISTE en 1972 implicó por primera vez, la responsabilidad del Estado en la tarea de satisfacer las demandas de vivienda de la clase trabajadora y en términos del gasto público, se convirtió en el mecanismo idóneo para desencadenar un efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El INFONAVIT, en particular, cristalizó un proceso de negociación entre el liderazgo sindical y el Estado que se convirtió en el inicio de las negociaciones corporativas tan características de ese período. Acorde a la magnitud e importancia de las tareas a favor del bienestar social, al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación le correspondió realizar la base de la concepción educativa, convergiendo las problemáticas presentadas en un conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas, convirtiéndose en intermediario entre los

trabajadores y el estado, diseminando las corrientes antagónicas a la SEP, regulando y mediando las situaciones críticas no convenientes al sistema.

Y la creación de otras instituciones encargadas de brindar protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación, que viene a transformarla y a constituirla en el pilar de la salud integral. En este sentido la asistencia social se plantea la posibilidad de dar solución a la problemática generada por la ignorancia, la insalubridad, la desnutrición, la pobreza y otras situaciones indeseables de la dinámica social, que deben recibir atención prioritaria si se pretende lograr un equilibrio armónico y biopsicosocial, con el fin de obtener un nivel de vida homogéneo.

Por lo consiguiente, las políticas keynesianas puestas en práctica por el estado mexicano no se limitaron a utilizar el gasto público como un instrumento para sostener el ritmo de crecimiento fundado en el patrón de reproducción de inspiración fordista, sino que configuraron paralelamente una política de bienestar social que fue la base de la estabilización del conflicto social, a través del compromiso y el ofrecimiento de beneficios a la dirigencia sindical, tanto en lo que se refiere a la gestión administrativa de las instituciones sociales como en lo que respecta a la legitimidad ante la clase trabajadora.

Pero la vigencia de un Estado de Bienestar en nuestro país fue muy breve, irremediamente limitada por la crisis del sistema capitalista mundial y las contradicciones del modelo interno de acumulación. Rápidamente se produjo la bancarrota del paradigma keynesiano y los principios ideológicos neoliberales fueron penetrando y desarticulando las políticas socialdemócratas, convirtiendo al Estado de Bienestar en uno de sus objetivos esenciales de ataque. Por un lado, desde el punto de vista estructural, la crisis del capitalismo mexicano se había incubado en la grave desproporción entre los sectores I y II (medio de producción y medios de consumo) que redundó en la dependencia tecnológica con relación a Estados Unidos, así como en las relaciones inherentemente contradictorias del ciclo de reproducción en el

terreno de la distribución y del consumo, además, la crisis se agudizó por el creciente proceso de autonomización del problema de la deuda a partir de 1982, sin embargo, desde la perspectiva de la regulación de la economía, y más allá de las circunstancias estructurales que llevaron a la crisis, existieron otros factores específicos que generaron la crisis ulterior del Estado de Bienestar. En primer lugar, el abandono de los principios keynesianos por parte de los sectores socialdemócratas de la clase gobernante, el segundo, el carácter elitista de nuestras instituciones de bienestar que ha permitido llevar adelante su reestructuración neoliberal sin una resistencia importante del movimiento obrero oficial.

Efectivamente, a diferencia de los sexenios anteriores al gobierno de Miguel de la Madrid, cuando el gasto social se mantuvo alrededor del 7.8 %, en 1971-1976 y del 7.6% en 1977-1982, con relación al PIB, en los años de 1983 y 1987 este gasto descendió al 5.6%. así a lo largo de ese sexenio se deterioró el gasto en desarrollo social a una tasa promedio anual del 10%, lo que ha significado para la sociedad una disminución en términos reales del orden de un 54.6% con relación al año de 1981 cuando alcanzó su clímax el énfasis gubernamental en el gasto social.

En términos relativos, las circunstancias no han sido muy diferentes, a pesar de los intentos gubernamentales para manipular los datos estadísticos y ocultar así los hechos. Desde 1962, el gasto relativo en desarrollo social siempre permaneció por encima del 20% con relación al gasto público total y solo a partir de 1979 se comenzó a observar una tendencia descendente. El gasto social en términos relativos descendió hasta niveles sin precedente 13.8% con relación al gasto total como consecuencia de la crisis y a partir de entonces la administración de Miguel de la Madrid jamás consiguió rebasar ese nivel: "en promedio, en el periodo de 1983-1988 el gasto en desarrollo social con relación a al gasto total fue del 11.6 por ciento."

Indudablemente, la austeridad del gasto público en bienestar social es el resultado de las restricciones impuestas por la crisis pero, sobre todo, es una consecuencia también de la aplicación de políticas neoliberales que han modificado la prioridad de

las políticas sociales, para establecer la preponderancia de la lucha contra la inflación a partir de una contracción presupuestal deliberada, agravada solamente por el gigantesco servicio de la deuda, "48% del gasto público total, en promedio; para el período de 1983-1988, o bien, el 21% del PIB para los años de 1983-1987, en promedio." (10)

Las políticas sociales se reestructuran en una dirección que sugiere el desplazamiento de la responsabilidad colectiva asumidas por el estado mexicano en el pasado, hacia una responsabilización de los propios grupos sociales para que sean ellos, en la medida de lo posible, los gestores de su bienestar, además estas políticas sociales tuvieron como fundamento, hasta finales de 1987, el abandono casi total del pacto social corporativo que sustentó la creación del Estado de Bienestar.

El caso de México puede ser una buena ilustración de la reestructuración neoliberal, sobre todo si se considera el carácter tan desigual y selectivo de sus instituciones de bienestar. " En el ISSSTE la reestructuración ha sido básicamente presupuestal, pues no solo disminuyó el gasto público en un 43.8 % en el período 1983-1988 con relación al sexenio anterior, sino que desapareció virtualmente todo el subsidio gubernamental. En 1977 la contribución del gobierno federal al presupuesto del ISSSTE era de 40.4 %, reduciéndose en 1981 al 37.5 % y en 1983 al 16.3 %, a partir de entonces, entre 1984 y 1988, desaparece toda transferencia gubernamental. En cambio en el IMSS el subsidio estatal se mantuvo por encima del 10 %, salvo en 1981, pero para 1987 y 1988 descendió a 7.3 y 7.6 % respectivamente" (11). "En lo referente a la Asistencia Social para el año de 1993 se tenía un presupuesto de 7,045.8 millones de pesos, mientras que para 1986 fue modificado a 46,367.1 millones de pesos, cantidad superior a la de 1983 en un 658 %" (12), en la historia de las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero oficial en la pasada administración ha sido, hasta la firma del pacto de solidaridad económica, un recuento de permanentes enfrentamientos entre las decisiones del llamado "gabinete económico y las demandas infructuosas del

---

(10) *Ibidem*; págs. 48 y 55.

(11) Farfán, Guillermo, *Gasto Público y Bienestar Social en México*, Plaza y Valdez, México, 1987, pág. 71.

(12) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *Memorias 1983-1988*. págs. 202 y 204.



del Congreso del Trabajo para revertir los términos de la política económica. Desde el punto de vista gubernamental, la política de restricción salarial y la política selectiva de subsidios se han constituido en un componente central de la estrategia de combate a la inflación. Durante los primeros cinco años de gobierno neoliberal, las formas de negociación y satisfacción de las demandas derivadas del pacto social cayeron en desuso, pero sistemáticamente, la posición gubernamental en confabulación con el sector patronal se impuso sobre las presiones de la dirigencia obrera no solo en lo que respecta a las políticas de restricción salarial sino también, otras modalidades de las políticas de redistribución del ingreso, en particular la regulación del consumo popular.

Desde junio de 1984, las medidas de fijación de topes salariales se vieron acompañadas por la liberación de los precios de algunos artículos básicos como la tortilla y el pan, a partir de entonces, prácticamente todos los bienes que componen la "canasta básica" comenzaron a sufrir el mismo destino. Sin embargo, para abril de 1985 el "gabinete económico" comenzó a introducir por primera vez una política selectiva en materia de subsidios que se dio a conocer como la política de "precios diferenciales". Esta versión mexicana de la norma neoliberal de permitir la asistencia social a las clases populares para contar con una especie de "colchón de seguridad" político-social consistió en la idea de reducir los subsidios indirectos a todos los productos básicos, para restringirlos exclusivamente a ciertos bienes de consumo final de la clase trabajadora. La política de precios diferenciales permitió suprimir las transferencias gubernamentales en el nivel de la demanda global y del empleo, manteniendo los subsidios solo en aquellos espacios que por razones políticas y sociales no podían ser sometidos a la órbita de la oferta y la demanda. En otras palabras, esta política generó un sector económico predominante liberado a las fuerzas del mercado (dominado por los oligopolios), a la vez que sostuvo una provisión de bienestar restringido y marginado para la clase trabajadora, una economía libre contra una economía de los pobres.

En la formulación salinista de la política social, se reafirma la idea central de "mejoramiento productivo del bienestar social", originada en el gobierno de De la

Madrid, no aparece ya el concepto de política social, en cambio se habla de otros actores, sociales, se dice, a quienes se les exige sean responsables para contribuir junto con el estado al desarrollo social. "Sin embargo, la línea argumental central es que solo a través de la incorporación al empleo productivo, de la elevación de los niveles de productividad y el pago o salario justo, al mercado pues, se podrán elevar los niveles de bienestar. El estado realiza una política económica, esto es, regula las variables macroeconómicas, para posibilitar el crecimiento y junto con otros actores, productores y familias traducirlo a bienestar social" (13)

La creación y operación apabullante del Programa Nacional de Solidaridad pudiera ser una declaración tácita de la virtual desaparición de la política social posrevolucionaria.

El desprestigio, deliberadamente provocado por el ajuste e inducido por el mismo PRONASOL, de la institucionalidad bienestarista y de su apartado administrativo, resulta un escenario de bufones, "quizá la reelaboración salinista de la nueva política social persiga más deliberadamente objetivos asistencialistas, pero estos no están inspirados en el ideario constitucional"(14) sino en la pobreza extrema de las franjas sociales fuera de mercado, para intentar incorporarlas al mismo. En todo caso, estamos frente a un Estado subsidiario, pero muy selectivo.

Este rasgo de transitoriedad es también definitorio de la nueva política social. En sentido tradicional, la política social siempre ha sido concebida como la acción distintiva del Estado por procurar la reparación de los daños consustanciales provocados por la acción del mercado. Sin embargo, hoy se espera que con respecto a la reacción positiva del mercado, todas las relaciones serán de intercambio equivalente, por tanto, no habrá necesidad de subsidios, apoyos, pensiones, seguros, becas, ect.. En lugar de asegurar cada vez más la igualdad de oportunidades y ala posibilidad de recurrir al análisis y a la producción de acciones selectivas, con criterios

---

(13) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984.

(14) Valdés F. Francisco, *Reforma del Estado: La Constitución y el Mercado*, La jornada Semanal, núm. 75, 18 de nov. De 1990, pág. 11

de subsidiariedad, es decir responsabilidad compartida con presuntos beneficiarios. La consistencia de la nueva política social es amplia, la vertiente de programas tradicionales fue sometida a una reestructuración profunda en su concepción y operación, una vez que se les retiró casi el apoyo financiero gubernamental y se aumentaron las imposiciones para los usuarios y los empleadores. "Es el caso del IMSS, ahí la participación del Estado se redujo en los últimos diez años en casi dos terceras partes." (15)

La política social selectiva que se ha puesto en marcha, se encontró con un desafío formidable, pues la población objetivo del PRONASOL se duplicó respecto a la de 1982. en ese año, había en el país 9 millones de mexicanos pobres, para 1987 era ya de 17 millones y desde 1989 la mitad de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas, esto confirma el carácter secundario de la nueva política social.

Se apostó a que el mercado habilitase a las familias para que se provean de bienes sociales. Sin embargo, no se han esperado los resultados, para que el mercado surta sus beneficios, que no son inmediatos para demostrar la institucionalidad bienestarista, más bien se tomó la decisión de retirarse con demasiada anticipación, por lo que una vez más se queda inconclusa una inversión que no se contempló en un mediano plazo.

Lo mismo que se ha apostado a que las escuelas se propongan sus propios objetivos, diseñen su plan de trabajo, de acuerdo a las características propias de cada una de ellas con respecto a su comunidad, sin evaluar ni verificar sus resultados.

---

(15) Ibidem. Pág. 16

### 1.3.- De Beneficencia a Asistencia Social.

El origen de la asistencia social como acción colectiva está en el principio mismo de la solidaridad del grupo humano para su propia supervivencia conjunta, "la existencia, de casos extremos de minusvalía e incapacidad, atenta contra el grupo humano primitivo. O se le destruye, o se les abandona o se les reincorpora para que sean útiles a todo el grupo" (16)

Hay en este principio de sobre-vivencia básica del grupo, un elemento egoísta pero a su vez, un elemento de solidaridad con el inválido por el hecho de ser éste uno de los demás y compartir con ellos su vida cotidiana. "La solidaridad responde también a un principio de estima y afecto que se da naturalmente en el juego de las interrelaciones humanas de tipo primario" (17)

Es así como el grupo total se convierte en el agente mismo de una asistencia social que se podrá llamar natural. Frente a este, el grupo ajeno que por la lucha se impone y llega a dominar a aquel, verá de otra suerte a la invalidez.

"En los regímenes esclavistas y de servidumbre de los esclavos son más bien problemas de éstos y contrarios al interés de los dominantes" (18)

La civilización humana requiere de una gran evolución, para superar estas barreras y aún no acaba de lograrlo. Sin embargo, la misma solidaridad natural de unos con otros dentro del grupo familiar, clásico, tribal y del poblado comunitario evoluciona a través de una concepción humanista en la que el hombre es considerado en su dignidad intrínseca, más allá de sus particulares pugnas y diferencias de etnia, casta y clase social.

---

(16) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Asistencia Social Programas Institucionales*, Méx., 1994, pág. 12

(17) Herskovits, Melville, *El hombre y sus obras*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 336.

(18) Linnton Ralph, *Estudio del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México 1959, pág. 243

"De la compasión se pasa a la concepción de la caridad religiosa a la de una justicia básica que reconoce los derechos del hombre" (19)

A través de la historia se registra una evolución en la actitud humana frente a la pobreza y a la invalidez de los marginados en extremo

Por lo anterior se puede reconocer que en la evolución de la asistencia social, existen cuatro niveles que se superponen entre sí, pero que marcan pautas específicas:

a).- "Las acciones pre-institucionales o para-institucionales; de lo que se puede llamar una ayuda protectora espontánea. Su base reside en la buena voluntad de los asistentes frente a los asistidos y en lo que podría considerarse como caridad primaria. Estas acciones corresponden a un horizonte de sociedad tradicional en que el paternalismo de unos se superpone a la actitud aplastante o de la lucha de otros, pero en la que el indigente el inválido aparecen un tanto inermes" (20)

b).- "Un segundo nivel está formado por Instituciones de beneficencia; que sistematizan su acción frente a los necesitados y establecen formas típicas de protección, ayuda, atención y defensa del mismo. También aquí cabe un espíritu caritativo, que puede llegar a secularizarse, dando lugar a lo que se ha llamado filantropía organizada institucionalmente." (21)

c).- "Finalmente se puede aludir a un cuarto nivel de acciones institucionales de asistencia social en un sentido más amplio. Se concibe que ésta sólo puede alcanzar logros trascendentes si se la lleva a una verdadera acción de promoción social y de movilización de agentes en las mismas comunidades. Tanto en un sentido preventivo como en uno de atención subsecuente" (22)

Es así que la asistencia social en México, requiere satisfacer determinadas necesidades tanto fisiológicas como económicas y sociales con el propósito de llevar una vida normal dentro del proceso productivo.

---

(19) Bousquet Marie Helene de, *Le Service Social*, Ed. PUF, Paris 1965, pág. 8

(20) *Ibidem*, pág. 63.

(21) *Ibidem*, pág. 63 y 64.

(22) *Ibidem*. Pág. 64

La educación es uno de los elementos más importantes, ya que en la cultura de cada país, ahí reside su riqueza y la grandeza de cada nación, sin embargo, el desarrollo desigual que caracteriza a los países en proceso de crecimiento, como es el caso de México, provoca una formación de grupos con un mayor grado de vulnerabilidad y menores posibilidades de ingreso y mantenimiento autónomo en el contexto social.

Considerando que la educación es uno de los factores prioritarios del bienestar social, el gobierno mexicano tiene por mandato constitucional, la educación gratuita y obligatoria así como responsabilidad de toda la sociedad, de sus sectores y de sus comunidades, para lo cual deben participar : la federación, los estados y los municipios.

De esta forma es que la base jurídica que orienta los criterios fundamentales de la educación mexicana se encuentran expresados en primera instancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emanada de la Revolución Mexicana y operante a nivel nacional, como lo indica en su artículo 3°:

"Artículo 3°.- "Que tienda a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; que se funde en el progreso científico y luche contra la ignorancia y sus efectos, contra la servidumbre y los prejuicios; que sea democrática y promueva el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." (23)

La Asistencia Social en México se encuentra en nuestra Carta Magna originada en una serie de leyes que la fundamenta y consolida jurídicamente en México, en esta Ley, aplicada en toda la República y en el que sus disposiciones son de orden público e interés social, se define en forma concreta, el derecho social a la protección que tiene toda persona y que clasifica en su artículo 24, los servicios en tres tipos:

- I. De atención médica
- II. De Salud Pública
- III. De asistencia Social

---

(23)Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Porrúa, México 1993. pág. 10

La Ley también impulsa legalmente a la descentralización a través de la distribución de facultades entre la federación y las entidades federativas.

Se fundamenta de igual forma en la "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", publicada en el Diario Oficial, el 9 de enero de 1986.

En esta Ley se reglamenta y coordina los servicios de Asistencia Social que presta la federación, las entidades federativas y los sectores social y privado, esto garantiza al mismo tiempo su concurrencia y colaboración.

"Para los efectos de esta Ley se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva." (24)

en los términos del artículo anterior, son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social son principalmente los más necesitados y desamparados.

Los que viven en zonas marginadas, los que por sus carencias económicas no tiene acceso a los servicios básicos que otorgan las instituciones establecidas para determinadas organizaciones.

---

(24) Diario Oficial, jueves 9 de enero de 1986, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, art. 3º, pág. 11

Las Mujeres en periodo de gestación o lactancia.

Los Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos de maltrato.

Los Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-músculo esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias;

Los Indigentes;

Las Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales;

Las Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono

Los Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y queden en estado de abandono.

Los Habitantes del medio rural o urbano- marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, y

Las Personas afectadas por desastres" (25)

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid confirió a la asistencia social el carácter de actividad prioritaria en el desarrollo del país.

Anteriormente se consideraba con el concepto de caridad a la asistencia social, en vez de una obligación del Estado para servir a quienes lo necesitan, así como las medidas que se han dispuesto para fortalecer su estructura operacional y de servicios.

Las políticas descentralizadoras de la administración de Miguel de la Madrid, tuvieron como objetivo fortalecer el federalismo normativo de las relaciones políticas, económicas y sociales que implican la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo del país, realizando trabajos que propiciaron estrechar lazos de cooperación con estos niveles de gobierno.

---

(25) Ibidem, pág. 11



Como consecuencia de estas tareas se firman los convenios de coordinación y cooperación con los gobiernos de las 31 entidades federativas, que derivaron en la igualación a nivel nacional de programas institucionales, bases jurídicas y estructuras orgánicas de los sistemas estatales en algunas instituciones de bienestar social, en apoyos de índole técnico, administrativo y financiero.

También en este contexto y en el ámbito de los Convenios Únicos de Desarrollo, "se firmaron acuerdos de coordinación con 29 entidades federativas para crear en cada una de ellas sistemas estatales y subcomités especiales de asistencia social, que vienen a ser los instrumentos de planeación, programación, presupuestación, evaluación e intercambio de ideas entre federación y estados en materia de asistencia social; de cuyo funcionamiento han resultado programas que en este campo han permitido aglutinar esfuerzos, acciones y recursos de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado.

La descentralización de la asistencia social llegó también a los municipios. En coordinación con los gobiernos estatales se constituyeron sistemas municipales que apoyados en su operación por sus similares estatales atienden en su mayoría a los pobladores de áreas rurales marginadas." (26)

Cabe señalar que las organizaciones que tienen como objetivo asistir a la sociedad, no han logrado disminuir los grandes índices de gente en abandono, niños de la calle, minusválidos carentes de apoyo, sin oportunidad de ingresar al campo productivo, limpiaparabrisas, los traga-fuego, en fin, existen miles de gentes desamparadas, sin apoyo. Aunado a esto las poblaciones indígenas que son marginadas constantemente en sus más elementales derechos, e ignorados en su calidad de personas, hundiéndolas aún más en su miseria, sin

---

(26) Instituto Nacional de Administración Pública, *Administración del Sector Salud*, enero-junio 1987, México, pág. 150

hogar, tierra ni trabajo y sin apoyo económico, obligados por las circunstancias a delinquir y al mismo tiempo expuestos al abuso y maltrato del sistema legislativo y judicial .

Tal planteamiento me lleva a concluir que la Asistencia Social, independientemente de las bases jurídicas que la hacen posible y legítima, carece del interés gubernamental para homogeneizarla en todo el país, hasta lograr servir a los que verdaderamente lo necesitan y no beneficiar la corrupción y aumentar la burocracia.

El gobierno de la República determinó que la Asistencia Social es prioritaria en el desarrollo del país: "hoy en día el progreso no puede clasificarse como autentico si no beneficia a la sociedad en su conjunto" (27)

La educación es elemento fundamental a la que todos los mexicanos tenemos derecho, de acuerdo al artículo 3° de nuestra Carta Magna.

Es una obligación que el Estado así como los Municipios impartan la educación preescolar, primaria y secundaria. De esta forma es que se deja el concepto de caridad reemplazándolo con el de servicio social.

El sistema educativo nacional debe enfocarse principalmente a solucionar las causas y los problemas que se presentan a fin de atender demandas de la población para satisfacer sus necesidades educativas.

De acuerdo con la filosofía de la Revolución Mexicana, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid asumió como un deber el propio compromiso de servir a los más desprotegidos proponiendo como acción prioritaria la descentralización de la vida nacional, entendida como un proceso de revisión

---

(27) Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, pág. 32

de competencias del sistema federal.

Dentro de este contexto, el constituyente permanente aprobó las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional estableciendo una reforma de nuestra perspectiva histórica logrando sentar las bases jurídicas para otorgarle al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración que le permiten desarrollar mejor sus actividades económicas, políticas y culturales.

Con base en los principios políticos se definió a la planeación democrática como instrumento de gobierno, determinando el marco en que se fundamenta el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se fijan las orientaciones generales.

En el nivel estatal tiene bajo su responsabilidad la prestación y coordinación de los servicios de Asistencia Social en la entidad. Establecer los lineamientos, normas y objetivos que orientan las acciones en este nivel de gobierno.

Con este fin, el Convenio de Desarrollo, es el instrumento de coordinación de acciones y transferencia de recursos entre el estado y la federación, ello permite la prestación de los servicios que integran el Sistema Estatal de Asistencia Social.

El sistema se conforma de dos elementos fundamentales:

- El subcomité especial de Asistencia Social; que se integra por las dependencias federativas y estatales que proporcionan esos servicios.
- El programa de Asistencia Social; que define las inversiones que los gobiernos federal, estatal y municipal destinan a las actividades de Asistencia Social, así como precisa las acciones que al respecto se realizan.

“En este contexto, el sistema estatal se relaciona con el nacional mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación e intercambio de información sobre las acciones e inversiones realizadas, los servicios prestados y demás aspectos en la materia; así también se relaciona con el municipal, proporcionándole asesoría para la planeación, organización y programación de las actividades, procurando de esta manera su congruencia con las normas y lineamientos establecidos por los sistemas estatal y nacional. (28)

En el nivel municipal, el tercer escalón del sistema, que se encarga de procurar la prestación de los servicios asistenciales a los grupos sociales desamparados, promoviendo así el desarrollo integral de la comunidad municipal.

Al inicio de la administración salinista “Con el propósito de lograr su simplificación, se modificó la estructura programática de tal forma, que los diez programas existentes se consolidaron en cuatro sustantivos y uno administrativo, logrando su compatibilidad con la estructura programática sectorial para cumplir con los objetivos y obligaciones, que marca al Organismo la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” (29).

---

(28) Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*, 1986, Méx. 1986, pág. 23

(29). Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Memoria de Gestión, período: dic. De 1988- agosto de 1994, México, pág. 4

## CAPITULO II

### DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION

#### 2.1. Antecedentes del Municipio.

Es importante, conocer los antecedentes históricos del municipio antes de profundizar en el tema de la descentralización, para conocer su conformación actual.

El origen del municipio en México se puede identificar poco después de la conquista, cuando el 22 de abril de 1919, se constituye el Ayuntamiento de la Villa de Rica de la Veracruz. De ahí partió la autorización para la conquista de México por las milicias comunales encabezadas por Hernán Cortés, con el grado de Justicia Mayor del propio Cabildo veracruzano.

Tras la caída de Tenochtitlán (México), en manos del conquistador, el 13 de agosto de 1521, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán, para posteriormente, en 1524 fundar el Ayuntamiento en la nueva Ciudad de México.

Los primeros ayuntamientos metropolitanos estaban integrados por un alcalde mayor. Dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12; en 1527 se redujeron a 7 y en 1528 nuevamente se fijaron 12. después el Ayuntamiento se compondría de 15 personas, cuya permanencia en sus puestos era de perpetuidad, en virtud de que habían comprado los puestos; ellos elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba el poder central. Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

A fines del siglo XVII, seis de los regidores de la ciudad de México, eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia del puesto.

En el propio siglo XVIII, el régimen de intendencias inició en el ciclo de influencia francesa. En 1767, Carlos III envió a la Nueva España al visitador don José Gálvez, quien dictó ordenanzas de Organización Municipal promulgadas por el virrey en 1771, y que centralizaban la administración edilicia. Las ordenanzas de Intendentes en materia hacendaria. Estos remplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y con tal carácter, presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales.

A principios del siglo XIX, en México, los españoles tenían más influencias en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos, esto causó que, con motivo de la intervención francesa a España, el Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

La Constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico: pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos que duró todo el siglo IXX y la primera década del XX, presidiendo el gobierno del municipio y sujetado a su voluntad a los propios ayuntamientos, estos jefes políticos también se llamarían prefectos políticos.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó inexistentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La Ley Centralista del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

Sin embargo, la Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y durante la Reforma y el gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del general Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal y los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal, estos tenían una jerarquía superior a la de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia con el Gobierno del Estado. Mientras tanto, las obras de ornato, los servicios de agua, mercado y en general, las obras y los servicios públicos sólo se realizaban en las ciudades más importantes.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, de la Revolución Mexicana sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

La Revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910 y en la que participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Dieguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera, y el sonorenses Alvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El gobierno del estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por Ley el 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno Constitucional encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal .

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, había ignorando al Municipio y le confería a los estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró necesario consagrar constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La conquista del Municipio Libre quedó instituida constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con base en ese principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales, que a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

Derivada de la Constitución Federal y de las constituciones de los estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que deben entenderse como el fortalecimiento a los estados y municipios.

En la administración de Miguel de la Madrid se señaló el imperativo de fortalecer económicamente a los estados, para que estos, en uso de su competencia derivada del artículo 115 de la Constitución, fortalezcan a los municipios, base de nuestra organización política, que resulta una base errónea si no tiene recursos suficientes.

Fortalecer el fisco estatal, para que al mismo tiempo se fortalezca a los municipios, es la mejor manera de lograr una unidad total del país.



## 2.2.- Descentralización y Desconcentración.

La explicación acerca de la descentralización política, económica y administrativa, implica necesariamente definir y comprender un concepto paralelo: la desconcentración, ya que existe una enorme confusión entre ambos términos.

Se distinguen dos tipos de descentralización: la política o federalismo y la descentralización por establecimientos públicos o administrativos y es a esta última la que comúnmente se conoce como desconcentración o descentralización administrativa o burocrática.

En general, se dice que la descentralización consiste en transferir parte de los poderes, principalmente los de decisión de una autoridad central a otra cuya competencia es menos general. Pero cuando solo tiene lugar el traslado o movimiento de órganos y oficinas, sin que ello implique una autonomía e independencia con respecto al poder central, se trata de un fenómeno de desconcentración.

Lo cual quiere decir que, la descentralización implica no solo tener autonomía para encontrar medios y métodos más adecuados, sino incluso para optar por objetivos o fines propios, o al menos para poder jerarquizarlos libremente, mientras que la desconcentración se queda solo en el nivel de poder seleccionar los medios más eficaces para lograr los objetivos que señalan desde una entidad superior.

A continuación cito algunos conceptos sobre los dos términos en cuestión: descentralización y desconcentración que han sido empleados con la misma connotación en forma equivocada.

El Dr. Miguel Acosta Romero establece el cuadro que se expone a continuación para diferenciar ambos conceptos.

## **Desconcentración**

## **Descentralización**

Establece órganos inferiores subordinados  
A una Secretaría, Depto. De Estado o a la  
Presidencia

Puede contar con personalidad jurídica

Puede contar con patrimonio propio

Posee Facultades limitadas

Establece órganos que dependen  
indirectamente del Ejecutivo

Tiene personalidad jurídica

Tiene Patrimonio propio

Posee facultades autónomas

(30)

---

(30) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México 1991, pág. 179.

Para el Dr. Gabino Fraga la descentralización se basa en la no dependencia al ejecutivo de los órganos administrativos y la desconcentración a la creación de organismos fuera de la sede del gobierno federal (31)

“La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad en la organización del estado y de la Administración Pública, Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho: la descentralización política y la descentralización administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-político y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal y que son fundamentalmente las entidades federativas y los municipios” (32)

La distinción más importante entre la definición política, reside en que, los ciudadanos pueden intervenir localmente en la designación de las autoridades por medio del voto, a diferencia de la administrativa.

Para el mismo Acosta la descentralización administrativa, en el estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante deposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o bien que es de interés público.

Don Gabino Fraga opina que la descentralización es otro tipo de organización administrativa que al mismo tiempo tiene diversas modalidades, “...sucede en algunos casos que el estado, para poder dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses se ven comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades. En otros casos, la

---

(31) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1991, págs. 302-328

(32) Acosta Romero Miguel, *op. Cit.* Pág. 179-180

naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, obliga a sustraer los actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderles" (33)

"De acuerdo a la jurisprudencia del Gobierno Federal y la Oficina de Asesores de la Presidencia de la República. (34)

"La desconcentración administrativa consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de las mismas, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados". (35)

"La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema de este servicio" (36)

---

(33) Fraga, G. Op cit. Pág. 302.

(34) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Pac, México, 1993. Arts. 4° y 27.

(35) Fraga Gabino, "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa. *Desconcentración Administrativa*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, Col. Seminarios, No. 1, pág. 290.

(36) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 54.

la desconcentración administrativa amplía la creación de organismos con facultad para decidir, se establezcan fuera de la sede de los gobiernos federales, en circunscripciones ajenas, incluso, a la organización política-administrativa de la República, lo cual conduce a un mejor y más eficiente funcionamiento de la administración pública y permite a los particulares atender con mayor facilidad los asuntos en sus propias regiones sin necesidad de acudir hasta la capital.

La desconcentración administrativa constituye, primero, un procedimiento de carácter jurídico. Lo cual significa que la delegación de facultades se debe efectuar en fundamento en una ley que lo permita, y como segundo paso la delegación y creación de estructuras administrativas fuera de la sede de poderes federales.

“Es indispensable una ley que dé validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación” (37)

Victor Flores cita: “...La desconcentración administrativa implica no una ruptura con la centralización, sino una delegación de funciones que siguen siendo vigiladas y controladas básicamente por organismos centrales”. (38)

Conviene subrayar que habitualmente los términos desconcentración y descentralización son, erróneamente, empleados como sinónimos.

Sin embargo cuando menos en México, no puede existir la descentralización, puesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, estipula claramente que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal entendiéndose que Todos los órganos contemplados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 dependen del gobierno central

---

(37) Ibid

(38) Flores Olea Victor, "La Participación Popular en las decisiones Político Administrativas", Desconcentración Administrativa, op cit, pág. 225

de la Federación, como:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Contraloría General de la República
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Pesca
- Departamento del Distrito Federal

A los anteriores organismos debe añadirse: la Procuraduría General de la República, en su calidad de consejera.

Se concluye que la desconcentración administrativa es la delegación de autoridad y responsabilidad extraterritorialmente a la sede de los poderes federales, conservando el gobierno de la unión la rectoría de las funciones públicas, para hacer más económica, ágil y expedita la administración del estado.

Aunque debe destacarse que esta desconcentración debe realizarse con apego a un marco jurídico preestablecido.

“La desconcentración administrativa se ha practicado desde hace mucho tiempo, aunque en algunos casos en forma imperfecta y a veces sin ley que la autorice. Así en el seno de las Secretarías de Estado, es frecuente la delegación de las facultades del secretario a favor de los funcionarios sometidos a su autoridad, directores y jefes de departamentos. También son conocidas las agencias regionales de secretarías, como las de Agricultura, Hacienda, Industria y Comercio y una multitud de comisiones, juntas, institutos, ect.” (39).

De esta forma puede señalarse que la mayoría de las acciones que se pretenden como descentralización y que está llevando a efecto el gobierno federal son principalmente desconcentraciones de algunas de sus actividades, lo cual no anuncia una verdadera vía de desarrollo, tan necesaria en estos momentos pues lo que realmente se requiere, es que la relación Estado/ Municipio se dé en un verdadero marco de descentralización, principalmente en lo económico y en lo político, ya que así se fortalecería el desarrollo regional y de todo el país, en forma integral y verdadera. Esa es la razón por la cual las reformas al artículo 115 Constitucional se pretenden en este sentido pero, lo importante es que se lleven a la práctica, pues “El municipio sigue teniendo una participación restringida y las grandes diferencias entre ellos (entre los diversos niveles de gobierno) hacen difícil y complicado el establecimiento de mayores y mejores políticas de participación en la toma de decisiones y en asignación de recursos” (40); y solo le quedan como vías concretas de acción, el aprovechamiento de los mecanismos de concentración que existen entre las diferentes instancias de gobierno, tales como el Convenio Único de Desarrollo, (CUD), los comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), ect., e incorporar y diseñar sistemas de gestión que le permitan aprovechar mejor sus recursos y al mismo tiempo hacerse llegar a otros medio para vigorizar la acción municipal y orientarla hacia un desarrollo más integral del país.

---

(39) Fraga Gabino, op cit. Pág. 291

(40) Mejía Lira José , Descentralización y Administración Municipal, CIDE, México 1988, pág. 19.

El desarrollo económico, del país ha desembocado en una distribución geográfica desigual de productores y consumidores que dificulta y encarece el costo mismo de la vida.

Las causas son diversas: falta de planeación integral, la concentración de los polos industriales de desarrollo, la poca o nula integración de profesionistas en los órganos de gobierno de los municipios, la inadecuada estructura administrativa, la corrupción en todos los niveles jerárquicos, por citar algunos ejemplos.

Se puede afirmar que la desigualdad económica del país tiene mucho que ver con la política de industrialización seguida desde la década de los veinte. Esta siempre ha contribuido a establecer una economía de aglomeración, es decir, una economía concentrada en determinados puntos geográficos, principalmente en las grandes ciudades y centros urbanos, que son sinónimo de centros industriales del este, del norte y centro del país.

Desde los inicios del sexenio de Miguel de la Madrid se manejó la tesis de que era necesaria la descentralización de la vida nacional. Algunas de las medidas económicas adoptadas en el campo fiscal por la legislatura del estado de México, por ejemplo, en relación con las atribuciones de los municipios fueron:

1. "Impuesto Predial
2. Impuesto sobre traslación de dominio
3. impuesto sobre fraccionamientos
4. derechos por Licencias de Construcción de obras, fusión y subdivisión de prédica." (41)

estas son algunas de las acciones mediante las cuales se fomenta la descentralización económica hacia el municipio y se fortalece, en consecuencia, su capacidad de.

---

(41) Valdéz Mondragón josué, *Descentralización Económica en los Municipios*. Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. # 16-17, Oct.1984. Marzo 1985, INAP, México pág. 78



gestión administrativa y política frente a los estados y federación

En cierta forma, a través de la descentralización económica el gobierno federal se propone combatir problemas como la marginación en todas sus formas, el analfabetismo, la prestación de servicios públicos en todos los municipios, de salud y seguridad social, ect. Al mismo tiempo se pretende fortalecer a estados y municipios que se han marginado del desarrollo económico, político y social de varias regiones (principalmente las urbanas), para que participen de una forma más armónica e integral con el resto de la República.

Sin embargo, analizando brevemente los objetivos gubernamentales señalados en el texto anterior, podemos pensar que el gobierno federal solo pretende. "...descargar sobre los municipios y entidades federativas diversas acciones que antes realizaba el jure o de facto el gobierno federal, v.gr. la introducción de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpieza, mercados, panteones, rastros y seguridad pública. Ahora todos estos servicios deberán financiarse con los mismos recursos económicos que los municipios sean capaces de recabar de las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre la propiedad inmobiliaria y los actos jurídicos gravables que sobre ella se efectúen." (42)

Algunas de estas acciones descentralizadoras se han llevado a cabo sobre todo en municipios urbanos, pero la pobreza de la gran mayoría de los ayuntamientos del país hace necesario que el gobierno federal y los gobiernos estatales sigan participando en la introducción de los servicios básicos.

Así una verdadera descentralización económica consistiría en apuntar hacia el federalismo económico, que implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, y al mismo tiempo, revisar los subsidios a la inversión y al consumo.

---

(42) Gutiérrez Garza Esthela, *La crisis del Estado de Bienestar*, op.cit., pág. 100-101.

Más, el proyecto estatal (la modernización en todos sus aspectos) no contempla acciones de tal índole, solo implica los administrativos.

Por otro lado, en los momentos críticos las transferencias del gobierno federal son cada vez menores, debido a los programas de reducción del gasto público. Se argumenta que los municipios, al igual que la mayoría de las empresas paraestatales, deberían ser autosuficientes. Esto lleva implícita una contradicción: que los “logros” alcanzados por los municipios se ven frenados por las políticas de austeridad y ajuste del gobierno federal.

La descentralización consiste en la transferencia de responsabilidades y funciones, en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). El ejemplo claro es el proceso de federalización educativa por parte de la SEP, en el cual se inició una transferencia administrativa del centro hacia la periferia; mientras que la desconcentración no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración central, en este caso la Secretaría de educación Pública mediante oficinas en las diferentes entidades que se han considerado convenientes, pero, sujetas siempre a una asignación presupuestal hecha por estado.

La descentralización no se encuentra sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados son sujetos de controles especiales, ni a jerarquías, tienen personalidad jurídica y con un patrimonio propio, contrariamente a los órganos desconcentrados que se incluyen dentro de un presupuesto general de la SEP, como se encuentra el caso de USEI, que cuenta con asignaciones particulares, pero carecía de un presupuesto independiente y no tiene autonomía orgánica ni personalidad jurídica propia, ya que depende, en este sentido de la normatividad establecida por la secretaría respectiva.

La finalidad de la desconcentración, se refiere a la transmisión hacia la periferia las decisiones tomadas desde el centro, agilizando los trámites administrativos.

En 1982 siguió vigente el proceso de descentralización de la educación, pretendiendo hacerla más eficaz y elevando el aspecto cualitativo de la misma, perfilándose a un propósito de una nueva reasignación de la responsabilidad financiera correspondiente a cada nivel de gobierno y la iniciativa privada, que permitiese a la vez, opciones para mantener económica y materialmente el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Entró así en vigor el denominado proyecto de la descentralización de la educación básica y normal, formulada por el entonces Secretario de la SEP Jesús Reyes Heróles, quien sugirió que tal proceso de des -incorporación favorecería los preceptos del federalismo. Que en el concepto de Pagaza: "La distribución de competencias es el método jurídico-político que se establece en la Constitución de un estado federal, con base al cual se asignan las facultades legales entre las distintas esferas del gobierno; enumerar las atribuciones de cada estado miembro, correspondiendo a los poderes federales las facultades residuales y... las atribuciones del poder central, correspondiente a los estados miembros las residuales."(vid supra)

"Federal es la forma de Estado opuesta al central... existen los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial... en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general... se limitan mutuamente con el... de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio... Los estados ( ) son libres y soberanos ...disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos... poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás estados miembros y a los del estado federal... (El pueblo) ejerce una sola soberanía con órganos diferentes y en dos planos distintos: nacional e internacional (federal) y local (estatal)... México y sus estados forman una unidad jurídico-política..." (vid supra) -Conceptos de Emilio O. Rabasa.-

Esta situación se hizo patente el día 8 de agosto de 1983, como lo señalan Pichardo P. y F. Silva, con un decreto que otorgaba facultades a la misma SEP para poner en práctica convenios con los gobiernos de los estados a fin de que constituyeran Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, éstos a su vez se integrarían por un consejo encabezado por los representantes del poder ejecutivo

estatal, de los servicios educativos estatales y federales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Así que, el 20 de marzo de 1984, en el Diario Oficial de la Federación, se establecen los lineamientos de la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal:

"Se establecen como bases para la descentralización que:

- a) La SEP continuará ejerciendo su facultades normativas y aquellas referentes al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
- b) los servicios educativos federales y estatales sostendrán su presente régimen jurídico y administrativo;
- c) seguirán funcionando la Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios;
- d) los trabajadores de los niveles a descentralizar conservarán su relación con la SEP y mantendrán vigentes sus derechos individuales y colectivos;
- e) se mantendrán las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación;
- f) se pondrán a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios educativos federales, conservando su régimen jurídico y administrativo presente."

Estos postulados "oficiales" se han venido manejando, pero ha sido difícil o casi nula su aplicación, la tarea por disminuir el enorme aparato administrativo de la SEP, fomentado por "palancas" y el consecuente temor de enfrentar problemas sociales resulta un círculo vicioso que desencadena sobre-posiciones de renovadas

estructuras administrativas que fortalecen la burocratización de la propia dependencia y de las decisiones del mando central.

Para reformar el Sistema Educativo Nacional se emprende la llamada "Modernización Educativa", resultado de un concepto político denominado "Liberalismo Social", política incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

México, una vez más pretende revalorar su proceso educativo como instrumento para lograr un modelo social y su respectivo desarrollo y bienestar; el cual adquiere matices prioritarios y estratégicos más acentuados que en otras etapas de nuestra historia.

### 2.3.- Descentralización Educativa, U.S.E.I.

La crisis económica y la restricción presupuestal impuesta por el gobierno federal ha afectado fuertemente el sistema educativo nacional profundizando las tendencias privatizadoras que pretenden eliminar el sentido social de la educación.

De acuerdo a las políticas educativas en forma de "recomendaciones" para los países latinoamericanos, las que para México se convierten en exigencias, hechas por diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), principalmente, además de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la UNESCO, marcando la pauta los acuerdos emanados del *Acuerdo Trilateral de Libre Comercio*. Entre Canadá Estados Unidos y México.

Mediante los cuales se otorga prioridad a la educación primaria y a "elevar" la calidad de los servicios educativos que se proporciona en las escuelas, se persigue "oficialmente", equidad en la enseñanza, garantizar la atención a los grupos desprotegidos, a los indígenas, a las clases sociales de bajos recursos, a las mujeres, e incluso a los ancianos. Pero, tal objetivo tiene un doble sentido, por una parte se pretende brindar protección a los mas necesitados, pero, al mismo tiempo, resulta productivo, ya que posibilita su incorporación de estos al mundo laboral.

Índice de que nuestro desarrollo como nación se encuentra comprometido, las políticas educativas son generadas a partir de los intereses de grupos financieros internacionales y no a las exigencias de la sociedad mexicana, esto no quiere decir que este en desacuerdo con esta inserción, lo lamentable es que sobresalga el interés del gobierno por maquilar, por cumplir con ese pacto tácito de convertir al mexicano en obrero calificado, sin mayores aspiraciones y de esta forma proporcionar el engranaje para el funcionamiento industrial globalizado.

El Programa de Modernización de la Administración Pública, desprendido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el

28 de mayo de 1996, con el objetivo de transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficiente con una actitud de servicio que “satisfaga las legítimas necesidades de la sociedad, así como combatir la corrupción y la impunidad con el impulso de acciones preventivas y/o correctivas de los cuales se derivan los subprogramas” establecido en el PND.

1. *Participación y atención ciudadana*
2. *Descentralización y desconcentración administrativa*
3. *Medición y evaluación de la gestión pública*
4. *Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público*

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece estrategias y acciones para fortalecer la Modernización de la Administración Pública mediante el análisis, la revisión, adecuación y congruencia entre funciones, facultades y estructuras que contribuyan a mejorar la cobertura, calidad y efectividad en la prestación de los servicios públicos.

Para ello se ha consultado en los diferentes contextos económicos, políticos y sociales en el que se desarrolla nuestro país, para diseñar los Planes y Programas de Trabajo que guían la educación básica en nuestro país, con una fuerte influencia constructivista, se han elaborado de acuerdo a una convocatoria para la participación voluntaria de las instancias involucradas en materia educativa, profesores, padres de familia, investigadores, científicos, a través de una consulta nacional, esto nos permite vislumbrar un arduo trabajo científico en su elaboración. Trabajo que desafortunadamente no cumple un objetivo desinteresado, ya que no se vigila, evalúa ni se modifica con el mismo criterio con el que fue creado.

El Programa de Modernización Educativa, el Plan y Programas, en sí, el Plan Nacional de Desarrollo, en todos sus aspectos, ha pasado y está pasando por una serie de “filtros, negociaciones, amalgamas y a veces distorsiones, con respecto a sus propósitos originales” (43), y de acuerdo al criterio personal de los involucrados.

---

(43) Urbina Soria Javier, Girón Hidalgo Blanca, Figueroa Campos Milagros en *Valores y Metas de la Educación en México*, SEP, ed. De la Jornada Mex. Pg 49.

Si bien es cierto el Programa para la Modernización Educativa nace en medio de un fuerte recorte económico al gasto asignado al sistema educativo, también es cierto que el PND reconoce la necesidad de transformar nuestro sistema de justicia, aceptando que la corrupción es motivo del descontento social y propone actualizar el marco jurídico, pero, no se han preocupado por darle un seguimiento formal y con responsabilidades, llevando a cabo y verificando su cumplimiento:

Fomentar la descentralización con la finalidad de modernizar la administración pública.

Rendición de cuentas responsable transparente y puntal.

Atención apropiada a mujeres, jóvenes, discapacitados y a la 3° edad.

Para los trabajadores al servicio de la educación: actualización, capacitación laboral apoyo tecnológico. Una sólida formación de valores y actitudes como lo estipula el artículo 3° de nuestra Constitución, fundada en un conocimiento científico.

Reacondicionamiento y modernización de infraestructura y equipo, comunicación e informático

Sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio que garantice la calidad profesional.

Así como la evaluación objetiva y oportuna de cada uno de estos puntos, en concordancia con el PND.

Dentro del Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, en su concepto educativo se encuentra la Descentralización del sistema educativo nacional en el que se desprenden los recursos centralizados, hacia los estados, la federalización, esto como uno de los puntos fuertes del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

Al respecto la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., a través de su Dirección General de Planeación y Programación ha puesto en marcha el proyecto piloto denominado USEI (Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa), en junio de



1993, con el objetivo central de "lograr que la escuela vuelva a ser un espacio creativo, resultado de la participación social y del desarrollo de un proceso educativo de calidad" (44). la referencia fundamental tiene su raíz en los planteamientos de transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

De esta forma se transfieren competencias desde la organización central con la creación de la USEI que se presenta como un modelo estratégico sujeto al mismo ordenamiento jurídico de la SSED, por lo que, sin personalidad jurídica propia, sin autoridad independiente para tomar y ejercer las decisiones necesarias y sujeta a las políticas educativas de la subsecretaría de servicios educativos para el D.F., se desconcentran los niveles educativos de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria diurna, especial, física y extraescolar para dar nacimiento a la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa.

Este proyecto piloto en la delegación política de Iztapalapa, observa características políticas, sociales, económicas y demográficas, convergiendo en una compleja dinámica social (como se detalla en el siguiente capítulo) implicando un gran reto para el sistema educativo nacional.

Se realizó esta desconcentración al interior del D.F., sin darle la debida importancia a "resolver la injusticia social y a evitar la protección de la corrupción" (45). Por lo que los cimientos de este proyecto se tambalean.

---

(44) USEI. *Calidad de la Educación Básica, reorganización de los Servicios de Educación Básica en el D.F.* Méx., 1994.

(45). - *La jornada*, jueves 13 de abril de 2000.

## CAPITULO III

### **UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA**

#### **3.1.- Proyección Geográfica y Demográfica**

Al realizar una breve reseña de la conformación geográfica de la delegación política de Iztapalapa, nos permitirá remontarnos a su historia, su geografía, a su población, comprender las dinámicas sociales que se han desarrollado a lo largo de su historia, así como su heterogeneidad.

De acuerdo a las diferentes versiones que existen con respecto al origen del significado de Iztapalapa, la que más se acerca a su definición es " Atravesando el agua" (46)

Iztapalapa, pertenecía al estado de México, pero en 1825, se integra al Distrito Federal y en 1889 a la prefectura de Tlalpan, cuando aún los estados se organizaban por municipios y sus gobernantes no eran electos.

Después de varias reformas a la Ley Orgánica del D.D.F se organizó en 16 delegaciones, quedando integrada como la 9ª delegación.

Iztapalapa cuenta con una superficie de 116 Km<sup>2</sup>, por lo que territorialmente, en extensión se coloca como la segunda delegación política más grande del distrito Federal este aspecto permite la afluencia de grandes cantidades de obreros y campesinos provenientes de diferentes estados y delegaciones, por lo que Iztapalapa comienza a transformarse en una zona habitacional, marginando las áreas de cultivo.

Se encuentra ubicada al oriente de la Ciudad de México, colinda al norte con la delegación de Iztacalco, al sur con Tláhuac y Xochimilco, al noroeste con una parte de la delegación Benito Juárez, al suroeste con el Estado de México.

En el año de 1940 El 72.5% son nativos de Iztapalapa y un porcentaje de habitantes 46

---

(46).- Macazago Ordoño Cesar. *Iztapalapan*. Ed. innovación, Mex. Cortés Hernán, Cartas de Relación. Ed. Porrúa, 1969 pág. 40 42

aproximadamente 14 % son provenientes de otras delegaciones y otro tanto de los estados, hasta la década de los 40's la población se había incrementado en un 16%. Pero bruscamente en los 50's se incrementa en un 200%, ascendiendo a 76,621. Después de este incremento poblacional tan importante, se han ido gestando aumentos considerables, hasta llegar a la población actual de 1, 490.499 habitantes, lo que representa el 18.1 % de la población total del D.F., según el Censo Nacional de Población de 1990

La migración rural a urbana, la disminución de la mortandad, el incremento de los servicios de salud, los grandes índices de natalidad, así como la gran extensión territorial que posee Iztapalapa, la ha convertido en la segunda delegación más poblada del Distrito Federal.

Las áreas urbanizadas se elevaron en un 162%. Este alto índice de crecimiento poblacional provocó en gran medida que en Iztapalapa se creasen zonas habitadas en forma irregular, carentes de servicios públicos, así como también zonas invadidas, invasiones sin planificación urbana.

Adicionalmente hoy se presentan procesos de reubicación de grandes cantidades de familias procedentes del resto del D.F., así como de inmigración de familias centroamericanas. Este hecho ha propiciado el establecimiento de cinturones de miseria, así como de dinámicas muy complejas de propiedad de la tierra, organización y cohesión social, liderazgos y violencia. Es importante destacar que San Miguel Teotongo y San Lorenzo Tezonco son aún áreas de crecimiento poblacional importante.

### **3.2.- *Proyección Social y Cultural***

El resultado del crecimiento poblacional tan acelerado, sin planificación de los servicios públicos básicos ha propiciado zonas de muy bajo desarrollo, grandes vacíos urbanos.

**179038**

Esta conformación y dinámica social en la delegación ha generado que en ella exista un gran número de organizaciones de movimientos urbanos: La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente popular Francisco Villa (FPFV), el grupo Antorcha Popular, Asamblea de Barrios, la Unión de Comerciantes, Inquilinos y Colonos (UCIC), entre otras, además de las uniones o asociaciones de vecinos de cada colonia, barrio y unidad habitacional, esto hace a Iztapalapa una delegación altamente participativa en conflictos *políticos y sociales*.

En el aspecto económico, según el Censo Nacional de Población de 1990, la población económicamente activa representa el 33.5 %, con un índice de ocupación de 97.3 %. El 21.4 % de la población ocupada percibe menos de un salario mínimo, el 44.5 % entre uno y dos, el 1.6 % más de diez y el 1 % no percibe ingresos (del 31.5 % restante no se tiene información), este dato arroja la probabilidad de los altos índices de *delincuencia* dentro de la delegación.

Una franja industrial, con 3,176 unidades económicas (10.5%) y 68,867 empleados y el sector de servicios con 28,384 establecimientos (13.8 %) y 68,159 empleados (8.1 %) indicadores que reflejan una *precaria economía*.

Algunas zonas características de Iztapalapa son: "El Cerro de la Estrella" en el se encuentra el Convento de Culhuacán y la sede del Archivo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, parque nacional en el que se ha descubierto y restaurado una pirámide prehispánica la del "Fuego Nuevo" construcción que data del siglo XVI por lo que ha sido declarado monumento colonial, convertido en Parque Nacional, en sus faldas se encuentra un antiguo Palacio tipo teotihuacano, ignorado por la mayoría de sus habitantes. En épocas anteriores funcionó una de las más importantes plantas de tratamiento de aguas residuales de América Latina, así como la planta de rebombeo y de almacenamiento que daban servicio al 80% de la población de Iztapalapa.

Existen juegos infantiles y áreas recreativas. Lugar preferido por la gente que gusta de practicar algún deporte, par el atletismo resulta excelente por extensión.

La Vocacional No. 7, CONALEP III, el volcán Yuhualilxqui, el cerro Tehualki, la Unidad Habitacional Fave Sedena, la Unidad Cooperativa de Trabajadores de la Sección de Pesca, El Reclusorio Oriente, el Panteón San Lorenzo Tezonco y el Panteón Civil.

La Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Tecnológica, la recién creada Preparatoria en la Ex Cárcel de Mujeres, el Colegio de Ciencias y Humanidades Oriente, el Deportivo Santa Cruz Meyehualco, Las extensas áreas destinadas a estos espacios, la falta de vigilancia policiaca, los precarios recursos económicos de la mayoría de los iztapalacences, los grandes asentamientos humanos, la falta de servicios públicos, falta de áreas deportivas y recreativas, fomentan aún más el vandalismo y la delincuencia.

A pesar de la extensión de la línea 10 del Sistema Colectivo de Transporte Metro con ocho estaciones y la remodelación ampliación de la Calzada Ermita Iztapalapa, el transporte público en las horas "pico" muestra insuficiencias, los cerros habitados se encuentran aún más carentes de este servicio y la *inseguridad social* se hace más patente.



## Antecedentes de la D.G.S.E.I

El proceso de federalización educativa llevado a cabo en mayo de 1992, modificó la organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, al integrar acciones para “atender las nuevas demandas de la globalización económica” (47) y al mismo tiempo representar una “descentralización” del sistema educativo en el D.F., mediante el proyecto piloto denominado USEI. Esto supone que superará las limitaciones del modelo de administración centralista con el que operó la educación básica anteriormente.

La Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa como proyecto piloto de reorganización de los servicios de educación básica en el D.F, presentó en 1994 el proyecto “**Generalización de la Educación Básica en Iztapalapa**”:

“En este documento, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Nacional para la educación, es creada para llevar a cabo un nuevo esquema de administración que posibilite una autonomía pedagógica y la gestión escolar así como dar respuesta a la falta de equidad y heterogeneidad social y pedagógica, transitando de la educación centrada en la oferta a la racionalidad centrada en la demanda.”

Para ello se propuso desarrollar los siguientes puntos:

- ❖ Hacer partícipes en la definición de necesidades, en la toma de decisiones y en la política educativa a los todos los protagonistas del proceso: alumnos, docentes, directivos, padres de familia y comunidad.
- ❖ Impulsar el desarrollo educativo local a través de un proceso creciente de
- ❖ participación de personas, grupos, organizaciones y comunidades que habitan en las localidades de Iztapalapa.

---

(47) Aboites Hugo “*Neoliberalismo y Política Educativa*”, Rev. Viento del Sur, Núm. 7 Méx. 1996.

- ❖ Apoyar a las comunidades para construir una red de nuevos liderazgos que permitieran dinámicas colectivas, participativas y democráticas en beneficio de la educación.
- ❖ Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje asegurando el acceso de todos a la educación básica.
- ❖ Concebir a la escuela como núcleo fundamental del sistema educativo y un espacio cultural abierto a la pluralidad.
- ❖ Concebir al currículum como la expresión de la práctica de la función socializadora, formativa y cultural de la escuela.
- ❖ Lograr continuidad en el aprendizaje y en la enseñanza de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, así como de la educación que se ofrece a los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.
- ❖ Revalorar la dirección y supervisión escolares, circunscribiéndolas al campo técnico-pedagógico de gestión escolar y de vinculación con la comunidad.
- ❖ Desarrollar órganos colegiados que analicen los problemas y atiendan las necesidades del servicio escolar.
- ❖ Lograr que los niveles educativos que históricamente se han desarrollado de manera aislada se integren, para ello se consideró necesario transformar las concepciones y formas de operación institucional, es decir, planear, organizar y administrar los servicios educativos básicos.

Por lo que se concentro personal docente y administrativo de las direcciones generales habitan en las localidades de Iztapalapa ya que no se contaba con recursos propios, ni presupuesto autorizado.

El personal que en pocos casos fue invitado a participar en el “gran proyecto educativo” en el que las posibilidades de superación personal, académica y económica se planteaban “ prometedoras”. La mayoría fue enviada en calidad de “necesidades del servicio”, y esto obviamente no tiene nada que ver con los conceptos de justicia y la equidad.



El 17 de julio de 1993 al llegar a las instalaciones de la U.S.E.I., en la Avenida Ermita Iztapalapa núm. 1873 en la Colonia Los Ángeles, en una nave industrial compartida con expedientes y archivos de otra índole, ahí se edificaría el nuevo proyecto.

Durante los primeros días fue un caos total, sin organización, el personal se integraba sin mayor preámbulo. Este panorama inicial provocó la primera decepción del personal que esperaba un efusivo recibimiento.

Posteriormente se agrupó al personal por el nivel educativo proveniente con la promesa de que posteriormente sería reubicada de acuerdo a sus expectativas, promesa que nunca se cumplió, ya que la USEI funcionaría gracias a los conocimientos que el personal había adquirido en su anterior adscripción, transmitiendo los conocimientos a los que se integraron posteriormente, de esta forma es que funcionó la USEI.

Los fundamentos legales para llevar a cabo esta desconcentración se encuentran estipulados en el manual de organización de la D.G.S.E.I, se contemplan todos y cada uno de los que interfieren legalmente en su aplicación: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y otros implicados en el proceso, eludiendo el factor humano. No existe documento de aceptación por parte de los trabajadores en la mayoría de los casos, para el cambio de adscripción, el personal fue seleccionado en forma arbitraria de acuerdo a la delegación domiciliaria del trabajador, incluyendo las delegaciones aledañas a Iztapalapa, por supuesto que el personal con "influencias" decidió por cuenta propia.

La estructura de las instalaciones se encontraban divididas para el funcionamiento por medio de módulos en los que se atendían los trámites de todos los niveles de educación básica.

Por lo que fue necesario que el personal transitara y conociera el funcionamiento de todos los servicios educativos de los diferentes niveles concentrados en USEI, sin manuales de funcionamiento u organización, específicos. No existió ni existe

capacitación alguna para el personal de nuevo ingreso en las actividades destinadas a realizar.

El siguiente diagrama muestra la organización del funcionamiento de la U.S.E.I, que perduró hasta la reorganización y reubicación física de las cuatro regiones: Centro, Juárez, San Lorenzo Tezonco y San Miguel Teotongo, desconcentración que hasta la fecha no se ha llevado a cabo en su totalidad, ya que los recursos financieros, materiales y humanos siguen dependiendo del Área Central, ocasionando retraso y congestión.

El diagrama # 1 presenta la organización de la U.S.E.I. en el año de 1995 la cual operaba en su Área Central con aproximadamente 500 personas, esta misma organización dio origen a la actual D.G.S.E.I.

# Organización de U.S.E.I. en 1995

U.S.E.I. 1995

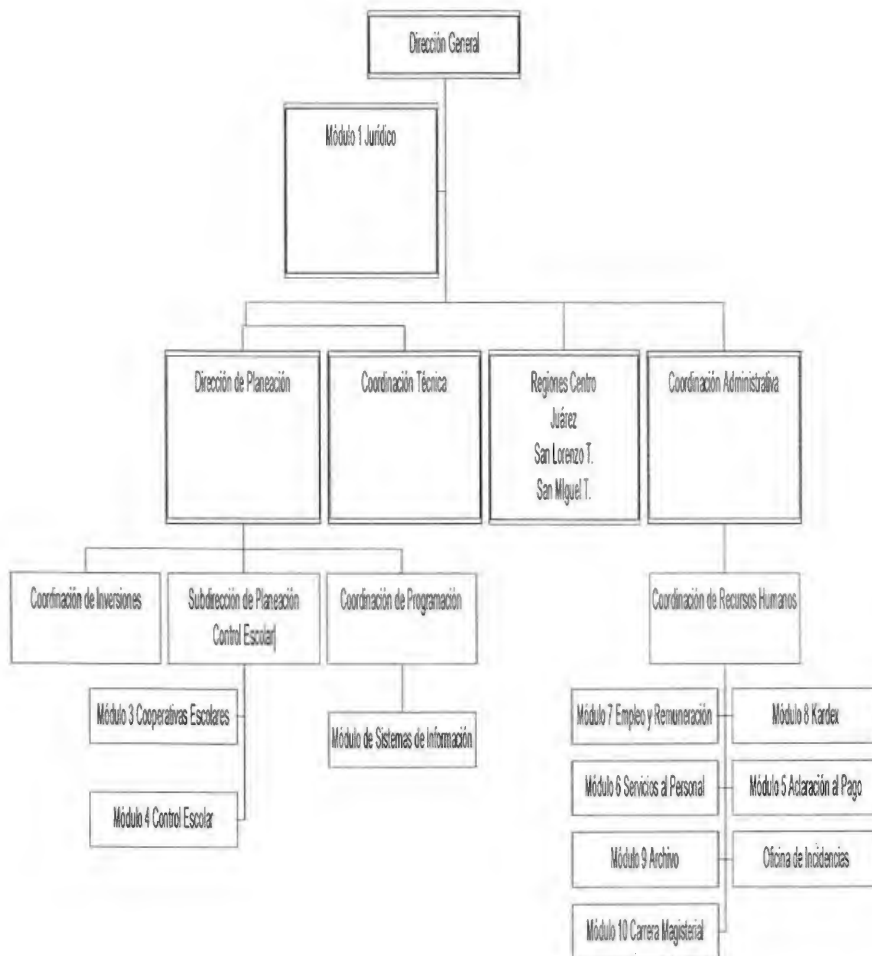


Diagrama # 1

La adaptación, concentración y modificación a este nuevo modelo administrativo y de gestión escolar requirió de grandes esfuerzos desinteresados por parte del personal operativo, el enfrentamiento de grandes retos, desarrollo de habilidades, la falta de recursos humanos, materiales y económicos. Algunos de los trabajadores se vieron en la necesidad de hacer aportaciones económicas para el desarrollo de sus funciones, pasajes, material de oficina, tiempo extra sin remuneración, investigación de procesos, responsabilidades, cargos o puestos sin retribución adicional. Existía un gran compromiso y voluntad, por parte de los trabajadores de la USEI.

Por supuesto que también existía , como existe aún, el aspecto contrario.

El abuso del poder, la injerencia en los procesos ajenos (para obtener algún beneficio), funciones relevadas por otras instancias, la elaboración y presentación de presupuestos sin consulta de las áreas directamente involucradas. PAI, PANE, POA, con cifras contrastantes con la realidad, una *"administración de papel"*.

Las programaciones detalladas con excedentes, aún así solicitan recursos y la asignación de esos recursos era y sigue siendo, en gran medida, desviada de su objetivo inicial, las escuelas, ya que actualmente las contrataciones para el área central no se autorizan, pero si se manejan en forma disfrazada.

Aunque como he mencionado anteriormente, la USEI se dividió en cuatro regiones geográficas con la finalidad de acercar aún más el servicio, a cada región, esta se contemplaba solo en algunos aspectos administrativos ya que la ubicación física se mantenía dentro del mismo inmueble y subordinadas a la dirección general.

La desconcentración física de los servicios se realizó en forma paulatina, la Región Centro fue la última en salir del edificio sede. El departamento de Control Escolar y el de SAID, dependientes de la Subdirección de Planeación fueron reubicados fuera del Área Central, esto obedece a la gran concentración de solicitantes del servicio en determinadas etapas del ciclo escolar, como las inscripciones o para la

entrega de certificados escolares. *"La excesiva concentración de problemas obstaculiza la función real de la dirección y del ejercicio del poder"* (48)

Desde su creación hasta abril de 1994, la unidad adoptó el modelo de organización tradicional por niveles educativos para la prestación del servicio, pero debido a los problemas para adecuar este esquema y a la falta de instrumentación de recursos (presupuesto y personal propio, principalmente) se decidió reorganizar su estructura.

La segunda etapa de esta conformación, a partir de abril de 1994, se realizó una desconcentración, dentro de la desconcentración, es decir, la unidad como órgano desconcentrado de la subsecretaría, a su vez desconcentró las funciones operativas a cuatro subregiones, para atender los servicios de educación básica, además de inicial, especial y extra-escolar.

Al inicio de enero de 1995, la unidad entró en una tercera etapa, para tratar de capitalizar y consolidar la gestión escolar, participación social y administración de planteles.

En septiembre de 1997, se reconoce formalmente la presencia de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, al otorgársele el nivel de Dirección General.

---

(48) *"El directivo como gestor de los aprendizajes escolares"* Pozner Pilar. Ed. La prensa Médica argentina, Buenos Aires 97

En la actualidad el personal que conforma la ahora reconocida como Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa tiene diversos orígenes, pero la gran mayoría corresponde a los nuevos ingresos propiciados por los funcionarios con acceso a la movilidad de claves presupuestales, de esta forma ingresa personal con plazas que no son acordes a su perfil académico.(personal con estudios básicos (primaria, secundaria y con asignación de plaza(s) de docente y viceversa), a pesar de haber insertado, recientemente, una oficina encargada del Reclutamiento y Selección de Personal.

Periódicamente se realiza una depuración, para generar nuevos espacios en la plantilla de personal, el excedente es enviado a los planteles o supervisiones escolares por "necesidades del servicio".

### **3.4.- Servicios Educativos**

En la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa se encuentran concentrados administrativamente los servicios de educación básica, además de Educación Inicial, Especial, E. Física y para Adultos, atendidos en cuatro Direcciones Regionales: Centro, Juárez, San Lorenzo Tezonco y San Miguel Teotongo, acercando aún más el servicio. En lo que se refiere a la Educación Preescolar, se ofrece en un horario de 9.00 a 12.00 y de 14.00 a 16.00 en turnos matutino y vespertino respectivamente. Atendiendo a la población infantil de entre 3 y 5 años de edad.

Antes de la desconcentración de este nivel su organización consistía en una Dirección General de Educación Preescolar, integrada por tres Coordinaciones que se dividían con la asignación de sectores y zonas escolares para su administración.

La DGEP contribuyo desligando los servicios que brinda la educación preescolar correspondientes a la delegación Iztapalapa, 3 Centros de Atención Psicopedagógica (CAPEP), Jardines con Servicio Mixto ( don horario de 9.00 a 16.00), los dependientes del DIF y jardines de niños federales con una matrícula de 35 129 alumnos inscritos al

inicio del ciclo escolar 92-93 en 206 Centros de Trabajo, además de las escuelas particulares incorporados y/o registrados, continua funcionando como Dirección General exceptuando Iztapalapa.

Existe dentro de este nivel el Jardín de Niños con Servicio Mixto es una alternativa de educación preescolar para niños de 4 a 5 años 11 meses, que incluye alimentación y la permanencia del pequeño hasta las 16:00 horas preferentemente para los hijos de madres trabajadoras que por su condición laboral, requieren de este servicio.

Cuenta con el programa de educación preescolar de 9:00 a 12:00 horas, alimentación balanceada con orientación para la formación de hábitos y servicios educativos de talleres con actividades formativo- recreativas de 14:30 a 16:00 horas.

La educación primaria es el nivel con mayor demanda, como lo demuestra la gráfica número 1 con porcentajes de alumnos inscritos en el ciclo escolar 1993 1994 en la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, el horario de atención es de las 8:00 a 12.30 horas en el turno matutino y de 14.00 a 18.30 en el turno vespertino.

Hasta antes de la conformación de la USEI los servicios educativos de este nivel, se organizaban por Una Dirección General de Primarias y cinco Direcciones distribuidas dentro del Distrito Federal, conformadas por diferentes sectores y zonas escolares de acuerdo a su atención, a la USEI se le asignó un internado, ocho primarias nocturnas y las escuelas primarias oficiales con una matrícula inscrita de 181,233 alumnos en 434 Centros de Trabajo y las escuelas particulares incorporadas, localizadas dentro de la delegación política de Iztapalapa.

Dentro del nivel de primarias se encuentran las escuelas de Tiempo Completo, en esta modalidad los alumnos permanecen 3 horas más del horario habitual, en las que se le encomiendan actividades en talleres de: apoyo curricular, organización y desarrollo escolar, iniciación artística, manifestaciones culturales y educación física

Esta modalidad de atención inicia en el ciclo escolar 1997-1998 en jornada continua presentando un servicio deficiente y aún no es posible satisfacer las necesidades humanas y materiales para brindar un servicio adecuado.

El servicio de Internado, también corresponde al nivel de primaria, se rigen por el programa oficial de educación primaria y con profesores de adiestramiento, proporciona 12 talleres como carpintería, corte y confección, cocina, danza y estudio dirigido en 1º. y 2º. grados. Brinda educación primaria y educación tecnológica con servicio asistencial a niños que provienen de familias con limitaciones socioeconómicas .

Se considera becados a todos los alumnos inscritos, ya que reciben uniformes y alimentación en forma gratuita. Para ingresar requieren promedio mínimo de 8 y para permanecer conservar por lo menos 7.

También existe un programa de nivelación para los alumnos que cursan la educación primaria, en este proyecto los alumnos desfasados en edad cronológica, respecto a la edad promedio para cursar un grado, reciben apoyo intensivo para adquirir los aprendizajes de dos grados en un año lectivo.

El primer momento del proyecto, en cada ciclo escolar, es la selección de los alumnos que participarán, para lo cual, se han establecido los siguientes criterios:

- a) 10 años de edad, o más, para cursar tercero y cuarto grados de primaria;
- b) 11 años de edad, o más, para cursar cuarto y quinto grados;
- c) 12 años de edad, o más, para cursar quinto y sexto grados.

El servicio acelerado de primaria denominado 9-14, se ofrece a los niños de 9 a 14 años edad es una opción de atención flexible que les permite iniciar o concluir su educación primaria en un máximo de 3 años, cuando no les es posible asistir a la escuela regular.

Brinda atención a la población escolar que presenta dificultades que pueden derivar en reprobación y/o deserción, tales como: rebasar la edad promedio para cursar



determinado grado escolar y presentar dificultades de aprendizaje de los contenidos programáticos en la educación primaria.

También se cuenta con el servicio de Primarias Nocturnas repartidas en ocho planteles, en las que se atiende a la población mayor de quince años

En el nivel de educación secundaria diurna, se atiende a la población estudiantil entre los 12 y 15 años de edad que concluye la educación primaria, se labora en horario matutino de las 7:30 a las 13:30 horas y en el turno vespertino de las 14:00 a las 20:30 horas,.

Para las secundarias técnicas atienden en un horario de 7.00 a 14.00 y de 14.00 a 21.00, aunque como he mencionado anteriormente, no se rigen por la D.G.S.E.I. las secundarias diurnas laboran en horarios de 7:30 a 14:00 y de 14:00 a 20:30 horas

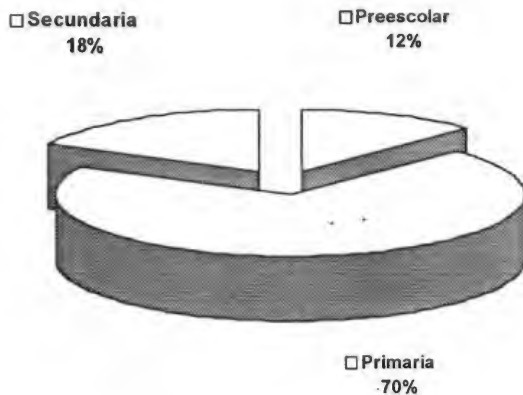
Las Secundarias para Trabajadores y Secundarias Nocturnas, se atiende a la población de 15 años en adelante, considerada como adulta. Las secundarias para trabajadores, pueden laborar indistintamente en tres turnos.

En la Educación Especial se atiende a menores con necesidades educativas especiales, al realizarse la desconcentración de este servicio a Iztapalapa se le asignaron: Centros de Orientación Evaluación y Canalización, (CECC), los Centros de Atención para alumnos con Capacidades y Aptitudes Sobresalientes (CAS).

Centros de Intervención Temprana (CIT), Centro Psicopedagógico (CP), Centros de Capacitación en Educación Especial (CECADEE) Escuelas de Educación Especial (EEE), Industrias Protegidas (TIN) y Unidades de Grupos Integrados.

A continuación presento una gráfica comparativa de los servicios proporcionados por la U.S.E.I, con la matrícula correspondiente al inicio de su apertura.

## Matrícula de Inicio de Curso 93-94 de la U.S.E.I.



Gráfica # 1

\* Los datos presentados en la gráfica #1 han sido recopilados por mi propia cuenta, basados en las cifras estadísticas proporcionados por los directores mediante el formato estadístico correspondiente.

Se encontraba conformada por una Dirección General de Educación Especial encargada de la organización de la educación especial en el Distrito Federal a excepción de las localizadas en Iztapalapa.

La reestructuración de este servicio tiene su base en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en 1992, en la D.G.S.E.I. se reorientaron los servicios de Educación Especial, enmarcándolo en dos modalidades: los Centro de Atención Múltiple (CAM) y las Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER).

Los CAM brindan atención a los niños que requieren apoyos específicos o adicionales de manera grupal y/o individual, en planteles que deberían ser adecuados para ello, pero que no se ha invertido el presupuesto para su adaptación, presentando grandes carencias.

Estos centros estructuran su actividad a partir de los niveles educativos e incluyen en su oferta atención desde el nivel de intervención temprana hasta el de capacitación sociolaboral, sin que hasta la fecha se haya consolidado este servicio ni cubierto las expectativas en Iztapalapa.

La Educación Inicial es un servicio que se brinda a los niños desde los 45 días de nacidos hasta los 6 años, en las modalidades escolarizada, semi-escolarizada y no escolarizada.

En la modalidad escolarizada los Centros de Desarrollo Infantil operan de las 7:00 a las 17:00 horas, la mayoría cuenta con servicio médico, alimentación, trabajo social, psicología y área técnico-pedagógica. Existen planteles en mercados dependientes del D.D.F., y particulares, que la DGSEI debe supervisar.

A la descentralización de este servicio, a Iztapalapa le corresponde un Centro de Desarrollo Infantil de sostenimiento federal, actualmente cuenta con dos.

La modalidad semi-escolarizada y no escolarizada atiende a los niños de 2 a 4 años, los Centros de Educación Inicial (CEI) constituyen el apoyo educativo para los niños

de condiciones contextuales particulares, cuyas madres trabajan y no cuentan con prestaciones de seguridad infantil.

El servicio se proporciona de lunes a viernes de 9:00 a 12:00 horas en el turno matutino y de 14:00 a 17:00 en turno vespertino.

Se atienden grupos de 20 niños de 2 a 4 años, en locales que promueve la comunidad, adaptados para la atención de los menores.

La modalidad no escolarizada ofrece una alternativa a padres de familia y miembros de la comunidad para apoyar la formación de su niño en el hogar. Se opera a través de 20 sesiones, acerca del desarrollo del niño. Los resultados son diversos, el promedio de asistencia en los grupos es de 80%. Los integrantes continúan hasta el final con la participación de mujeres primordialmente.

La educación Física también forma parte de los servicios educativos que presta la DGSEI, como asignatura, esta disciplina se encuentra organizada con los requerimientos de cada nivel, preescolar, primaria y secundaria de acuerdo a los contenidos programáticos de educación básica, Organizada por una Subdirección de Educación Física, en la cual se desarrollan además cuatro programas: campismo, con el grupo "Ilusión" danza, gimnasia rítmica y avance deportivo escolar (AVANDEP).

La educación extraescolar atiende a la población adulta, no cuentan con inmuebles específicos para esta modalidad. Atiende los niveles de Primaria y Secundaria, su organización es precaria, el personal es escaso para atender la demanda. A Iztapalapa le corresponden 9 centros de trabajo para primarias y 9 para secundarias.

El total de personal para atender una matrícula de 332,540 alumnos perteneciente a todos los niveles educativos que integran la D.G.S.E.I. y que incluye las escuelas de sostenimiento federal así como del particular, totalizando de 2332 asistentes de servicios, 185 plazas de trabajo social, 870 plazas de administrativos, 14,769 clave(s) presupuestales de docente(s)\* y 54 plazas de confianza incluyendo la del director general. De las cifras anteriores, 730 personas laboran en el Área Central, con 326

plazas de administrativos y 43 con plazas de administrativo y docente, estas cifras hablan, en términos generales de un gran aparato burocrático.

De acuerdo a las cifras estadísticas de Inicio de curso 1999-2000 la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa se encuentra integrada por, 28 sectores con 30 zonas escolares de educación preescolar, 14 sectores con 71 zonas de primaria, 11 supervisiones de secundaria y 7 supervisiones de educación especial.

En lo que respecta al sostenimiento federal 3, 141 alumnos se encuentran inscritos en educación inicial, 35,192 alumnos en educación preescolar, 195,180 alumnos en primaria, en secundaria 54,291 alumnos, 7,126 alumnos en educación especial y 966 alumnos inscritos en los Centros de Atención Extraescolar (primaria y secundaria). La gráfica #2 muestra los porcentajes de atención que presta la D.G.S.E.I. a la educación básica. En Preescolar un 12 %, en Primaria 69% y en secundaria 19%.\*\*

En cuanto a sus recursos educativos, la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa cuenta con proyectos educativos como: 3 "Centro de Maestros", 77 planteles con señal de Edusat, (49), "Escuela para Padres" en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. "Colegiado de Supervisores", "Colegiado de Directores", Cursos de actualización " y cursos de métodos de lectura y escritura para los maestros de primer grado, además de los contemplados para el ingreso a carrera magisterial, programa de fortalecimiento, programa rincones de lectura, etc. (50).

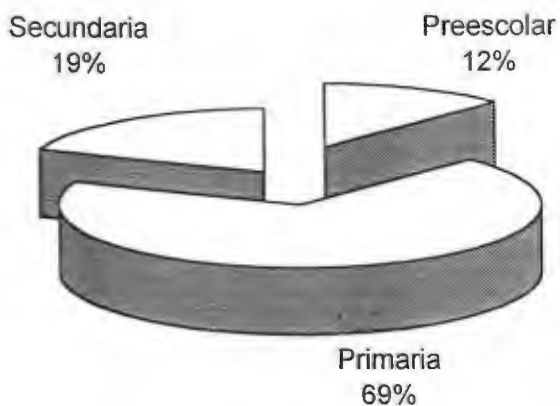
---

(49) REDIZTA año 1 núm. 2 DGSEI Mex. 2000, Pag. 4

(50) "Revista Fuego Nuevo" No. 11, febrero, 1997, Elia Carro de la Fuente, Directora de la Región SLT.

- \* Las cifras corresponden al número de personal únicamente, ya que el número de plazas es mayor
- \*\* Información obtenida en forma personal del sistema denominado MOVPER, qna. 02 del 2000

## Matrícula de Inicio de Curso 1999-2000 de la D.G.S.E.I



Gráfica # 2 (51)

### 3.5 .- ORGANIZACIÓN

- La apertura de la D.G.S.E.I, ciertamente ha acercado el servicio al usuario, ya que anteriormente, cualquier trámite que se pretendía realizar, no importando la localización geográfica, de la escuela se tendría que transportar al centro de la ciudad para dirigirse a la Dirección General de Educación Preescolar, Inicial o Secundarias, en el caso de Primarias se encontraba dividido en cinco direcciones; si el trámite a realizar se relacionaba con más de un nivel educativo, el asunto se complicaba en mayor proporción.
- La prestación de los servicios se simplifica al establecer módulos de atención específicos para cada servicio y por lo tanto el tiempo de respuesta es menor
- Con la desconcentración de los servicios educativos en Iztapalapa, divididos en cuatro direcciones regionales, se acerca aún más el servicio para todo tipo de trámites, desafortunadamente, se depende de los gestores para cualquier trámite ya que en el Área Central, se sigue controlando el Archivo, los Recursos Humanos y Materiales, el Kárdex con la información que corresponde a la situación y afectación de las claves presupuestales.
- El tipo de organización es propicio para vincular a los niveles educativos, aunque aún no se le ha sacado jugo a esta ventaja.

Estas ventajas de la desconcentración se ven minimizados al ser controlados por el área central y/o regional en los tiempos de respuesta a los servicios.

Al no existir un manual de organización y procedimientos con cada una de las funciones y las áreas responsables, se duplican, obstruyen y distorsionan, desperdiciando material, equipo y trabajo.

La división geográfica de la delegación de Iztapalapa se ha realizado, en lo que ahora son reconocidas como Direcciones Regionales: Centro, Juárez, San Lorenzo Tezonco y San Miguel Teotongo.

La inadecuada o tal vez "adecuada" planeación financiera desvía recursos hacia otros fines que no tienen nada que ver con el concepto de Calidad Educativa que menciona el Programa de Modernización Educativa.

La organización actual de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa se encuentra distribuida como se representa en el organigrama #2 y en el siguiente organigrama el #3 se muestra la propuesta del funcionamiento de las anteriormente conocidas como Oficinas de Apoyo a la Gestión Escolar, ahora se reconocen como direcciones regionales y que comprendería en promedio a 43 trabajadores para su atención.



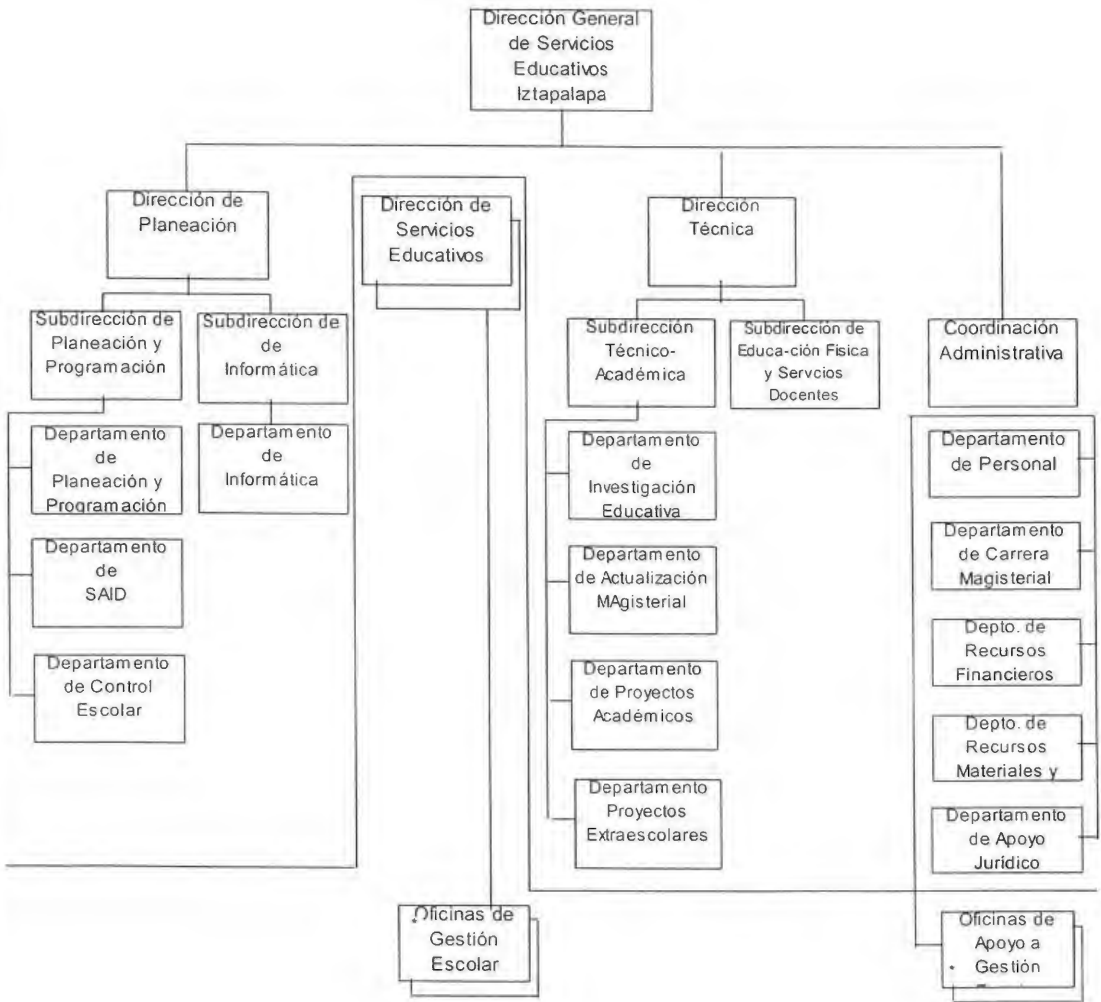


Diagrama # 2

El modelo regionalizado de educación básica en Iztapalapa es consecuencia de un proceso complejo, entre otros factores, por las condiciones laborales y contextuales de los distintos niveles educativos que la conforman, como son los diferentes niveles y modalidades de los servicios que se ofrecen, la influencia de tres secciones sindicales, así como los acuerdos emanados en cada una de ellas, el perfil académico del personal docente, las diferentes formas de organización, etc...

Las dificultades presentadas, denotan ciertas resistencias, poca claridad en la concreción de sus objetivos, situación que genera resultados diferenciados y diversas estrategias para construir formas de comunicación que den respuesta a las necesidades locales.

La conformación de este modelo administrativo tiene grandes ventajas que aún no han sido aprovechadas en su totalidad

#### VENTAJAS QUE SE PODRÍAN APROVECHAR DE LA DESCONCENTRACIÓN REGIONAL

- Si se le brinda importancia y se impulsa el sentido de pertenencia regional, se podría generar un principio de identidad, imprimir un sello de calidad regional en las actividades desempeñadas, en la eficiencia del servicio, buscar reconocimiento institucional, facilitando la comunicación entre niveles.
- Se podrían desarrollar proyectos para atender problemáticas locales específicas.
- Incrementar la participación, invención y evaluación de concursos y muestras pedagógicas encausadas a propiciar la comprensión e importancia de las reglas, elevar la autoestima y ampliar las posibilidades de actualización docente con un catálogo de cursos adecuado y de acuerdo a las necesidades de los diferentes niveles y áreas de formación.

- Posibilitar el acceso a diversas actividades culturales de la Ciudad de México, de los alumnos que por sus condiciones particulares no tienen prioridad. A través de los proyectos de Extensión Educativa y apoyo para el aprendizaje que promueva la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., coadyuvando a la formación estética de la población estudiantil.

Todo lo anterior implica un mayor esfuerzo por parte de todos los integrantes del sistema educativo nacional, en el cual nos encontramos involucrados: docentes, administrativos, padres de familia, alumnos, asistentes de servicios, comunidad, directivos, supervisores y autoridades superiores, comprometernos realmente con un verdadero interés y preocupación por elevar el proceso de calidad educativa al que todos los mexicanos tenemos derecho, *“es necesario cambiar el sistema educativo, un cambio de fondo y con una dirección clara”* (52).

No existe verdadera voluntad en este mencionado cambio, resulta ser únicamente un mero trámite, un documento más, una frase que forma parte de la rutina burocrática, aunado al desinterés y apatía de la participación comunitaria.

Por lo tanto, después de realizar un recorrido geográfico, organizativo legal y funcional respecto a la administración y funcionamiento de la D.G.S.E.I., podemos darnos cuenta de la enorme diferencia que existe entre los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa y la operatividad específica de ellos

No existe una evaluación objetiva de los procedimientos, de las funciones, de la equidad, de la calidad de los servicios, de la congruencia en su aplicación. El proceso de descentralización educativa se ha realizado en forma parcial, esto indica la negación al desprendimiento del poder.

---

(52) en sus Notas para una conferencia sobre cambio tecnológico y reestructuración productiva: hacia un nuevo modelo de desarrollo capitalista. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile s/f p 2)

Seguimos laborando bajo un régimen de "recomendaciones", para ingresar al sistema educativo, o para acceder a un puesto superior, no interesa el perfil académico, ni las aptitudes o actitudes positivas para lograr oportunidades de mejora.

Como parte del Programa de Modernización Educativa en la DEGSEI se han implementado los cursos de "Inducción al Servicio Público", "Calidad en el Servicio", "Trabajo en Equipo" y "Organización del trabajo", con el único objetivo de "cumplir" y evitar observaciones por parte de SECODAM, fecha en la que aún no se terminan de impartir, con material insuficiente, condiciones inadecuadas de lugar y mobiliario, cursos en los que se tocan temas de moral, ética, justicia, honradez que discrepan profundamente con los "valores" y costumbres del ambiente laboral, no existe "Unidad indisoluble entre la teoría y la práctica".(53)

El programa de Carrera Magisterial al que se ha designado gran parte del presupuesto educativo que pretende mejorar las condiciones laborales del personal docente (al que la mayoría no puede ingresar), sin que ello se relacione directamente con la ética profesional, el espíritu de servicio o la profesionalización docente que coadyuve a una verdadera calidad educativa.

Y por otra parte las cifras del DIF capitalino indican que el 62% de los niños que trabajan en la Ciudad, tienen menos de 13 años, 6 de cada 10 desertan de la escuela, antes de cumplir los 14 y más de 10 mil trabajan de entre 5 y 7 días a la semana de 5 a 14 horas. Sólo 30% de los jóvenes de 18 años de edad estudian, en tanto que 15% de los escolares no concluyen la primaria y el 20% no ingresa a secundaria (Información publicada en la Jornada del 30 de abril de 1998 a propósito del Foro sobre infancia y adolescencia organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados).

La preocupación del gobierno por "cumplir" con el PROMODE 1995-2000, incorporando a los adultos en procesos de alfabetización y capacitación para el

---

(53)Xicelli No. 36 pag. 4 "La política Educativa" Meza Antonio. UPN

trabajo, sobre todo en zonas contextuales particulares que requieren mejores oportunidades de salud, ambientes sanos y sin discriminación social, resultan ser únicamente, "pantallas" para cubrir las deficiencias educativas y al mismo tiempo justificar el gasto público

Lo que Carlos A. De Mattos define como "mutaciones", a las adaptaciones o nuevas versiones que dan cada uno de los ámbitos educativos que intervienen en el desarrollo de: Programa para la Modernización Educativa, al Plan y Programas de Estudio, al Acuerdo para la Modernización ect., que se van distorsionando en su aplicación en los diferentes niveles educativos, regiones, sectores, zonas, directivos, maestros.

La solución a muchos de los problemas se encuentran dentro de las mismas instituciones, en este caso de la D.G.S.E.I., pero la falta de apertura, de interés, obstruye en gran medida un avance en el proceso educativo

Gente apta y capaz se encuentra relegada, realizando funciones irrelevantes, mientras la corrupción el compadrazgo y la recomendaciones se pasean en la elite directiva.

## **2° CONSEJO TÉCNICO DE LA D.G.S.E.I.**

Para finalizar este trabajo, hago un breve resumen de la junta del 2° Consejo Técnico realizada el 16 de marzo del 2000 en el Lobby del Hotel Holliday Hollín oriente, a la que fue invitado el aparato que conforma el Consejo técnico de la D.G.S.E.I. y que comprende: 8 supervisores de Educación Especial, 8 jefes de sector en educación preescolar, 14 jefes de sector de educación primaria, 4 inspectores de educación extraescolar, 11 inspectores de zona de educación secundaria, 4 jefes de sector de educación física, 2 supervisores de educación musical y por parte del área central: directores, subdirectores, jefes de departamento, coordinadores y solo algunos responsables de las 4 regiones integrantes de la D.G.S.E.I., la presencia del área central se caracterizó, a excepción de la participación obligada, como una actividad más dentro de su agenda, "hay que cumplir". A partir de este hecho se manifiesta la importancia que se le otorga a estos eventos, de los que debiera constituirse la principal preocupación de esta dirección educativa, no existe compromiso con la función, ni el papel tan importante que nos corresponde como funcionarios educativos.

El propósito de este consejo técnico de acuerdo a la directora técnica fue "analizar los resultados de carácter técnico pedagógico obtenidos en el primer periodo del ciclo escolar 1999-2000 para reorientar las acciones de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa con estrategias regionales que permitan fortalecer la operación de educación básica, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Subsecretaría para los Servicios Educativos para el Distrito Federal".

En el orden del día "Comentarios en torno al replanteamiento del Plan Anual de trabajo", para lo cual los responsables de los niveles educativos preescolar, primaria, especial y secundaria, dieron su opinión al respecto.

Participaron de forma entusiasta, manifestando las incongruencias, las arbitrariedades de las que fueron objeto en la regionalización, la falta de comunicación e información, las carencias en las que se encuentran bajo la actual administración, sin espacios adecuados, el desvínculamiento entre los diferentes niveles educativos a pesar de concentrarse administrativamente en una dirección general, solicitaron recursos humanos y materiales que no obedezcan a intereses particulares, pidieron obtener la tan mencionada equidad, expusieron la urgente necesidad de obtener una definición operativa de los USAER, de capacitar al personal docente para el fortalecimiento de los mismos, por supuesto que hubo algún nivel que proclamó solo avances y aciertos.

Para ellos la respuesta fue "para que vean que si hay equidad" (Directora Técnica), "no voy a responder a cuestiones administrativas, ya que no corresponde al tema que hoy se pretende" (Director General, Lic. Elías Troncoso Calderon), pasando a los asuntos que hoy nos interesan, cediendo la palabra a la Profesora Silvia Espinosa, a fin de exponer el "Plan de apoyo a la práctica docente" este plan esta integrado por una serie de contenidos temáticos en modalidad de curso, nota técnica y tríptico, proponiendo 3 contenidos a desarrollarse "Habilidades básicas para la docencia", "Ficha Escolar" y la "Guía para la enseñanza de los derechos humanos en educación preescolar", con 27 contenidos y 22 cursos escalafonarios con diversas opciones acordes a la organización regional.

Posteriormente se procedió a poner en marcha las mesas de trabajo por nivel en las cuales el propósito fue identificar las principales causas de las problemáticas detectadas, tomando como ejes de análisis:

- Planes y Programas de Estudio
- Espacios para el aprendizaje
- Indicadores educativos

La conclusión unánime fue: los maestros desconocen los Planes y Programas de Estudio, resultado obtenido por cada uno de los niveles.

Posteriormente se establecieron las mesas de trabajo por región con el propósito de definir estrategias regionales para atender necesidades locales y dar cumplimiento a los propósitos institucionales.

En estas mesas de trabajo se clarifica la postura de cada nivel educativo: Preescolar un una tendencia receptiva dispuesta a innovaciones, el nivel de Primarias, encerrados un su saber, se niegan a la implantación de corrientes pedagógicas extranjeras como el "Constructivismo", coincidieron con algún inspector en su definición de incongruentes a las necesidades de los mexicanos, según se manifestaron, desafortunadamente no hubo propuestas, en el nivel de Secundarias se encontraron llenos de interrogantes, no se realizan juntas de consejo técnico en sus escuelas, se sienten aislados de los dos niveles anteriores, en Educación Especial los supervisores siempre tenían propuestas, y siempre esperaban respuestas, listos para entrar en acción. En educación extraescolar solo a la expectativa.

La conclusión llevada a cabo en una plenaria: el desconocimiento de los Planes y Programas de estudio, con propuestas y diferentes alternativas para esta problemática tan elemental. Como círculos de estudio, sensibilización de docentes, conocer todos los niveles educativos, intercambio de experiencias docentes, la necesidad de personal con perfil académico acorde al nivel educativo desempeñado, dar a conocer la fundamentación teórica de los Planes y Programas así como de los libros de texto, resolver carencias de personal.

Todo lo anteriormente descrito no es nada nuevo todos lo saben, pero las autoridades, los encargados de planear , de asesorar, de tomar las decisiones necesarias en pos de una evolución, de elevar la calidad educativa, aún no llegan a la D.G.S.E.I.



## CONCLUSIONES

Los intentos por insertar a nuestro país en una nueva dinámica de desarrollo, aunado a una serie de reformas económicas, como un significativo recorte al gasto destinado al rubro educativo, (solo el 5% del PIB), han deteriorado nuestro sistema educativo nacional, poniendo en marcha un Programa Nacional de Desarrollo en el que " la descentralización de la educación se presenta, entre otras, con la función de hacer posible para que las entidades federativas establezcan sus propios impuestos para el sostenimiento de la educación ".(54), delegando la prioridad educacional.

El Programa para la Modernización Educativa, derivado del PND es producto de 65,000 ponencias, de consulta ciudadana; este arduo trabajo, se utiliza para disfrazar el objetivo principal, lograr los altos estándares productivos que le corresponden a México en la globalización, la creación de obreros calificados " El avance tecnológico tiende a eliminar ocupaciones no calificadas y semi calificadas en todos los sectores productivos.....". (55)

En aras de una "calidad educativa", se pretende una profunda transformación del sistema educativo, aplicando énfasis a la descentralización, que " 11 años más tarde la descentralización se haya quedado en una desconcentración administrativa y no en una transferencia autentica de facultades importantes." (56), en donde el poder se encuentra centralizado y fuertemente custodiado por los diferentes grupos, sindicales y burocráticos, que temen perder su control y su principal fuente de ingresos.

Por lo que las altas jerarquías encargadas de la educación en las que debería

---

(54) .- Abortos Hugo, *Neoliberalismo y política educativa*, Viento del Sur Núm. 7, UAM, Méx. 1996 pág. 44

(55).-Zedillo, E. *Las Políticas de Bienestar*, Méx., PRI-discursos, 1994, pág. 15

(56).- Martínez Razo V. Felipe, *La Descentralización Educativa, Valores y Metas de la educación en México*, Ed. La Jornada, Méx, 1990, pág. 160.

estar implícita la planeación, verificar una correcta ejecución, la revisión y tomar las decisiones necesarias, son "designados", no importando perfil académico, cualidades o aptitudes, transitan de Secretaría en Secretaría.

Ciertamente el programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PROMODE), publicado en 1989, reconoce un fuerte rezago educativo, por lo que propone modernizar todo el sistema educativo "hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad", tomando en cuenta la "participación social", pero se encuentra la participación social en estas designaciones?

Ha concluido el régimen de Cedillo y el Programa de Modernización de la Administración Pública, desprendido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, con el objetivo de transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficiente con una actitud de servicio que satisfaga las legítimas necesidades de la sociedad, así como combatir la corrupción y la impunidad con el impulso de acciones preventivas y/o correctivas, sin tener noticias al respecto, sin observar avances significativos.

En el D.F., la mal llamada descentralización educativa presenta el proyecto piloto llamado U.S.E.I., hoy reconocida como Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, viene a mostrarnos el panorama que se vive a siete años de su nacimiento, existe una total discrepancia y desarticulación entre el discurso y la vida escolar, entre el PROMODE, PROMAP y las escuelas de Iztapalapa.

Esta desconcentración administrativa, de la SEP es un proceso lógico, e irremediable, para el crecimiento impresionante del sistema educativo, sobre todo en la educación básica. Por tanto conlleva ciertos un beneficio en particular, acerca el servicio educativo a la comunidad, acortando tiempo y transporte en los trámites administrativos.

Con respecto a la implementación de los cursos especificados en el Programa de Modernización de la Administración Pública con el objetivo de mejorar el servicio: "Inducción al Servicio Público", "Calidad en el Servicio", "Trabajo en Equipo" y "Organización del trabajo", se llevaron a cabo con el único objetivo de "cumplir" y evitar observaciones por parte de SECODAM, no hubo preocupación por verificar sus resultados o su correcta y efectiva aplicación además de quedar inconclusos, se llevaron a cabo con material insuficiente, condiciones inadecuadas de lugar y mobiliario, cursos en los que se tocan temas de moral, ética, justicia, honradez que discrepan profundamente con los "valores" y costumbres del ambiente laboral.

Lo anterior no es producto novedoso, es resultado del sistema gubernamental en el que se ha desarrollado, durante más de 70 años la vida del mexicano y se refleja fielmente en las instituciones, las escuelas, las asociaciones, los sectores las zonas escolares las direcciones regionales, en la D.G.S.E.I., por lo que no se apreciaron modificaciones positivas en el ambiente administrativo laboral.

En el aspecto técnico pedagógico, el 2° Consejo Técnico, realizado por las autoridades competentes de la D.G.S.E.I., clarifica la situación actual del magisterio en Iztapalapa: el desconocimiento del Plan y Programas de Trabajo, la desarticulación de los niveles educativos, la inexistencia de una dirección dirigida a elevar la Calidad Educativa.

" A lo largo de la historia de la educación en México se ha comprobado que todo cambio o toda reforma o revolución educativa ha fracasado y fracasará si no se pasa en primer término por la capacitación y actualización profesional del magisterio....."(57), se requiere de Actualización educativa, profesionalización docente, no sólo de cursos didácticos.

---

(57) Xictli No. 36 pag. 3 "La política Educativa" Meza Antonio. UPN

“ si pedimos que nuestras escuelas formen individuos creativos, responsables, con capacidad de tomar iniciativas y llevarlas a cabo, seguros de sí mismos, solidarios, respetuosos de los otros y de su medio ambiente, ....debemos entonces preguntarnos por aquellos que tienen en sus manos esta responsabilidad. Un principio básico de toda tarea formativa es que nadie puede formar a otro en lo que no posee.”(58)

Las gráficas comparativas expuestas en las páginas 69 y 73, muestran una diferencia de 1% en la matrícula inscrita en los niveles de primaria y secundaria y una deserción del 50% en el transito de primaria a secundaria, lo cual indica nulos avances en cuanto a retención de matrícula y una gran inequidad que nulifica uno de los principios del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización Educativa.

De acuerdo a las experiencias de otros países en los que las acciones descentralizadoras se han efectuado con anterioridad, “ Hallack insiste en la necesidad de ser rigurosos en la redefinición de las tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles(central, intermedio y local).....

El nivel central. Establece las políticas básicas que aseguren una educación común para todos de calidad y con equidad, diseña el currículo de contenidos mínimos y asegura los recursos financieros. Crea asimismo , estrategias globales para monitoreo y seguimiento de los avances y retrocesos y se preocupa de perfilar las políticas de formación y capacitación de docentes para que estos profesionales puedan concretar la educación que la sociedad espera de ellos.

El nivel Intermedio: Es la instancia que brinda el apoyo necesario

---

(58) Pozner Pilar, *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*, Ed. La Prensa Argentina, Buenos Aires, 1997  
pág. 53

capacitación de docentes para que estos profesionales puedan concretar la educación que la sociedad espera de ellos.

concreta las evaluaciones consensuadas; selecciona el personal; crea reales mecanismos y estrategias de comunicación entre el nivel central y la escuela, ect.

El nivel local o la escuela: Desarrolla los proyectos a cargo de los directivos con la participación de la comunidad educativa. El sistema de administración local tiene que estar articulado con el sistema nacional de educación. Mejorar el sistema local no significa eliminar el nivel central, ni eliminar todas las reglas dejando a las escuelas en un mar de autonomía" (59)

Depurar los subsistemas incluyendo la escuela. Aceptar la intervención profesional de otras áreas, relacionadas con la educación, resulta necesario en el proceso educativo, que revela una ardua y complicada tarea, ya que implica una revisión y depuración de personal, revisar perfiles académicos acordes a las funciones docentes e incluso administrativas, ello seguramente crearía fuentes de trabajo a profesionistas que a falta de recomendaciones se encuentra desempeñando otras funciones, además de profesionalizar la educación .

Haciendo un breve análisis de las políticas implementadas por el gobierno neoliberal que inicia con una política de bienestar social, en el que el mexicano, (en este caso el maestro) espera que el estado le proporcione los servicios más elementales, castigando y reprimiendo a las grandes masas que a través de la historia han luchado por lograr mejores condiciones de vida. Negándole el derecho a participar en las decisiones políticas y económicas de su país, hoy a través de una consulta ciudadana plasmada en un Plan Nacional de Desarrollo,

---

(59) Federico Mayor, en informe final de la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la esfera de la Educación en América Latina y el Caribe, 8-11 de junio de 1993. Anexo 2, pág. 7

pretende que el profesor se libere asimismo del dogmatismo, del perfil psicológico, didáctico y pedagógico inculcado en su formación docente, que despierte y sea capaz construir una escuela "diferente " y que su labor se llene de calidad y que logre una efervescencia tan grande que destape el cuello de botella que obstruye el sistema educativo. Afortunadamente aún existen opciones educativas superiores para pensar, reflexionar y opinar.

Tengo la certeza de que se logrará tal efervescencia, es un proceso natural en el cual no existe un catalizador que lo pueda acelerar, a veces el camino más lento, resulta el más seguro. A pesar de todos obstáculos previstos para su cumplimiento, para que no se reflejen resultados significativos, por ello es que no se realizan acciones decididas para lograr los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en el Programa de Modernización Educativa, ya que significaría la pérdida del poder.



## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Ander Egg, Ezequiel; *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Ed. Humanistas. Buenos Aires, Argentina. 1990.6.
- (2) Muñoz Bustillo, Rafael; *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid España, 1989; pág. 25
- (3) Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance. A study in public, Economy*. Mc Graw Hill New York, 1969. pág. 32.
- (4) Hobsbawn E.J., *Trabajadores. Estudios de Historia de la clase Obrera*, Barcelona, 1979, pág. 48.
- (5) O'Conor J, *La Crisis Fiscal del Estado*, Aguilar Barcelona, 1981, pág. 34.
- (6) George V. Y P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Routledg-Kegan Paul Londres, 1975, pág. 80.
- (7) Glennester, H. *Social Service Budget and Social Policy, British and American Experience*, Allen-Unwin, Londres, 1975, pág. 44.
- (8) Gutiérrez Garza, Esthela, *Los saldos del sexenio (1982-1988)*, Testimonios de la crisis del siglo veintiuno editores, México 1990, pág.141
- (9) Gutierrez Garza Esthela, *la Crisis del Estado de Bienestar, Testimonio de la Crisis, Siglo veintiuno Editores, México, 1988 pág. 31*
- (10) *Ibidem*; págs. 48 y 55.
- (11) Farfán, Guillermo, *Gasto Público y Bienestar Social en México*. Plaza y Valdez, México, 1987, pág. 71.
- (12) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *Memorias 1983-1988*. págs. 202 y 204.
- (13) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984.
- (14) Valdés F. Francisco, *Reforma del Estado: La Constitución y el Mercado*, La jornada Semanal, núm. 75, 18 de nov. De 1990, pág. 11
- (15) *Ibidem*. Pág. 16
- (16) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Asistencia Social Programas Institucionales*, Méx, 1994, pág. 12
- (17) Herskovits, Melville, *El hombre y sus obras*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 336.
- (18) Linnton Ralph, *Estudio del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México 1959, pág. 243
- (19) Bousquet Merie Helene de, *Le Service Social*, Ed. PUF, París 1965, pág. 8
- (20) *Ibidem*, pág. 63.
- (21) *Ibidem*, pág. 63 y 64.
- (22) *Ibidem*. Pág. 64
- (23) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. Porrúa, México 1993, pág. 10
- (24) *Diario Oficial*, jueves 9 de enero de 1986, *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*, art. 3º, pág. 11
- (25) *Ibidem*, pág. 11

- (26) Instituto Nacional de Administración Pública, *Administración del Sector Salud*, enero-junio 1987, México, pág. 150
- (27) Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, pág. 32
- (28) Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*, 1986, Méx. 1986, pág. 23
- (29). Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Memoria de Gestión, período: dic. De 1988- agosto de 1994, México, pág. 4
- (30) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México 1991, pág. 179.
- (31) Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa , México, 1991, págs. 302-328
- (32) Acosta Romero Miguel, *op. Cit.* Pág. 179-180
- (33) Fraga, G. Op cit. Pág. 302.
- (34) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Pac, México, 1993. Arts. 4° y 27.
- (35) Fraga Gabino, "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa, *Desconcentración Administrativa*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, Col. Seminarios, No. 1, pág. 290.
- (36) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 54.
- (37) *Ibid*
- (38) Flores Olea Victor, "La Participación Popular en las decisiones Político Administrativas", *Desconcentración Administrativa*, op cit, pág. 225
- (39) Fraga Gabino, op cit. Pág. 291
- (40) Mejía Lira José , *Descentralización y Administración Municipal*, CIDE, México 1988, pág. 19.
- (41) Valdéz Mondragón Josué, *Descentralización Económica en los Municipios*, Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, # 16-17, Oct.1984. Marzo 1985, INAP, México pág. 78
- (42) Gutiérrez Garza E(29) sthela, *La crisis del Estado de Bienestar*, op.cit., pág. 100-101.
- (43) Urbina Soria Javier, Girón Hidalgo Blanca, Figueroa Campos Milagros en *Valores y Metas de la Educación en México*, SEP, ed. De la Jornada Mex. Pg 49.
- (44).-USEI. *Calidad de la Educación Básica, reorganización de los Servicios de Educación Básica en el D.F. Méx.,1994*
- (45).- *La jornada*, jueves 13 de abril de 2000.
- (46).- Macazago Ordoño Cesar. *Iztapalapan*. Ed. innovación, Mex. Cortés Hernán, Cartas de Relación. Ed. Porrúa, 1969 pg 40 4
- (47) Aboites Hugo "Neoliberalismo y Política Educativa", Rev . Viento del Sur, Núm. 7 Méx. 1996.
- (48) "El directivo como gestor de los aprendizajes escolares" Pozner Pilar. Ed. La prensa Médica Argentina, Buenos Aires 97
- (49)REDIZTA año 1 núm. 2 DGSEI Méx.2000, Pág. 4
- (50) "Revista Fuego Nuevo" No. 11, febrero, 1997, Elia Carro de la Fuente, Directora de la Región SLT.
- (51) Datos obtenidos por medio del cuadernillo estadístico 911 INEGI, fuente de la oficina de estadística de la D.G.SE.I.
- (52)en sus Notas para una conferencia sobre cambio tecnológico y reestructuración productiva: hacia un nuevo modelo de desarrollo capitalista. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile s/f p 2)
- (53)Xictli No. 36 pág. 4 "La política Educativa" Meza Antonio. UPN



- (54) .- Abortos Hugo, *Neoliberalismo y política educativa*, Viento del Sur Núm. 7, UAM, Méx. 1996 pág. 44
- (55).-Zedillo, E. *Las Políticas de Bienestar*, Méx., PRI-discursos, 1994, pág. 15
- (56).- Martínez Razo V. Felipe, *La Descentralización Educativa*, Valores y Metas de la educación en México, Ed. La Jornada, Méx, 1990, pág. 160.
- (57) Xicli No. 36 pag. 3 "La política Educativa" Meza Antonio, UPN
- (58) Pozner Pilar, *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*, Ed. La Prensa Argentina, Buenos Aires, 1997 pág. 53
- (59) Federico Mayor, en informe final de la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la esfera de la Educación en América Latina y el Caribe, 8-11 de junio de 1993. Anexo 2, pág. 7

## BIBLIOGRAFIA

**Acosta Romero, Miguel**, *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México 1991

**Ander Egg, Ezequiel**; *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Ed. Humanistas. Buenos Aires, Argentina. 1990.6.

**Azuara Monter Iván** "Ciencia y Tecnología para un desarrollo soberano y sustentable.- en *Reconstruir la Soberanía*. - ed. La Jornada.- Méx. 1998.

**Bousquet Merie Helene de**, *Le Service Social*, Ed. PUF, París 1965

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, ed. Porrúa, México 1993

**Farfán, Guillermo**, *Gasto Público y Bienestar Social en México*, Plaza y Valdez, México, 1987

**Fraga Gabino**, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1991

**Fraga Gabino**, "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa, Desconcentración Administrativa, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, Col. Seminarios, No. 1

**Herskovits, Melville**, *El hombre y sus obras*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964

**George V. Y P. Wilding**, *Ideology and Social Welfare*, Routledg-Kegan Paul Londres, 1975

**Glennester, H.** *Social Service Budget and Social Policy, British and American Experience*, Allen-Unwin, Londres, 1975

**Gutiérrez Garza, Esthela**, *Los saldos del sexenio (1982-1988)*, Testimonios de la crisis del siglo veintiuno editores, México 1990

**Gutierrez Garza Esthela**, *La Crisis del Estado de Bienestar*, Testimonio de la Crisis, Siglo veintiuno Editores, México, 1988

Hobsbawn E.J., *Trabajadores. Estudios de Historia de la clase Obrera*, Barcelona, 1979

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Pac, México, 1993. Arts. 4º y 27.

Linnton Ralph, *Estudio del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México 1959

Macazago Ordoño Cesar "Iztapalapan" Ed. Porrúa, Méx. 1969 . .

Martínez Razo V. Felipe. "Valores y Metas de la educación en México". Sep. Ed. ✓  
De la Jornada, Méx. 1990

**Mayor Federico**, en informe final de la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la esfera de la Educación en América Latina y el Caribe, 1993. Anexo 2.

Mejía Lira José, *Descentralización y Administración Municipal*, CIDE, México 1988 ✓

Muñoz Bustillo, Rafael; *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid España, 1989

Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance*. A study in public, Economy. Mc Graw Hill New York, 1969

Noriega Chávez Margarita, "En los Laberintos de la Modernidad: Globalización y sistemas educativos", pp. 9, ed. UPN, Méx. 1996

O'Connor J, *La Crisis Fiscal del Estado*, Aguilar Barcelona, 1981

**Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984.**

Porlán Rafael, "Cambiar la Escuela", ed. Magisterio del Río de la Plata, 1992<sup>a</sup>, Argentina 1996.

Pozner Pilar "El directivo como gestor de los aprendizajes escolares". Ed. La

prensa Médica Argentina, Buenos Aires 1997

**Serra Rojas, Andrés**, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1991

**Urbina Soria Javier, Girón Hidalgo Blanca, Figueroa Campos Milagros** en *Valores y Metas de la Educación en México*, SEP, ed. De la Jornada Mex.

**Valdés F. Francisco**, *Reforma del Estado: La Constitución y el Mercado*, La jornada Semanal, núm. 75, 18 de nov. De 1990



## REVISTAS

"Revista Fuego Nuevo" No. 11, febrero, 1997

Revista Xictli No. 36, U.P.N. Méx. 1999

Federico Mayor, en informe final de la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la esfera de la Educación en América Latina y el Caribe, 8-11 de junio de 1993. Anexo 2

REDIZTA año 1 núm. 2 DGSEI Mex.2000

Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*, 1986, Méx.

USEI. *Calidad de la Educación Básica, reorganización de los Servicios de Educación Básica en el D.F. Méx.*,1994

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Memoria de Gestión, período: dic. De 1988- agosto de 1994, México

Diario Oficial de la Federación, mayo 28, Méx. 1996