



UNIVERSIDAD
PEDAGOGICA
NACIONAL

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

UNIDAD 095. AZCAPOTZALCO

LA IMPORTANCIA DE LOS CONSEJOS
TECNICOS EN EL NIVEL PREESCOLAR:
EVOLUCION Y PERSPECTIVAS



INVESTIGACION DOCUMENTAL

QUE PRESENTAN

MARTHA BEATRIZ ESTEVEZ ANCIRA

LUCIA TERESA GARCIA CORDOBA

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN EDUCACION PREESCOLAR

AZCAPOTZALCO, D. F.

1998

DICTAMEN DEL TRABAJO PARA TITULACION

México, D.F., a 26 de Mayo de 1998:

PROFRA. LUCIA TERESA GARCIA CORDOBA
PROFRA. MARTHA BEATRIZ ESTEVEZ ANCIRA
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 intitulado: "La Importancia de los Consejos Técnicos en el Nivel Preescolar: Evolución y Perspectivas".

Opción Investigación Documental a propuesta del asesor C. Profra. Mireya García Hernández manifiesto a usted (es) que reúne los requisitos académicos establecidos al respecto por la Institución.

Por lo anterior, se dictamina favorablemente su trabajo y se le (s) autoriza a presentar su examen profesional.



Atentamente
"EDUCAR PARA TRANSFORMAR"

J. Guadalupe Rincon Andrade
PROFR. Y LIC. J. GUADALUPE RINCON ANDEADE

S. E. P.
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL
UNIDAD 095
D. F. AZCAPOTZALCO
PRESIDENTE DE LA COMISION DE TITULACION DE LA UNIDAD UPN 095.

INDICE

	PAG
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I. MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.	
1.1. Constitución Política	8
1.2. La Ley General de Educación	12
1.3. El Programa de la Modernización Educativa	22
1.4. El Plan Nacional de desarrollo 1995-2000	25
Capítulo II. EL PROCESO ADMINISTRATIVO.	
2.1. Funciones del Consejo Técnico en la Administración Pública	35
2.2. Planeación	40
2.3. La Organización	50
2.4. Operación	60
2.5. EL Modelo Participativo, Marco Referencial Nacional e Internacional	69
Capítulo III. LOS CONSEJOS TÉCNICOS CONSULTIVOS.	
3.1. El Consejo Nacional Técnico de la Educación. (CONALTE)	75
3.2. Facultades y atribuciones del CONALTE	80
3.3. Los Consejos Técnicos consultivos (CONALTE)	90
3.4. Facultades, Atribuciones y Logros	92
Capítulo IV. UNA RESPUESTA DE DEMOCRATIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LOS CONSEJOS TÉCNICOS CONSULTIVOS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR.	
4.1. La Participación Comunitaria	114
4.2. Planeación Anual de actividades	118
4.3. Apertura Programática	122
4.4. Seguimiento Periódico del Proceso y Retroalimentación.	126
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA INICIAL	133

INTRODUCCION

Cuando en 1989 se daba a conocer el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se argumentó que la Modernización Educativa implicaba definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración, sin embargo, existía un amplio vacío: la participación y responsabilidad social de los miembros de las comunidades escolares.

Si bien, la docencia es la responsabilidad única de los maestros, las actividades correlativas y complementarias del plantel escolar debían, en un régimen democrático ser compartidas por todos los integrantes de la comunidad escolar.

La educación como cualquier proceso de producción, en este caso de servicios, está obligada a hacer uso de las técnicas administrativas como son la planeación, control, dirección y evaluación, para la optimización de los recursos humanos y materiales, lo cual debe ser compartido por los miembros de la comunidad.

Aún en el nivel constitucional, el artículo 26 establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en cuyo contexto queda implícitamente incluida la educación pública. Como una célula de organización participativa en la elaboración y formulación de los proyectos escolares destaca el papel que deben cumplir los

Consejos Técnicos Consultivos. Desafortunadamente, la actual concepción de éstos por parte de las autoridades educativas, elimina la posibilidad de la democratización del proceso de planeación para la elaboración de los Proyectos de los planteles escolares, incluido el aspecto curricular; la Dirección General de Educación Preescolar los define como “órganos internos de apoyo a la jefatura de sector, supervisión de zona o plantel de educación preescolar, según el caso donde se analizan, estudian, acuerdan y proponen recomendaciones de orden técnico-pedagógico y técnico-administrativo todo ello encaminado a mejorar la práctica docente”.

Una nueva idea sobre la educación exige una apropiada participación social que genere un nuevo sistema que impulse decididamente su calidad.

Es indudable que la magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: maestros, padres de familia, directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

En este orden de ideas, las autoras del presente trabajo se propusieron realizar un trabajo de investigación que permitiera conocer el origen y evolución de los Consejos Técnicos en el Sistema Educativo Mexicano, analizando las atribuciones que le corresponden y estableciendo la forma en que deberían funcionar para lograr la elaboración del Proyecto

Escolar, que permita a la educación satisfacer las necesidades y requerimientos de la comunidad en que se inserte el plantel educativo, y en lo general la educación pública mexicana.

Por tal motivo, en el capítulo primero se presenta una revisión del marco jurídico normativo de la educación en México, desde el nivel constitucional hasta el contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de educación pública.

En el capítulo segundo, con la finalidad de introducir al lector en aspectos relacionados con el proceso administrativo, se realizó un estudio sobre las características más relevantes de éste y la forma en que contribuye la Técnica Administrativa a planificar y alcanzar los objetivos que cualquier actividad emprendida por el ser humano se proponga.

El capítulo tercero sirve de vehículo para hacer una investigación sobre la forma en que están estructurados los diferentes Consejos Técnicos que constituyen, el apoyo para la educación pública, destacando la forma en que opera el Consejo Nacional Técnico de la Educación y los Consejos Técnicos Consultivos.

Finalmente en el capítulo cuarto, tomando como base los fundamentos teóricos derivados de los capítulos anteriores, se realiza una propuesta de modificación a los Consejos Técnicos Consultivos, para que mediante un incremento de la participación comunitaria, permitan que en la elaboración y formulación de los proyectos escolares y del diseño curricular

exista una participación plural que conduzca a la cristalización de las aspiraciones del pueblo mexicano de alcanzar una educación más democrática y adecuada a las necesidades de la comunidad en que se inscriban los planteles escolares.

CAPITULO I

MARCO JURIDICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

La Educación de un pueblo cualquiera puede valorarse mediante el estudio de los antecedentes que la conforman, dentro del marco social en el que opera y desde el cual se va hacia el futuro. Los periodos aislados, aun los más significativos, sin la concatenación que los enlaza ni las relaciones de causa y efecto que los producen, son de poca utilidad para el estudioso, pues con frecuencia sólo sirven para justificar o exaltar los valores del presente que desembocan, por su propia naturaleza, en el campo de las especulaciones políticas que los marginan de la ciencia histórica. Pero si se estudian entrelazados con los elementos y factores del marco social en el que ocurren, la historia de la educación se convierte en un germinador donde afloran las enseñanzas que permiten abordar, con mayores posibilidades de éxito, los problemas acumulados en el tiempo.

Los más relevantes cambios que registra la educación corresponden, en todo caso, a las transformaciones sociales que emanan de las revoluciones que ocurren en el ámbito de la ciencia y de la técnica, en el de las estructuras económicas, políticas y en el de los ilimitados campos de la cultura. Y cuando su estudio se integra con el de las demás instituciones que las revoluciones suelen construir y en que se apoyan, sus resultados se tornan imperecederos por las experiencias que ofrecen a la historia. La Revolución de Independencia, por ejemplo, no podrá entenderse nunca sin el estudio integral de los tres siglos de Colonia ni a espaldas del fondo cultural prehispánico.

Al margen de esos antecedentes, jamás se apreciarían en su justo valor político y social los esfuerzos de la escuela lancasteriana que nace en el seno mismo del imperio iturbidista, con una nueva concepción educativa; ni tampoco la dinámica que se presenta en la administración de Valentín Gómez Farías y en el pensamiento del doctor Mora que se plasma, en normas de derecho positivo que se expresan jurídicamente en la Constitución Política de 1857.

Los eslabones que siguen en la cadena histórica se soldan a los del periodo en el que la Reforma, la Constitución y la República llegan a puerto de salvamento tras el episodio del Cerro de las Campanas, en manos de la generación formada por las aulas escolares liberadas de la escolástica colonial y madurada, políticamente, en las luchas internas y externas de las que México sale avante y es, entonces cuando el país entra plenamente al escenario universal como Estado, Nación y Pueblo.

Pero no obstante que la educación queda jurídicamente bajo la potestad del Estado envuelta en la doctrina del positivismo; México desemboca en la dictadura que equilibra el latifundismo interno con el capitalismo externo hasta el entronque de los siglos XIX y XX.

Toca a la Revolución, como producto de las contradicciones en que se debate la dictadura, plantear la solución de los problemas que el país carga a costas desde la caída de Tenochtitlan , entre los cuales, el de la tierra y el de la educación se yerguen con dimensiones inconmensurables. En este periodo histórico los problemas prehispánicos y coloniales, los de la

Reforma y los de la dictadura se acumulan y agigantan, pero la Revolución tiene el deber de solucionarlos para mantener incólumes los legados de independencia, libertad y soberanía históricamente recibidos y a que todo pueblo aspira.

Algunos de estos problemas han dejado de existir por el simple correr del tiempo; otros persisten acrecentados por no haberse resuelto a tiempo, y los más han aparecido con las nuevas estructuras sociales de los conjuntos filosóficos del pueblo mexicano; expresados jurídicamente en la Constitución Política vigente que, con doctrina política y programa social, guían aún la vida nacional.

Y si el texto normativo de una sociedad constituida en Estado es la ley, el nexo formativo es la educación; lo cual impone la necesidad de integrar la acción de ambas, porque, cuando se desajustan, la dinámica social se encarga de lograr el equilibrio mediante el choque de los contrarios conforme a las leyes de la historia. Pero como no es posible adaptar la sociedad a una educación idealizada por el fervor político o la mecánica transnacional, debe ser ésta la que se adecue a las realidades económicas, políticas y culturales de aquélla, en todos y cada uno de sus niveles evolutivos que siguen el curso de la integración social.

En el presente capítulo, las autoras analizan la estructura actual de la normatividad de la Educación Pública, destacando, en su oportunidad, los aspectos relacionados con el nivel preescolar.

1.1. Constitución Política

Como se menciona en la introducción de este capítulo, la Constitución es la Ley Suprema, rectora de la vida nacional y por lo mismo de la Educación Pública.

Emilio O. Rabasa señala que "... La educación es uno de los grandes problemas humanos; por su conducto el niño y el joven traban contacto con la cultura patria y la universal, y mediante ella llegan a ser hombres conscientes de su destino. El que la educación sea patrimonio de todos los hombres constituye un deber de la sociedad y del Estado, pues la ignorancia también es una forma de esclavitud."¹

Originalmente, la Iniciativa de Reformas del artículo 3° presentado por el primer jefe Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, basado en las Leyes de Reforma, incluidas en la Constitución de 1857, además de conceptualizar la educación como democrática, nacionalista y social, preveía la plena libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuidad para la que se impartiera en establecimientos oficiales. La Comisión de Constitución -presidida por Francisco J. Múgica, uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso- dio a conocer su dictamen sobre dicho artículo, el cual no estaba de acuerdo con el proyecto mencionado y propuso un texto más progresista que eliminaba totalmente la intervención del clero en la enseñanza, al considerar que perjudicaba el desarrollo psicológico natural del niño y que el

¹ Rabasa, Emilio O.; Mexicano : esta es tu Constitución; LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982, p.22.

clero, al anteponer los intereses de la Iglesia, era contrario a los intereses nacionales y sólo buscaba usurpar las funciones del Estado. Después de un largo, acalorado y significativo debate entre la referida corriente radical o jacobina, de filiación obregonista, y la corriente moderada, integrada por los diputados más leales a Carranza (si bien, incluso estos últimos, se declararon anticlericales), la Comisión de Constitución retiró su proyecto original y presentó un nuevo texto, en el que también predominó la corriente radical, el cual fue aprobado por 99 votos contra 58.

Así, el texto original del artículo 3° estableció por primera vez a nivel constitucional las siguientes características de la enseñanza : La enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria (elemental y superior) impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.

La fracción IV del texto original estipulaba que :

“Las corporaciones religiosas, los miembros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta

educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.”²

En términos generales, la estructura del texto del artículo 3° Constitucional se conservó, con ligeras modificaciones, hasta que en 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari, decidiera enviar al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas, al respecto, cita José Antonio González Fernández que “...con el análisis de la historia y de la realidad presente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) respondió al llamado que hiciera el Presidente de la República (convocando a los partidos políticos y a la sociedad en general a proponer cambios a las relaciones Iglesia-Estado) y presentó en diciembre de 1991 ante la Cámara de diputados, una iniciativa de reformas a los artículos 3°,5°, 24, 27 y 130 de la Constitución Federal que tenía como finalidad consolidar el régimen de libertades, reafirmar la secularización de la sociedad, ratificar el laicismo y la tolerancia e impedir el retorno de privilegios y la manipulación política de los sentimientos políticos.”³

Si bien, se magnifica la propuesta priísta, de todas formas la iniciativa del PRI fue la base de la reforma que el día 28 de enero de 1992 se publicara en el diario Oficial de la Federación, quedando modificada la fracción IV del artículo 3° de la siguiente forma :“...IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.”⁴

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trillas, México, 1990, Art. 30, Fracción IV.

³ González Fernández, José Antonio; *La Modernización del Derecho Mexicano*; Porrúa, México, 1995, p.70.

⁴ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; Trillas, México, 1995, Art. 3°, Fracción IV.

La educación preescolar, lamentablemente, no fue incluida en el legislador constituyente de 1917 como una obligación del Estado, y por otro lado, por la misma razón jamás existió la prohibición para que las corporaciones religiosas la efectuaran en los planteles de su propiedad.

El 5 de mayo de 1993, nuevamente fue reformado el artículo 3o. Constitucional enmendándose el error de no incluir la educación preescolar en el sistema educativo mexicano, así antes de la reforma el primer párrafo de este artículo expresaba:

“La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”⁵

La reforma agregó un párrafo anterior, el cual expone:

“Art. 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación Estados y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente...”⁶

⁵ Constitución Política, *op. cit.* 1990, Art. 3º, primer párrafo.

⁶ *Ibidem*, 1995, Art. 3º, primer párrafo.

Esta reforma de marzo de 1993 convierte la educación tanto primaria como secundaria en obligatoria, y en el caso particular del tema de tesis, finalmente, se reconoce, después de 76 años de promulgada la Constitución, la educación preescolar como componente del sistema educativo mexicano, aunque lamentablemente, sin carácter obligatorio.

Aún cuando con la primera reforma, la de 1992, termina la prohibición a las asociaciones religiosas de ofrecer los servicios educativos en los niveles primario, secundario, normal y la de los trabajadores, la educación que imparte el Estado conserva el espíritu laico que ha distinguido la Educación Pública, desde el 5 de febrero de 1917.

Debe enfatizarse, aunque resulte reiterativo que la obligación del Estado de ofrecer la educación preescolar queda anulada con el hecho de que no se reconoce la obligatoriedad de este tipo de enseñanza, pilar en la formación académica del periodo preoperatorio (2 a 7 años) de la división del desarrollo infantil de Jean Piaget.⁷

1.2. La Ley General de Educación

En la fracción séptima del precepto constitucional que norma la educación, se menciona que "...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias..."⁸, entre estas leyes necesarias para la estandarización

⁷ Véase : Labinowicz, De: Introducción a Piaget; Fondo Educativo Interamericano, México, 1993, pp 60-96.

⁸ Constitución....., op.cit., 1995, Art. 3º, fracción VIII.

de la educación y la homogeneización de la identidad nacional, se encuentra la Ley General de Educación.

Así, el turno a la educación correspondió, a través de la publicación el día 13 de julio de 1993, en el diario Oficial de la Federación de la Ley General de Educación, actualmente en vigor.

Manejando indebidamente la connotación del término **sistema**, la Ley General de Educación (LGE), establece en su artículo 10° que :

“Constituyen el sistema educativo nacional :

- I. Los educandos y educadores;**
- II. Las autoridades educativas;**
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;**
- IV. Las instituciones educativas del estado y sus organismos descentralizados;**
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía”⁹**

Es conveniente señalar que Benjamín B. Wolman, define el término sistema con dos connotaciones :

- a) Como el cuerpo de principios y dogmas que indican cómo se debe adquirir, investigar e incrementar el conocimiento.
- b) Como el conjunto de elementos, homogéneos que se interrelacionan metódicamente para formar una totalidad funcional.¹⁰

⁹ Ley General de educación. SEP, México, 1993, Art. 10°

¹⁰ Wolman, Benjamín B.; Dictionary of Behavioral Science; Van Nostrand; EE.UU., 1994. p.300.

Como puede observarse, el conjunto de elementos a los que la LGE llama sistema educativo carece de homogeneidad alguna, sobre todo si se le quisiera dar la misma aplicación, por ejemplo, en el caso del sistema financiero mexicano o en el del sistema de pesos y medidas.

Tratando de organizar el caos, cuestiones diferentes son : la comunidad educativa, el marco jurídico de la Educación y el sistema educativo formado por las instituciones que imparten la educación en sus tres niveles, que en su conjunto forman la Educación Nacional, pero no el sistema cuyos elementos homogéneos son las instituciones que se “interrelacionan metódicamente para formar una totalidad funcional” , a la que se refiere Wolman, las reformas al marco jurídico alteran la funcionalidad del sistema pero no forman parte de él, en la medida de que por ejemplo, las diversas reformas educativas han alterado los planes de estudio, pero no el sistema educativo, formado por las escuelas oficiales y particulares que imparten la educación en sus tres niveles.

Los niveles o modalidades de educación en los cuales puede ofrecerse instrucción del sistema educativo nacional de acuerdo con la LGE, son :

a) Básico. Formado por la educación preescolar, la primaria y la secundaria. (LGE, Art. 37).

b) Específica :

* *Educación Inicial:* para menores de cuatro años, incluida la orientación a padres o tutores.

- * *Educación Especial:* para sujetos con necesidades educativas especiales.
- * *Educación para adultos:* comprende la básica para personas mayores de quince años. (LGE., Arts. 39, 40, 41, 42 y 43).

En la práctica los niveles que atiende el sistema educativo nacional son:

- a) Preescolar
- b) Primario
- c) Secundario
- d) Técnico (con o sin secundaria)
- e) Medio (bachillerato, preparatoria, Vocacional y CCH)
- f) Superior (licenciatura y Normales)
- g) Postgrado (especialización)
- h) Maestría
- i) Doctorado

En lo que se refiere a la educación superior los grados académicos son :

1. Licenciatura
2. Maestría
3. Doctorado

Así el Sistema Educativo Mexicano en lo que se refiere a educación abre su atención en tres diferentes modalidades :

- a) Universidades
- b) Tecnológicos
- c) Normales

Por lo expuesto, se concluye que la nueva Ley General de Educación no genera grandes avances ya que la definición que la Ley Federal daba de **sistema educativo nacional** en su artículo 19 era mucho más congruente que la actual, citando que "El sistema educativo nacional está constituido por la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios".¹¹

En cuanto a la educación preescolar, de acuerdo con el artículo 12 de la LGE, fracción primera, sus planes y programas no son competencia de la autoridad federal como ocurre con la educación primaria, secundaria y la normal, si bien esto permite una mayor participación de la comunidad de los planteles preescolares en la planeación del proceso educativo y en materia curricular, también es cierto que una deficiente o equívoca participación en este proceso puede conducir a un caos en el nivel educativo, de ahí, entre otras razones, que los Consejos Técnicos Consultivos tengan una gran responsabilidad en la promoción tanto de la participación comunitaria, razonada y sustentable, así como en la optimización de las funciones básicas de la escuela, docencia, investigación y extensión o difusión cultural.

Respecto a los Consejos, El Capítulo VII, *De la participación social en la Educación* de la LGE, el artículo 65 establece como un derecho de los que ejercen *la patria potestad* de los educandos: colaborar con las autoridades escolares para la superación de sus tutelados y en el

¹¹ Ley Federal de Educación; SEP, México, 1985, Art. 19.

mejoramiento de los establecimientos educativos, además, de formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social.

De los padres de familia o tutores el artículo 66 de la LGE estipula, entre otras: el apoyo al proceso educativo y la colaboración con las instituciones educativas en las que estén inscritas sus hijos o pupilos.

De lo anterior surge, aun cuando no se haya realizado en todas las escuelas de la República, la obligación de crear Consejos Técnicos que permitan la participación ciudadana, lo cual hará una realidad lo expresado en el artículo 26, inciso 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual proclama:

“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”,¹²

Menciona Ramón Sánchez Medal que “Uno de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que tienen, por lo tanto, los padres de familia es elegir, precisamente ellos y no el Estado, ni la Iglesia o iglesias, el tipo de educación que han de recibir sus hijos en la escuela a donde éstos asistan”.¹³

¹² Cfr. Sánchez Medal, Ramón; Reformas a la Constitución en Materia Religiosa; IMDC, México, 1992, p.21.

¹³ *Ibidem*, p.21.

La LGE estipula que :

Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Sostiene que será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo debe conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia, podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará,

promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y de emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de las escuelas y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela; Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica.

Señala la LGE que en cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación, integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento a las

actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación. En el Distrito Federal los consejos se constituirán por cada delegación política.

Considera la LGE que en cada entidad federativa deberá funcionar un consejo estatal de participación en la educación, como órgano de participación social en la educación, como

órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa, especialmente interesados en la educación.

Este consejo promoverá y apoyará actividades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación, a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Sin embargo los consejos de participación social se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas.

1.3. Programa de Modernización Educativa.

El día 9 de octubre de 1989, Carlos Salinas, en ese entonces presidente de la República, dio a conocer el Programa para la modernización Educativa 1989-1994, el cual se ha convertido en la vertiente que sigue la educación mexicana en el sexenio 1994-2000, dado a conocer a la opinión pública en el mes de diciembre de 1995, que por su escaso valor y por contener los principales enunciados de 1989-1994, no tiene caso comentarlo, sobre todo por no presentar analíticamente propuestas que puedan ser cuantificadas para su evaluación y que habiendo participado en él, representantes del magisterio nacional, en un número muy bajo, no significativo, se convierte en un documento anodino.

Carlos Salinas subrayaba que el Programa para la Modernización Educativo era "...el primer programa sectorial que se presenta a la Nación. Su importancia no puede exagerarse, la educación es un detonante imprescindible en la transformación de la sociedad".¹⁴

Pretendía y pretende, en la medida que sigue vigente, los siguientes objetivos, acciones y metas con respecto a la educación preescolar:

Objetivos.-Ofrecer una educación preescolar de calidad a todos los niños que la demanden, que fortalezca la identidad nacional y los valores culturales desde los primeros años

¹⁴ Salinas de Gortari, Carlos; Programa para la Modernización Educativa : 1989 - 1994; Poder Ejecutivo Federal, México, s/d, p.i.

de escolaridad y que estimule sistemáticamente el desarrollo del niño en un contexto pedagógico adecuado a sus características y necesidades.

Acciones principales.- Generalizar la educación preescolar e implantar nuevos modelos educativos con participación comunitaria que permitan la expansión del servicio y su mantenimiento. Se atenderá principalmente a la población urbana marginada, rural e indígena.

Integrar un modelo curricular de educación preescolar que responda a las circunstancias sociales del niño mexicano, incorpore valores universales, coadyuve al fortalecimiento de la identidad nacional y facilite su articulación pedagógica con la primaria. En estas acciones radica en gran medida la transformación cualitativa deseada para este nivel.

Diseñar, con base en las características regionales, mecanismos para la supervisión del cumplimiento de la normatividad.

Elaborar y distribuir oportunamente recursos y apoyos didácticos, con especial atención en las zonas marginadas, acordes con los programas pedagógicos que se apliquen en el sistema regular y con los nuevos modelos que se implanten.

Incorporar las actividades de educación física, artística y de promoción cultural en la práctica docente cotidiana, de la misma manera que las otras áreas programáticas, para asegurar

que todos los niños reciban una educación armónica.

Implantar en todo el país programas y mecanismos de participación de la sociedad en las tareas de la educación, orientados a obtener su colaboración y apoyo en la expansión, difusión y extensión educativas.

Metas.-Diseñar nuevas opciones educativas y reorientar las existentes para atender prioritariamente a la población rural, indígena y urbana marginada.

Integrar una comisión para el diseño de un modelo educativo que consolide la experiencia mexicana en la educación preescolar y prevea su articulación pedagógica con la educación primaria.

Definir los procedimientos de supervisión para verificar el cumplimiento de la normatividad en los planteles de educación preescolar.

Continuar con la capacitación de educadoras en servicio, en las áreas de educación musical y física.

Asegurar la existencia de programas y mecanismos de participación de la sociedad en el quehacer educativo de los jardines de niños.

Implantar el nuevo modelo curricular para la educación preescolar.

Asegurar que todos los niños y maestros de las escuelas preescolares oficiales cuenten con un paquete de materiales didácticos.

Aumentar la oferta de educación preescolar, con énfasis en la atención a las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas y las regiones del país que muestren elevados índices de reprobación y deserción en los primeros grados de primaria.

1.4. El Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con la introducción del Plan, "... se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron 12,000 ponencias. Además, se recibieron 300 000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional".¹⁵

Esto es, 312 000 personas representaron a los 95 millones de mexicanos, incluido el Dr. Ernesto Zedillo, en total 312 001 gentes decidieron los destinos de México. Dado que en los términos constitucionales el Plan Nacional de Desarrollo es la ley rectora del desarrollo

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo: 1995 - 2000; SHCP, México, 1995, p.IX.

económico, político, social y cultural del país durante el sexenio. Desde luego que es increíble que el 0.003% de los mexicanos hayan sido capaces de decidir por el 99.007% restante".¹⁶

Esos 312 001 decidieron incluir la Educación en el Capítulo 4º, del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que corresponde a Desarrollo Social; en donde se expone que a lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. Cita: en el siglo XX los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchando la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

En el periodo 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

El Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes del gobierno y de

¹⁶ La participación fue individual, no por agrupaciones.

los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos: Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

Educación Básica.- El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del Artículo Tercero Constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda la educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar substancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia será mejorar substancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral, escrita y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será

necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida de los maestros y sus familias, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su práctica docente.

Educación para adultos y formación para el trabajo.- Una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

La educación básica para adultos y las acciones de alfabetización estarán más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que aumentará su movilización para aprender. La alfabetización duradera y exitosa es la que se liga con la solución a los problemas e intereses cotidianos del adulto y con sus posibilidades de superación.

Este plan propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo. Esto facilitará la alternancia de estudio y trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este Plan propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

CAPITULO II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Expresa Jorge R. Terry "...existen numerosas definiciones de administración. Quizás la más popular que se cita con frecuencia es la que concibe la administración como la forma en que se logra que se hagan las cosas mediante otras personas".¹⁷

Sin embargo, en el contexto del presente trabajo de tesis se emplea como definición, la siguiente: "La administración es un proceso muy particular, consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados mediante la participación activa de seres humanos y a través del uso de otros recursos".¹⁸

En todo tipo de organización humana existe alguna forma de administración. La administración hace que los esfuerzos humanos sean más productivos. La administración lleva el orden de los esfuerzos, combinando los sucesos aislados y la información desarticulada en relaciones significativas. Estas relaciones operan después para solucionar problemas y alcanzar los objetivos. Thomas J. Peters considera que existen muchas fórmulas o listas de actividades para tener éxito en la administración, tales como:

¹⁷ Terry, George R., et al: Principios de Administración. CECSA, México, 1994, p.22.

¹⁸ *Ibidem*.

- a (1) Conocer los objetivos de la compañía; (2) seleccionar subordinados eficaces; (3) delegar, permitiendo que los subordinados decidan asuntos dentro de sus respectivas esferas de orientación y (4) controlar para cerciorarse de que los resultados obtenidos son satisfactorios.
- b (1) Seleccionar con cuidado a los miembros de su grupo; (2) motivarlos; (3) crear buenas comunicaciones; (4) esforzarse por lograr relaciones interpersonales efectivas y (5) minimizar los conflictos entre los miembros del grupo.
- c (1) Fortalecer las habilidades de relaciones humanas; (2) aprender a hablar y escuchar con efectividad; (3) fijar estándares elevados o niveles propuestos de logro; (4) ver las situaciones desde el punto de vista de la otra persona; (5) llegar a ser efectivo en la toma de decisiones; (6) adoptar una actitud interrogante para descubrir y utilizar nuevas ideas; (7) ser un líder involucrándose en la acción; (8) considerar la administración como la oportunidad para influir en otras personas de manera favorable y (9) evaluar lo que se ha logrado y , si es necesario emprender una acción remediadora.
- d (1) Dedicar tiempo a los asuntos de verdadera importancia; (2) planear y seguir los programas; (3) expresar sentimientos personales y entender los sentimientos de los otros; (4) buscar lo mejor en otros - no lo peor - ; (5) cerciorarse que cada miembro del grupo esté asignado al trabajo mejor adaptado a esa persona; (6) fomentar que los miembros asuman responsabilidades; (7) autoevaluarse y evaluar su desempeño

con honradez; (8) mantener los gastos a un mínimo compatible con el servicio requerido y (10) aumentar los conocimientos generales personales.¹⁹

El listado pudiera parecer que contiene cuestiones tan comunes que por lo tanto no vale la pena considerar, pero si todo aquello que hace referencia a empresas, se canaliza a los planteles educativos, entonces será posible concluir la importancia que la aplicación del proceso administrativo tiene para los planteles de educación preescolar, que es uno de los niveles, en el que la comunidad escolar realmente suele participar en la planeación y ejecución de los programas de trabajo y en el que se requiere de una abierta colaboración de las autoridades, de los docentes y de los padres de familia e incluso de aquellos que sin ser parte de la comunidad escolar, en forma directa, si influye y son influidos por las actividades de la escuela.

En el presente capítulo se hace una revisión sobre los aspectos relacionados con el proceso administrativo, primero con un enfoque eminentemente vinculado a la ciencia administrativa, reservándose un subcapítulo para analizar la importancia de la participación activa en el proceso educativo de la comunidad escolar, que es el fundamento técnico a nivel nacional e internacional de los Consejos Técnicos Consultivos.

¹⁹ Peters, Thomas J.; Putting Excellence into Management; McGraw -Hill, EE.UU., 1989. p.197.

2.1. Funciones del Consejo Técnico o de Administración en la Administración Pública.

Uno de los rasgos distintivos de la Administración Pública Federal en la rama de las entidades paraestatales o descentralizadas, es que como órgano supremo de gobierno, están regidas por un Órgano de Gobierno o Comité Técnico, formado por funcionarios de dependencias o entidades que tengan relación con la actividad de la empresa paraestatal.

En términos generales, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (LFEP), tienen como objeto :

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social, o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.²⁰

Cuando las entidades paraestatales (EP) cuentan con un Órgano de Gobierno, éste se encuentra obligado a reunirse cuando menos cuatro veces al año, en cuyas reuniones se tratan los problemas relacionados con todos los aspectos del proceso administrativo, es decir planeación, programación, ejecución y control de las actividades del organismo.

Se consideran como empresas de participación estatal mayoritaria a aquellas en las que el gobierno federal es propietario de más del 50% de las acciones, en cuyo caso el órgano

²⁰ Ley Federal de las Entidades Paraestatales; PAC, México, 1995. Art. 14.

supremo de gobierno es el Consejo de Administración o Consejo Técnico, cuyas funciones de acuerdo con la LFEP, son : la organización, administración y vigilancia.²¹

Los consejos de Administración se integran de acuerdo con los estatutos o leyes orgánicas de cada entidad paraestatal y además de las atribuciones que estas leyes les confieran, el artículo 58 de la LFEP, establece las siguientes:

- I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el presupuesto de egresos anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo.
- III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del ejecutivo federal.

²¹ Ibidem, Art. 31.

- IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley.
- V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma.
- VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos.
- VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de la LFEP, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, predios o acuerdos que debe celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general de la entidad y en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.
- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados.

- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades.
- X. Autorizar la creación de comités de apoyo.
- XI. Nombrar y remover a propuestas del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;
- XII. Nombrar y remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá ser miembro o no del mismo así como designar o remover a propuesta del director general de la entidad al Prosecretario del citado órgano de gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad.
- XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la federación.

- XV. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general con la intervención que corresponda a los comisarios.
- XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente, y
- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuera notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinación de Sector.

La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 42 hace saber que entre otras, las atribuciones del Consejo Administrativo en un banco o institución financiera son:

- a) Remover al personal.
- b) Aprobar el balance general.
- c) Aprobar los programas operativos y financieros.
- d) Aprobar los programas de inversión.
- e) Proponer modificaciones a los reglamentos.
- f) Anotar la estructura orgánica.
- g) Conocer y opinar sobre las condiciones de trabajo.
- h) Conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la institución lleve a cabo sus operaciones.
- i) Analizar y opinar sobre el informe de actividades.²²

²² Ley de Instituciones de Crédito; Delma, México, 1996. Arts. 42 y 45.

Como puede observarse, los consejos formados por personas con amplia experiencia en la rama que corresponde a la entidad o bien profesionales con una amplia trayectoria académica y profesional, quienes gracias a esas cualidades colaboran y contribuyen a que la marcha de los organismos estatales se desarrolle óptimamente, lo más relevante es que no son entes pasivos, sino activos que en una permanente retroalimentación coadyuvan con su participación y con sus acciones a alcanzar los objetivos de las entidades para las que fueron nombrados consejeros.

2.2. Planeación.

Es un término reciente, de acuerdo con el diccionario, se origina en el siglo XX, aún cuando en todo tiempo el hombre y las sociedades hayan organizado su vida y su funcionamiento según un plan determinado. Evidentemente, el proceso no revestía al aspecto científico que ha adquirido hoy en día, pero en el análisis se encontraban ya, sin duda, los primeros trazos generales de su desarrollo.

La historia de las instituciones ilustra las arduas tareas que han debido llevarse a cabo, en materia de planeación, para alcanzar los fines perseguidos. Los primeros especialistas de la organización pública, los funcionarios que desempeñaban cargos de la administración estatal alemana y austriaca durante la Edad Media (de los cuales el más celebre fuera Lornz Von

Stein), estudiaban el fenómeno organizacional dando mayor énfasis al enfoque jurídico que al proceso de planeación.²³

Frederik W. Taylor, el padre de la Administración Científica²⁴ se consagró al estudio del fenómeno de la Productividad, con el objeto de organizar el trabajo en función de los roles y de las habilidades de cada individuo participante en la cadena de trabajo. Llegó rápidamente a distinguir las funciones de Dirección de aquéllas de Ejecución, y a centralizar el proceso de planeación a nivel de la dirección. Aunque el obrero posee gran cantidad de información respecto al objeto que produce, y aunque frecuentemente esté habilitado para utilizar este conocimiento, es materialmente incapaz, por sí mismo, de ocuparse de las tareas de dirección.

“En tanto que bajo el antiguo sistema todo lo concerniente a la planeación era realizado por el obrero, como resultado de su experiencia personal, bajo el nuevo sistema debe ser hecho, necesariamente, por la Dirección, de acuerdo a las leyes científicas. Porque aunque el obrero estuviese bien adaptado al desarrollo y al empleo de datos científicos, le sería físicamente imposible trabajar en su máquina y sobre el escritorio, simultáneamente. Queda claro que en la mayor parte de los casos se requiere de un tipo específico de hombre para dirigir, y de otro, radicalmente distinto, para ejecutar el trabajo”.²⁵

Queda claro, por lo tanto, que corresponde a la Dirección hacerse cargo de las actividades de planeación, las que anteriormente estaban en manos del obrero. La planeación se

²³ Véase : Drago, Roland; Curso de Ciencia Administrativa; Dunod, Francia, 1989. p.16.

²⁴ Taylor, Frederik W.; Principios de Administración Científica; Herrero, México, 1984. pp.40-41.

²⁵ Véase : Merryll, Harwoo F.; Clásicos de Administración; LIMUSA, México, 1994. pp.77-107.

funda en la búsqueda de mejores métodos de trabajo (Scientific Management), particularmente sobre principios del estudio del tiempo, así como sobre el principio de estandarización de métodos e instrumentos.

Así, Taylor quiso sustituir el empirismo puro de antaño por un método científico en el que la planeación interviniera como función de la Dirección y como instrumento de organización y de estandarización del trabajo. Su doctrina conquistó numerosos discípulos, fascinados por el aspecto "*productividad*" del modelo. Los teóricos han destacado, sobre todo :

1. El análisis de las tareas.
2. La definición minuciosa de cada nivel jerárquico.
3. La reglamentación explícita de los criterios de reclutamiento, de selección y de progreso.

A causa de este enfoque analítico, Taylor puede ser reconocido como el precursor del análisis interno o institucional, en el nuevo proceso de planeación estratégica.

Contrariamente a Taylor, Henry Fayol investigó la eficacia y la productividad industriales, partiendo no de la base o del nivel operacional, sino analizando las diversas funciones situadas en la cúspide de la pirámide estructural. La función de planeación – llamada

Previsión por Fayol - se ubica en el primer plano del proceso administrativo. Administrar es prever, organizar, coordinar y controlar.²⁶

Según Fayol, la previsión es el arte de escrutar el futuro con el objeto de prepararlo mejor; implica la determinación del objetivo y de los medios para llegar a él. El autor resalta, con ello, la manifestación principal en la realización de un programa de acción :

“El programa de acción es, a la vez, el resultado perseguido, la línea de conducta a seguir, las etapas a superar, los miedos a emplear : es una especie de cuadro del futuro en el que los sucesos cercanos se dibujan con cierta nitidez, de acuerdo con la idea que uno tiene de ellos, y en donde los sucesos más lejanos aparecen con mayor vaguedad, es el avance previsto por la empresa, preparado para un lapso determinado”.²⁷

Este texto ilustra bien cómo el proceso de planeación, fundado en objetivos y políticas generales, se concreta en un programa de acción en donde la autoridad es una (principio de unidad de orden), y prevé la coordinación y el control del proceso. La Previsión de Fayol es el principal antecedente de la literatura contemporánea en materia de planeación.

El proceso administrativo de Fayol fue retomado por numerosos autores, el trabajo del Ejecutivo lo codifican bajo las siglas PORDCRP, referidas a las siguientes actividades :

²⁶ Fayol, Henry; *Administración Industrial y General*; Herrero, México, 1984. p.132.

²⁷ *Ibidem*, p.179.

Planeación : Hacer el plan de las actividades a ejecutar, y proponer los métodos para alcanzar los objetivos de la organización.

Organización : Establecer la estructura formal de autoridad, con sus diferentes niveles.

Reclutamiento : Reclutar al personal y crear condiciones favorables de trabajo.

Dirección : Dirigir la empresa a través del proceso continuo de toma de decisiones.

Coordinación : Articular en un todo homogéneo las diversas actividades del plan de acción.

Reporte : Informar a los sujetos participantes, por medio de reportes de actividades.

Presupuestación : Llevar a cabo las diversas actividades financieras : planeación presupuestal, contabilidad y control.

Esta forma de resumir las principales actividades de un ejecutivo puede parecer simplista. Constituye, sin embargo, un marco de referencia que servirá de base a un gran número de autores para explicar la función administrativa al interior de una organización. Se puede apreciar que la planeación encabeza la lista, y se define en término de medios y fines para alcanzar los objetivos de la organización.

Uno de los modelos más célebres que se deriva de este enfoque es el de Robert McNamara, concebido mientras ejercía el cargo de Secretario de la Defensa de los estados Unidos. Se trata del "Planning, Programming, Budgeting System" (Sistema de planeación, programación y presupuestación), conocido por las siglas PPBS. De acuerdo con Roland Drago,

este sistema se encuentra en vías de aplicación generalizada en Francia, bajo el nombre de "Rationalisation des choix budgétaires", (RCB) (Racionalización de las opciones presupuestales). Esto significa que la planeación implica una definición completa y precisa de los objetivos, un análisis de sistemas y una evaluación - a mediano plazo - de los costos de cada operación".²⁸

A partir de estos diferentes modelos, los teóricos de la administración concibieron otros como el Management by Objectives, derivado de la doctrina clásica, que otorga prioridad al proceso de planeación.

Estas teorías, no obstante, son esencialmente estáticas. Analizan las condiciones requeridas para asegurar la eficiencia de una organización, omitiendo todo aspecto dinámico, cualitativo y creativo de la dirección y del proceso de planeación.

Hacia fines de los años sesenta, algunos autores, como H. Igor Ansoff, se interesaron en los aspectos dinámicos y estratégicos de la organización, analizando, particularmente, los efectos externos²⁹. Más tarde, en los años setenta y ochenta, autores como Vancil y Lorange³⁰, Hofer y Schendel³¹, retomaron este enfoque.

²⁸ Drago, R. : *op. cit.* p. 14.

²⁹ Ansoff, H. Igor, *Corporate Strategy*; McGraw-Hill, EE.UU., 1965.

³⁰ Vancil, R.F; *Strategic Planning in Diversified Companies*; Harvard Business Review, January-February, 1975.

³¹ Hofer, C. W.; *Strategy Formulation : Analytical Concepts*; West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1978.

La corriente de planeación estratégica que se desarrolla en el ámbito empresarial, crece hasta alcanzar a las universidades norteamericanas. Investigadores como Robert Cope, George Keller y Robert Shirley se convierten en los promotores de este modelo, y sus escritos y conferencias tienen una profunda influencia en el surgimiento de la planeación de los aspectos convencionales de la planeación y se adhieren a los nuevos enfoques.

Como se dijo en un principio, la planeación siempre ha existido en la educación. Desde el origen de ésta, los responsables han intentado definir de una manera existencial, sus objetivos particulares, sus metas, sus razones de ser. De la misma manera, han proyectado en el tiempo la imagen deseada de su establecimiento. La sobrevivencia y el desarrollo de la institución son prueba de ello.

No es sino hasta los años cincuenta, después del desarrollo de la ciencia de la administración, que las escuelas comenzaron a preocuparse cada vez más por llevar a cabo una planeación sistemática. El movimiento se orientó, inicialmente, hacia una planeación a largo plazo, de 5 a 10 años. Este tipo de planeación daba por hecho que el sistema de planeación era un sistema cerrado, protegido contra influencia exterior; se podía, por lo tanto, construir el futuro a partir de la definición estática de la misión de las universidades y de un análisis interno de la institución, basado en un conjunto de datos de carácter cuantitativo.

La operación, en general, era responsabilidad de la Dirección y estaba conducida por un solo hombre, o por un pequeño grupo; el resultado se concretaba en un plan bastante lógico y articulado, del tipo PPBS o del RCB. Estos modelos de racionalización presupuestal influyeron mucho este tipo de planeación. Recordemos los esfuerzos de ciertas universidades por tratar de planear su futuro a partir de tales fórmulas.

La planeación estratégica parte de otras premisas. Concibe a la escuela como un sistema abierto y dinámico, sensible a las influencias externas, y listas para responder a las exigencias del medio. La planeación se convierte, entonces, en un proceso continuo, articulado más bien a la calidad de las intervenciones, que a la cantidad de datos. Este nuevo enfoque, basado en la integración de algunas disciplinas, fue desarrollado en las escuelas de administración y recientemente aplicado en el medio universitario. Su importancia proviene del hecho de que refleja mejor el aspecto dinámico de la institución.

En la opinión de Robert Cope³², la planeación tradicional da por hecho que el sistema educativo es un sistema cerrado en el cual se puede elaborar un plan articulado y definitivo, mientras que la planeación estratégica reposa sobre un sistema abierto, en el que la organización está llamada a cambiar en la medida en que integra las diferentes informaciones provenientes del medio externo e interno. La planeación tradicional, basada en fórmulas y en modelos, trata de substituir la realidad, haciendo poco caso de los valores y de las situaciones cambiantes. La

³² Cope, Roberto G.; Planeación Estratégica; CELSA, México, 1994. pp.111-112.

planeación estratégica, por otra parte, incorpora la realidad cambiante y es considerada como una actividad lógica y realista.

Se podría agregar que la planeación convencional se preocupa, sobre todo, por el estudio y el análisis interno de la empresa, y tiende a emplear modelos cuantitativos para ello. La planeación estratégica, por su parte, pone énfasis en el análisis externo, sin descuidar el otro aspecto; favorece el pensamiento intuitivo y la información cualitativa; por ello es que hace un llamado a la comunidad universitaria en su proceso de planeación, en lugar de llevarlo a cabo de manera aislada.

Por último, la planeación estratégica produce una documentación contingente, que es modificada periódicamente, a medida que las informaciones evolucionan, mientras que la planeación convencional establece proyectos estáticos, que representan un gran esfuerzo intelectual, pero que en la práctica tienen muy poca utilidad para la comunidad. El cuadro 1 muestra las diferencias entre la planeación tradicional y la planeación estratégica.

Es necesario enfatizar que el más relevante de los factores de la planeación estratégica en el plano escolar es la importancia que se da a la interrelación medio externo - interno, es decir la íntima forma en que se influyen los componentes externo e internos de la comunidad escolar, o la manera en que los padres de familia, docentes, autoridades escolares y el alumno se interactúan permanentemente en el proceso educativo.

CUADRO 1.

Comparación entre la planeación de tipo tradicional y la planeación estratégica.

<i>Punto de Observación</i>	<i>Planeación tradicional</i>	<i>Planeación estratégica</i>
Origen	Antes de 1970	A partir de 1975
Valor privilegiado	Eficacia	Eficiencia
Sistema	Cerrado	Abierto
Proceso	Deductivo	Inductivo
Medio ambiente	Estable	Cambiante
Ambiente	Interno	Externo
Información	Cuantitativa	Cuantitativa, cualitativa
Ciclo	Largo y discontinuo	Mediano, corto y continuo
Estructura	Centralizado y paralelo	Descentralizado e integrado
Sobrevivencia	Adquirida	Cuestionada
Finalidad	Determinista	Evolutiva
Producto	Plan estática	Plan evolutivo
	Decisiones orientadas hacia el futuro.	Decisiones actuales a partir del futuro.

Fuente : Cope, Robert G.; Planeación Estratégica; CECSA, México, 1994, p.115.

2.3. La Organización.

Conviene destacar que el término *empresa* es utilizado en el contexto de este trabajo en su connotación de “acción de emprender” o como la unidad que se crea para producir bienes o servicios ya sean éstos con fines de lucro o de interés social como es el caso de la educación y la forma en que en la práctica el Estado hace llegar el servicio al público, a través de los planteles escolares, por lo tanto, *empresa* será igual a *escuela*.

Se dice que con buen personal cualquier organización funciona. Se ha dicho, incluso, que es conveniente mantener cierto grado de vaguedad en la organización, pues de esta manera la gente se ve obligada a colaborar para poder realizar sus tareas. Con todo, es obvio que aún personas capaces que deseen cooperar entre sí, trabajarán mucho más efectivamente si todos conocen el papel que deben cumplir y la forma en que sus funciones se relacionan una con otras. Este es un principio general, válido tanto en la administración de empresas como en el gobierno e incluso en las actividades deportivas. La función administrativa de organizar consiste básicamente en proyectar y mantener estos sistemas de funciones.

Para que se justifique y tenga sentido la existencia de cualquier cargo o posición individual se requiere : (1) que tenga objetivos ciertos y precisos que, son la tarea de la planeación; (2) que exista un concepto claro de los deberes o actividades que deba realizar; (3) que haya un entendimiento del área de autoridad de cada persona. Además, para hacerlo

completamente operante, debe establecerse cómo y dónde obtener la información básica que pueda requerir.

Es así como, a partir de la estructura de funciones, que se entiende una organización formal. Es dentro de este contexto que se puede afirmar que organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con la autoridad necesaria para supervisarlo y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa. Así, una estructura de organización debe estar diseñada de manera que sea perfectamente claro quién debe realizar determinada tarea y quién es responsable por determinados resultados; en esta forma se eliminan las actitudes que ocasionan la imprecisión en la asignación de responsabilidades y se logra un sistema de comunicación y de toma de decisiones que reflejen y promuevan los objetivos de la empresa, o de la escuela.

Esencialmente, la organización nació de la necesidad humana de cooperar. Los hombres se han visto obligados a cooperar para obtener sus fines personales. En la mayor parte de los casos, esta cooperación puede ser más productiva o menos costosa si se dispone de una estructura de organización.

Debe notarse la forma un poco vaga con que muchos autores usan la palabra "organización". Algunos afirman que organización "incluye el comportamiento de todos los participantes". Otros la usan para significar el sistema total de relaciones sociales y culturales;

otros incluso se refieren a una empresa tal como la United States Corporation o la Secretaría de Defensa, como una "organización". Pero para la mayor parte de los administradores este término significa una estructura formal y explícita de funciones o posiciones y en este sentido se entiende en este trabajo. Con toda seguridad, un administrador considera que está organizando cuando se establecen este tipo de estructuras.

En parte, la preocupación que existe sobre la rigidez que pueda presentar una organización formal se debe, a su mala aplicación. Aún en la más formal de las organizaciones debe existir suficiente autonomía que permita aprovechar la iniciativa personal, y deben tenerse en cuenta las capacidades e inclinaciones de las personas. No obstante, sería un desconocimiento de la realidad suponer que en una actividad de grupo los esfuerzos individuales puedan operar sin una organización adecuada.

No hay nada intrínsecamente inflexible en una organización formal. Por el contrario, una buena organización debe crear el ambiente en el que la labor individual pueda contribuir a los fines comunes en el presente y en el futuro.

Aunque la realización de los fines propuestos es la razón última de toda actividad común, es preciso ir más allá y examinar qué principios rigen el establecimiento de una organización formal efectiva.

Principio de unidad de objetivo. *Una estructura de organización es efectiva si permite la contribución de cada individuo a la obtención de los objetivos de la empresa.* Es obvio que la aplicación de este principio presupone que los objetivos de la empresa son conocidos y entendidos. Si el objetivo, por ejemplo, es obtener ciertas ganancias en cierto tiempo, entonces el patrón de organización que permite alcanzarlas está de acuerdo con el principio de unidad de objetivo. Independientemente de los fines propuestos, el criterio para juzgar la bondad de una estructura de organización debe ser la eficacia con que permitía obtener estos fines.

Principio de eficiencia. *Una estructura de organización es eficiente si facilita la obtención de los objetivos deseados, con el costo mínimo o con el menor número de imprevistos.* aunque estos costos son importantes cuando se trata de medir la eficiencia de una organización, el principio de eficiencia tiene un alcance más amplio e incluye aspectos tales como la satisfacción de los individuos o del grupo. Para un miembro cualquiera del grupo, una estructura de organización eficiente es aquella que realiza una labor provechosa, le ofrece satisfacción en su trabajo, tiene líneas claras de autoridad y asignaciones precisas de responsabilidad, le permite el desarrollo de su personalidad y le da un sentido de participación, seguridad, posición y remuneración adecuada.

Por otra parte, el concepto de eficiencia puede tener significados distintos en diversas personas. Para un administrador eficiente puede significar maximizar las ganancias, para otro

puede significar maximizar ventas o puede medirla en términos de la posición relativa de la empresa con respecto a sus competidores o en términos del servicio a la comunidad, como ocurre con la escuela. En esta forma, mientras un ejecutivo se esfuerza notablemente por disminuir los costos o ampliar los mercados o aumentar el margen de utilidad, con tácticas desacertadas puede crear mal ambiente en el personal y a la larga producir pérdidas.

Sin embargo, independientemente de los diversos criterios posibles, el principio de eficiencia es fundamental para medir la bondad de toda organización. A veces, es difícil elegir el criterio apropiado. Así, alguien puede criticar la duplicación de actividades en muchas dependencias gubernamentales, mientras que otros pueden creer que esta duplicación es un costo necesario para evitar los peligros de una concentración exagerada del poder. Igualmente, un administrador puede considerar que la mejor manera de introducir los cambios que desea en una organización es por medio de una orden precisa sin explicaciones adicionales. Para otro administrador el curso más apropiado puede ser tratar de convencer a sus subordinados de las conveniencias del cambio propuesto y lograr en esta forma una mayor cooperación, aunque este último procedimiento pueda requerir un tiempo mayor.

“El estudio del porqué y cómo se forman organizaciones informales corresponde a la ciencia de la psicología social. Los administradores comprenden que este tipo de organización son importantes dentro de su empresa, y en ocasiones se verían tentados a tenerlas presentes más específicamente en el momento de crear o modificar la estructura de la organización. No obstante, no pueden hacerlo por tratarse de organizaciones que poseen una dinámica tal, que se hallan en un proceso

continuo de formación y disolución, con cambios en sus líderes ocasionales y en las personas que los integran. Por lo tanto, el administrador debe limitarse a reconocer que existen estos grupos, evitar fricciones con ellos y utilizarlos en la mejor forma posible en la dirección de sus subalternos".³³

La expresión "departamento" significa una sección definida de una empresa, llámese división o rama, sobre la cual ejerce su autoridad un administrador que es responsable por la realización de ciertas labores específicas. Un departamento, como generalmente se entiende, puede ser la división de producción, el departamento de ventas, la sucursal de occidente, la sección de investigación de mercados o la unidad de cobranzas.

En las escuelas habitualmente se hace referencia a las tres áreas funcionales de la educación : docencia, investigación y extensión o relaciones con la comunidad.

Si se considera la organización como un proceso, es claro que deben considerarse los distintos insumos o factores de producción que entran en este proceso en particular. En primer lugar, la estructura de la organización debe reflejar la autoridad de que dispongan los administradores de la empresa. La autoridad dentro de una organización particular, es un derecho otorgado por la sociedad y como tal, está sujeta a cambio.

En segundo lugar, una estructura organizada , lo mismo que cualquier plan, debe tener presente el medio en que actúa. Una estructura de organización, lo mismo que un plan, puede

³³ Koontz, Harold, et al; Elementos de Administración Moderna, McGraw-Hill, México, 1992. p.135.

tener premisas de tipo tecnológico, económico, político, ético o social. Así, la estructura de la organización debe proyectarse de modo que funcione efectivamente y permita a la empresa y a sus integrantes, obtener sus objetivos, aún dentro de este marco de relativa incertidumbre. Por tanto, no debe ser rígida ni estática.

En tercer lugar, no debe perderse de vista que toda organización está formada por personas, cuyas limitaciones y características individuales deben ser consideradas con cuidado en la estructura de la organización. Esto no significa que la estructura se debe diseñar en torno a personas y olvidarse de los propósitos de la empresa y de las funciones que se deben realizar. Sin embargo, este punto tiene una gran importancia y con frecuencia es el factor limitante en el diseño de una organización. En la misma forma que el ingeniero examina cuidadosamente la resistencia y las características de los materiales que vaya a utilizar, debe el organizador considerar su materia prima, las personas.

Hay una lógica fundamental en el proceso de organizar. Consecuentemente, de acuerdo con los insumos antes mencionados, los pasos que se han de seguir son los siguientes : (1) enunciación de los objetivos de la empresa; (2) formulación de objetivos secundarios, de políticas y de planes; (3) identificación y clasificación de las actividades necesarias para realizar los objetivos previstos; (4) agrupación de estas actividades necesarias para optimizar humanos y materiales de que se disponga y el modo más adecuado de utilizarlos; (5) delegación en el jefe de cada grupo de la autoridad necesaria para ejecutar estas actividades; y (6) coordinación de

estos grupos en sentido vertical y horizontal por medio de relaciones de autoridad y sistemas de información.

Este proceso lógico, no significa, como lo afirman algunos críticos, una exagerada especialización de funciones, que en muchos casos puede hacer del trabajo una labor tediosa, carente de interés y demasiado restringida. En realidad no hay nada en la teoría de organización que justifique estas críticas. El hecho de especificar con precisión las tareas que deban realizarse no significa que ellas deban ser necesariamente limitadas o mecánicas. Queda al criterio del organizador, de acuerdo con los fines perseguidos, decidir si las labores individuales deben comprender sólo una pequeña parte de todo el proceso, como en el típico caso de una línea de montaje, o si deben tener una amplitud tal que comprenda por ejemplo el diseño, la producción y venta de un producto. En cualquier empresa el trabajo individual puede organizarse dejando muy poco o ningún campo a la iniciativa individual, o por el contrario con el margen de autonomía más grande posible; puede ser un simple detalle dentro de todo el sistema o puede ser el tipo de actividad más creativo.

Una estructura organizacional en cualquier escuela, aún en las más pequeñas, debe considerar en su organigrama, como órgano supremo un consejo consultivo, técnico o administrativo, la denominación es lo de menos, que permita que la comunidad escolar, autoridades, docentes, padres de familia, alumnos, participen y expongan sus puntos de vista en

la buena marcha de las actividades planeadas, que sean corresponsables del éxito o del fracaso de las funciones escolares.

Internamente, de la misma forma, deben contemplarse responsables de las tres áreas básicas, funcionales de la educación : docencia, investigación y extensión, difusión o relaciones de la escuela con la comunidad.

Es lógico suponer que en el nivel preescolar, la investigación probablemente sea un área difícil de imaginar, sin embargo el intercambio de experiencias de los docentes y la aplicación práctica de los conocimientos que el niño adquiera en las disciplinas experimentales, serían, a pesar de todo, la parte medular de esta función básica en el nivel preescolar y cuyas actividades se pueden y se deben planear y organizar. La figura 2, muestra el organigrama estructural de un plantel escolar.

FIGURA 2

Estructura Organizacional de una Escuela

2.4. Operación.

Eugene Schmuckler considera que "...la tercera función administrativa fundamental es la ejecución u operación. La ejecución es hacer que todos los componentes del grupo quieran realizar los objetivos de la empresa (actividad que se emprende) y que sus miembros se esfuercen por alcanzarlos, puesto que los miembros quieren lograr esos objetivos".³⁴

La planeación y la organización colocan los cimientos para la función de la ejecución u operación que moviliza los planes, las personas y la estructura hacia la realización de objetivos mutuos, comunes.

En la disciplina de la Administración de Empresas, esta fase del proceso administrativo tiene su principal apoyo en el personal que se contrate o se seleccione. El tipo de individuos que se contraten o la forma en que sean reclutados, entrevistados y orientados a la organización, afecta mucho sus actitudes hacia el trabajo y los subsecuentes esfuerzos de la ejecución de la administración. "... Muchos especialistas y consultores afirman que si las organizaciones pudieran poner más énfasis sobre la calidad de sus esfuerzos de dotación de personal, la motivación y control de los empleados sería mucho menos de un problema".³⁵

³⁴ Schmuckler, Eugene; The Personnel Audit : Management's Forgotten Tool; Harvard, EE.UU., 1986. p.977.

³⁵ Litwin. George H., Motivation and Organization Climates; Universidad de Harvar, EE.UU., 1989. p.13.

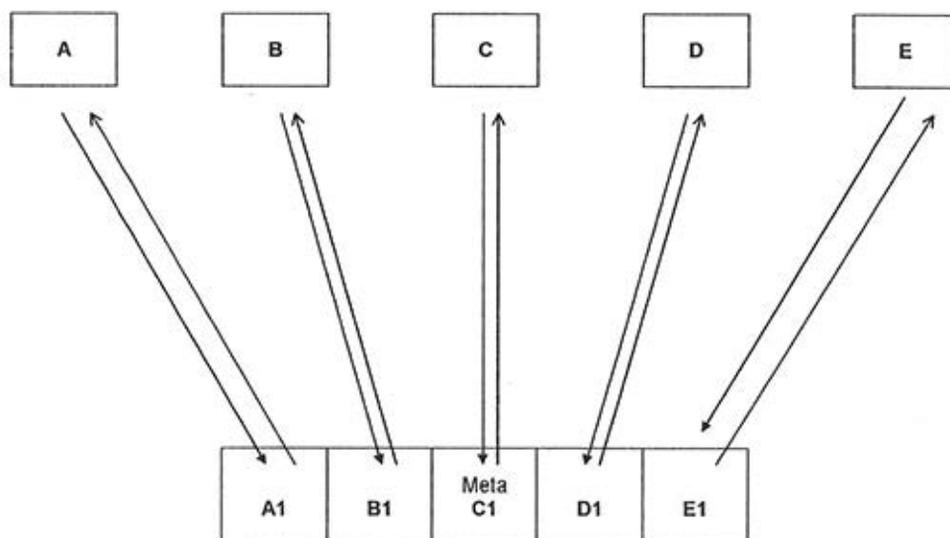
En lo que respecta a las escuelas, lo anterior es inaplicable puesto que las autoridades escolares no tienen competencia para seleccionar ni a los maestros ni a los alumnos y consecuentemente ni a los padres de familia que son los miembros de la comunidad escolar interactuante, aún cuando esta situación se puede subsanar, como se analizará en la línea posterior.

La ejecución debe ser considerada en el contexto del comportamiento tanto colectivo como individual. Considerar al individuo sólo como individuo no da la imagen real del comportamiento. Una persona no es sólo un individuo sino por lo general es miembro de un grupo. Sabemos que el comportamiento de grupo difiere mucho del comportamiento individual. Esto es, al expresar deseos y obtener satisfacciones, el individuo se comporta distinto como individuo que cuando se comporta como miembro de un grupo.

Satisfaciendo las demandas del grupo también se satisfacen, en varios grados, las necesidades de los individuos que lo integran. Todo individuo no empieza sólo a satisfacer sus necesidades, sin consideración a los demás del grupo. Más bien busca satisfacer las propias necesidades trabajando junto con otros como grupo. Cada miembro contribuye con algo hacia la realización del objetivo común del grupo. Cada uno depende de los demás, y todo el grupo está unido en este interés mutuo para alcanzar el objetivo predeterminado.

La figura 3 es un intento de mostrar estos conceptos en forma gráfica. En la parte superior del dibujo hay espacios que indican a cinco individuos, A, B, C, D, y E. Cada uno de ellos trabaja hacia el objetivo mostrado en la parte inferior del dibujo, que se espera proporcionen satisfacción a necesidades personales individuales. La contribución del individuo A1. De igual manera las contribuciones de B, C, D, y E están marcadas B1, C1, D1, y E1, respectivamente. Estas contribuciones no son necesariamente iguales, pero son vitales para la realización de todo el objetivo y están interrelacionadas. Por ejemplo, A1 depende en algo del éxito de B1, y así sucesivamente. Estamos observando que cada vez más el grupo adquiere prioridad sobre el individuo. Aunque el deseo por la individualidad es fuerte, un ser humano normal posee un instinto gregario y está más contento cuando forma parte de un grupo.

FIGURA 3.



Como miembro de un grupo, la producción de trabajo de una persona y su eficiencia, por lo general, superan los que se obtienen cuando esa persona trabaja sola. El seleccionar a una persona de entre un grupo, adocrinándola con un entrenamiento especial y luego regresarla al grupo puede dar como resultado más dificultades que progresos. El individuo entrenado tiene el problema de seguir figurando o ser reinstalado como miembro del grupo, pero reteniendo y aplicando el entrenamiento recibido. La mejor aplicación de la ejecución para producir el cambio sería establecer la necesidad del cambio entre determinados miembros y hacerlos que sugieran y promuevan el cambio para el grupo. El miembro de un grupo es más probable que escuche y entienda lo que otro miembro del mismo grupo dice, que lo que un gerente externo al grupo dice. De hecho, cualquier autoridad que trabaje con un grupo pronto se da cuenta que debe compartir los valores y creencias de este grupo, quizás sintiéndose un miembro de él, para realizar sus objetivos mediante los esfuerzos del mismo.

La cohesión y productividad de un grupo son mayores cuando se permite que los miembros formen o elijan sus propios grupos de trabajo. Bajo tales condiciones, la satisfacción en el trabajo de cada uno de los miembros tiende a aumentar. Los miembros de un grupo se adaptan entre sí, los ajustes de comportamiento son mínimos y cada individuo trabaja con los compañeros que le agradan y para los cuales existe preferencia para trabajar.

Se ha descubierto que esto es, especialmente cierto, en las aulas universitarias. Después de experimentar con la asignación a equipos de estudiantes para que trabajen juntos en los

proyectos del curso en contraste con permitir que ellos elijan sus propios grupos, los equipos autoseleccionados producen mejores resultados en los exámenes, tienen menos conflictos personales y disfrutan más de la experiencia.

La Fig. 4 proporciona algunas observaciones generales que le serán útiles a un funcionario con mando para entender mejor el comportamiento de grupo, para cumplir en forma más efectiva el reto administrativo de la ejecución.

FIGURA 4.

Generalizaciones sobre el comportamiento de grupo.

- 1.El propósito que hace que se forme el grupo influye en las acciones del mismo.
- 2.El comportamiento del grupo tiende a ser más tradicional, más emocional que el comportamiento individual. La acción de un grupo es por lo general de unificación u oposición.
- 3.Algunos grupos tienen poca cohesión; sus miembros van a la deriva y existe poca estabilidad. Otros grupos tienen una elevada cohesión y reciben el apoyo fuerte y continuo de la mayoría de sus miembros.
- 4.La presión para conformarse a las opiniones del grupo aumenta y es más efectiva en el grupo de alta cohesión que en el de baja cohesión.
- 5.Típicamente, cuando se presentan diferencias en un grupo, algunos miembros estarán estratégicamente a favor y otros en contra, pero la gran mayoría sostendrá una opinión conciliatoria; esto es, estarán "en medio de la pelea".
- 6.Los extremistas que rehusan conformarse a un grupo de alta cohesión son finalmente eliminados de éste. Inicialmente, se hacen esfuerzos para convencer a los extremistas, pero al no lograrlo se rechaza a los que no están de acuerdo.
- 7.En lo general, los miembros del grupo que más se esfuerzan en influir en otros miembros son los más dispuestos a aceptar opiniones de otros.

La imposibilidad de que en las escuelas se pueda seleccionar al personal directivo, al personal docente, a los alumnos y a los padres de familia puede resolverse mediante una sencilla pero laboriosa función : *motivación*.

La palabra motivación tiene muchas connotaciones, las que se citan, son algunas que ayudarán a entender este concepto :

Motivación es la predisposición a actuar de una manera específica dirigida a un objeto.³⁶

Motivación puede definirse como el estado de la perspectiva de un individuo que representa la fuerza de su proporción a hacer un esfuerzo hacia un comportamiento en particular.³⁷

El término **motivación** se refiere a un comportamiento dirigido a un objetivo. El comportamiento dirigido a un objetivo está caracterizado por el proceso de seleccionar y dirigir ciertas acciones entre actividades voluntarias para alcanzar objetivos.³⁸

³⁶ Hellriegel, Don, et al ; Comportamiento Organizacional; Diana, México, 1990, p. 390.

³⁷ Gibson, Cyrus F ; Managing Organizational Behavior, Irwin, EE.UU., 1989. P.38.

³⁸ Chung, Kac ; Motivación : Teoría y Práctica; McGraw-Hill, México, 1988. p.496.

Los motivos son expresiones de las necesidades de una persona en consecuencia son personales e internos.³⁹

Estas definiciones tienen varios denominadores comunes que contribuyen a caracterizar la motivación:

1. Una necesidad interna energiza y activa el comportamiento humano.
2. El impulso es la fuerza interior que mueve al comportamiento en una dirección específica.
3. Los objetivos, son los incentivos o resultados que refuerzan la satisfacción privada que a su vez refuerza la perpetuación de las necesidades.

Con estos conceptos se puede definir la motivación como: la necesidad o impulso interno de un individuo, que lo mueve hacia una acción orientada a un objetivo, el grado del impulso dependerá del nivel percibido de satisfacción que pueda lograrse por el objetivo.

En términos generales, cuando las personas disfrutan en sus actividades, encuentran la tarea retadora y les agrada el medio ambiente en el que se desenvuelven, por lo común ponen su mejor esfuerzo y desarrollan sus responsabilidades con entusiasmo. En otras palabras, están motivadas para rendir con eficiencia óptima.

³⁹ Davis, Keith, Human Behavior at Work; Pergamon, EE.UU., 1989. P.38.

Una de las teorías más aceptadas sobre las necesidades que influyen en el desempeño del ser humano o motivaciones, es la de Abraham H. Maslow, la premisa de Maslow es que los seres humanos son organismos “que desean” y que están motivados para cumplir y satisfacer ciertas necesidades en sus vidas.⁴⁰ Reconocía cinco necesidades humanas básicas en las personas : fisiológicas, de seguridad, de amor o sociales, de estimación y de autorrealización, con las características que a continuación se señala:

- a) El primer nivel de las necesidades fisiológicas incluye alimento, aire, agua, sueño, habitación, sexo y cualesquiera otras necesidades para sostener y preservar la vida. Estas son las necesidades más básicas, y la gente estará motivada para satisfacerlas primero mediante cualquier comportamiento que logre este fin. Una vez satisfechas, estas necesidades cesan de operar como principal motivador del comportamiento.
- b) Las necesidades de seguridad consisten en la necesidad de ropa, vivienda y de un ambiente con un patrón predecible tal como seguridad en el trabajo, pensión y seguro. La gente está motivada a satisfacer estas necesidades sólo cuando las necesidades fisiológicas están satisfechas en su mayoría.
- c) Las necesidades de amor o sociales incluyen la necesidad de ser querido por los demás, ser un miembro deseado y de pertenecer a un grupo distinto al familiar. Crear relaciones significativas en el trabajo, llegar a ser un miembro de buena posición de

⁴⁰ Maslow, Abraham H.: Una Teoría de la Motivación; Diana, México, 1994. pp.370-396.

la organización informal y recibir comunicaciones del telégrafo secreto son los medios de satisfacer estas necesidades en la vida de trabajo de una persona. Algunos estudiantes se unen a sociedades, fraternidades, grupos políticos estudiantiles y a otras organizaciones para satisfacer esta necesidad de involucramiento social y aceptación por otros. También visten, hablan y actúan para ganarse la aceptación social, como lo hacen los profesores.

- d) Las necesidades de estimación del cuarto nivel de Maslow incluyen la necesidad del respeto propio, la sensación de logro y reconocimiento de parte de otros. El deseo de posición social y prestigio es un aspecto importante de la necesidad de estimación. "La satisfacción de la necesidad de estimación propia conduce a sentimientos de confianza en sí mismo, valer, fuerza, capacidad y adecuación, de ser útil y necesario en el mundo".⁴¹ En nuestra sociedad, los ingresos que percibe una persona, las habitaciones, automóviles, ropa, realizaciones educativas y de carrera de las personas, son símbolos de éxito que satisfacen la necesidad de estimación.
- e) El quinto nivel de necesidades o el más alto, Maslow lo llama de *auto realización*. Este concepto es el de realizar el propio potencial y llegar a ser todo lo que es uno capaz de ser. Es la piedra angular de las necesidades de la persona y puede expresarse por sí misma en varias formas diferentes; para algunos puede ser

⁴¹ Ibidem., p.381.

convertirse en el padre o madre ideal, para otro, convertirse en el mejor de la oficina, o para otro, crearse la reputación de ser el inversionista más audaz.

2.5. El Modelo Participativo Marco Referencial Nacional e Internacional.

Hasta este punto, daría la impresión de que el tema de tesis se ha centrado en la Administración de Empresas, sin embargo, no es así, en tanto que se supere la visión arcaica de que la escuela es sólo la extensión en la comunidad de las decisiones centralizadas en el terreno educativo y se reconceptualice. La escuela es en la actualidad una organización si no autónoma, totalmente, en el aspecto técnico si, con problemas particularizados, los cuales deben ser resueltos por los miembros de la comunidad escolar.

Señala Sylvia Schmelkes que "...El objetivo externo del quehacer educativo y los que le da sentido al mismo, es contribuir al mejoramiento de la *calidad* de vida - actual y futura - de los educandos y de esta manera a la calidad de los procesos de desarrollo de la sociedad".⁴²

Así, existe una nueva concepción de la escuela, es una empresa (algo que se emprende) comunitaria, una organización en la cual existe una amplia correlación e interrelación entre los beneficiarios de la educación : el alumno, el exalumno. los padres de familia, la escuela que recibe a los egresados, la empresa que la emplea, la comunidad en la que vive el alumno y en lo general la sociedad, además de las autoridades del plantel y el personal docente.

⁴² Schmelkes, Sylvia; *hacia una mejor calidad en nuestras escuelas*; SEP, 1995. p.21.

Es necesario subrayar que el sistema educativo en los países latinoamericanos ha avanzado considerablemente en su capacidad de ampliar la cobertura del sistema, de asegurar la oferta de escuelas, aulas y maestros, sin que hayan existido avances en el terreno de la calidad del proceso educativo, definitivamente han aumentado los alumnos pero cualitativamente la educación se deteriora.

La Declaración Mundial de Educación para Todos, realizada por la Organización de las Naciones Unidas, en 1990, establece en su artículo 1° que:

“Cada persona - niño, joven, adulto - deberá poder contar con posibilidades educativas para satisfacer sus necesidades de aprendizaje básico [...] para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo...”⁴³

Como explica Sylvia Schmelkes “... no podemos aspirar a lograr lo anterior exclusivamente a través de medidas de política educativa diseñadas a nivel central, estandarizadas y uniformes para todas las escuelas”.⁴⁴

Ahora bien, la explicación verdadera no es, en la práctica, el conjunto de señalamientos centralizados, sino lo que ocurre en el interior de cada salón de clases, en cada plantel escolar.

⁴³ Declaración Mundial sobre Educación para Todos; ONU, Tailandia, 1990. Art. 1°.

⁴⁴ Schmelkes, S.; *op. cit.*, p.13.

Su calidad depende de la calidad de las relaciones que se establezcan entre las personas que ahí laboran, con los alumnos, con la comunidad inmediata a la que sirven, el nivel de calidad de la educación sólo será posible mejorarlo, en la medida que se generen desde cada plantel educativo de manera participativa y compartida, las condiciones que ese plantel necesita para lograr resultados óptimos en la educación ofrecida a esos alumnos, en el contexto de las condiciones específicas de la comunidad a la que presta sus servicios.

En esto subyace la importancia de que los logros obtenidos en otras áreas del conocimiento, como lo es la Administración, sean aplicados a la educación. Las fases del proceso administrativo que en subcapítulos anteriores se desarrollaron, esto es la planeación, organización y ejecución u operación, deben ser responsabilidad de toda la comunidad educativa de los planteles y en su condición debe haber una abierta y decisiva participación comunitaria, la cual inobjetablemente puede y debe darse mediante los consejos técnicos.

Mejorar la calidad de la educación implica tomar prestadas las nociones fundamentales de la filosofía de la calidad total, de la ciencia administrativa, la cual ha mostrado su capacidad de revolucionar la calidad de la producción y de los servicios de empresas y organizaciones que a nivel internacional, la han adoptado.

La escuela, por lo tanto debe verse como una organización o empresa prestadora de servicios, en el caso de la materia de tesis, del servicio educativo preescolar. La escuela no se

encuentra aislada, depende de un sistema educativo más amplio y de este sistema educativo recibe recursos y apoyo, pero también, contradictoriamente, sus restricciones y limitaciones.

Sin embargo, retomando las ideas de Abraham H. Maslow, existe el convencimiento de que el deseo de mejorar está presente en todo ser humano y que es este deseo de mejorar el impulso fundamental y central de todo proceso de mejoramiento cualitativo, se concluye así, que es mucho lo que se puede hacer desde el propio plantel escolar por mejorar significativamente, la calidad de lo que actualmente se hace y de lo que se logre en educación.

Respecto a la interacción escuela - comunidad, conviene enfatizar que en nuestro medio se considera natural que las escuelas se aislen de la comunidad en la que trabajan. Las reuniones con los padres de familia se reducen al mínimo estipulado por los reglamentos. Se solicita la participación de los mismos cuando se requiere algún apoyo material o financiero, pero rara vez para solicitar su apoyo en los procesos de aprendizaje de sus hijos. El personal en general conoce poco los problemas de la comunidad en la que labora, y menos aún los problemas específicos de las familias de sus alumnos. Tendemos mucho a echarle la culpa a los padres, de los problemas de aprendizaje de sus hijos, pero pocas veces hacemos el intento de acercarnos a ellos para entender mejor esos problemas y para solicitar su colaboración. Y sin embargo, las experiencias de las escuelas que se proponen interactuar de manera más cercana con la comunidad y con los padres de familia muestran que, cuando esto ocurre, los alumnos aprenden

mucho más, y los beneficiarios quedan más satisfechos. Por esa razón, este es otro aspecto que debe ser analizado en la realidad específica.

De esta forma, el primer reto de la búsqueda de calidad, desde el plantel y respecto al contexto específico en el que está ubicado, es el de lograr adaptar la escuela a las condiciones de vida reales de las familias, a fin de hacerla cultural y económicamente más accesible y más atractiva. Por tanto, el segundo reto de la búsqueda de la calidad en este sentido es hacer del contexto - de la comunidad y de los padres de familia - un interlocutor más claramente exigente de los derechos que le corresponden respecto a la educación de sus hijos, y al mismo tiempo, comprometerlo y hacerlo corresponsable, con esta búsqueda de la calidad.

Uno de los procesos más importantes es el del diseño. La calidad comienza desde el diseño mismo del proceso educativo. Esto significa que a partir de que se define qué aprendizaje se pretende lograr y cómo se quieren lograr, se define el tipo de egresado que se quiere producir, así como los aprendizajes que se propone que obtenga todo alumno que termina cada grado, o el grupo de alumnos, en su conjunto, se está introduciendo calidad, es decir, se establecen parámetros que permitirán realizar un seguimiento de los alcances, con la finalidad de que exista una retroalimentación permanente del sistema.

Otro de los procesos esenciales es el de enseñanza. Nuevamente, el proceso de enseñanza es, en el fondo, un proceso de relaciones : maestro - alumno, alumno - alumno,

alumno consigo mismo. En la medida en que se mejoren estas relaciones, que se logre elaborar estrategias de enseñanza que propicien el aprendizaje a través de las mismas, se estará incorporando calidad al proceso.

El tercer proceso central es el de la relación escuela - comunidad y maestros - padres de familia. En la medida en que estas relaciones se fortalezcan y podamos lograr una mayor participación de comunidad y padres de familia en el proceso educativo mismo, y no solamente en los aspectos materiales de la escuela, se estará mejorando la calidad.

Para que los procesos mejoren, se requiere el cumplimiento de una función estimulante y de apoyo por parte del director de la escuela. Cuidar los procesos, mejorarlos, significa entre otras cosas orientar los esfuerzos hacia las personas, estimularlas y apoyarlas, retroalimentarlas en forma continua, propiciar el trabajo en equipo, atender a los detalles, ser flexible y adaptable.

Una de las grandes ventajas de esta filosofía de la calidad, orientada a los procesos, y por tanto a las relaciones y a las personas, es que no requiere de mayores recursos o de mejor tecnología. Requiere, en cambio, como ya se mencionó, una transformación de las actitudes de las personas de quienes depende la calidad.

CAPITULO III

LOS CONSEJOS TECNICOS CONSULTIVOS

Las ideas relacionadas con el comportamiento del individuo en las organizaciones ha ido cambiando, aun cuando es necesario subrayar que este cambio se ha realizado más enfáticamente en el campo de la Administración y se ha relegado, lamentablemente, en el campo Educativo.

Al respecto, Idalberto Chiavenato, cita que la transformación de los conceptos relacionados con el comportamiento ha ocurrido principalmente en tres áreas:

- “a) Un nuevo concepto del hombre, a partir del conocimiento profundo de sus complejas y mutables necesidades. Este nuevo sustituye el antiguo concepto ultrasimplificado del hombre masificado y casi robot;**

- b) Un nuevo concepto del poder, basado en la colaboración, en la decisión y en la razón. Ese nuevo concepto sustituye al antiguo modelo de poder, basado en la coacción y amenaza;**

c) Un nuevo concepto de valores organizacionales, basado en una orientación humanista y democrática. Ese nuevo concepto sustituye el antiguo sistema de valores depersonalizados y mecanicistas.”⁴⁷

Al transferir estas ideas a la Educación, se puede concluir entonces la importancia de que esa nueva visión de los individuos que forman parte del proceso educativo se manifieste en toda la comunidad educativa, a través de una participación democrática razonada que conduzca a la corresponsabilidad del éxito o el fracaso de los objetivos que se persiguen.

La Educación Pública de México, de alguna forma ha ido creando estos espacios participativos mediante la creación de los Consejos Técnicos, en este capítulo se analiza la forma en que se han desarrollado, por un lado el Consejo Nacional Técnico de la Educación y por el otro, los Consejos Técnicos Consultivos en la Educación Preescolar.

3.1 El Consejo Nacional Técnico de la Educación

El CONALTE es el órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las Entidades Federativas, encargado de promover la participación de los maestros y de los sectores

⁴⁷ Chiavenato, Idalberto; *Introducción a la Teoría General de la Administración*; Mc Graw-Hill, México, 1992. Pp. 393-395

de la comunidad interesados en la proposición de planes y programas de estudio y políticas educativas.⁴⁸

Desde la promulgación de su Reglamento por el presidente A. Ruiz Cortínez en 1957, la intervención diaria del CONALTE en la formulación, revisión o actualización de los contenidos educativos ha sido protagónica, pues históricamente esta fue una de las funciones que siempre se le atribuyeron.

Sus antecedentes se remontan a la Ley Orgánica de la Educación Pública para el Distrito Federal de 1920, donde aparece como Comisión de Instrucción Pública, aunque fue en 1942 cuando asumió las funciones del Consejo Nacional de Educación. Una importante facultad que le fue reconocida entonces se expresaba en los siguientes términos: "Proyectar o estudiar los planes, programas de estudio y métodos de enseñanza, comunes para toda la República, para educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado que se imparta especialmente a obreros y campesinos"⁴⁹

El Reglamento del Consejo fue expedido el 26 de junio de 1957, fecha considerada como la de creación del CONALTE. Una de las atribuciones especiales del Consejo consistía en "estudiar o proyectar los planes y programas de estudio, métodos de enseñanza comunes para

⁴⁸ Reglamento CONALTE; SEP, México 1992, Art. 1°

⁴⁹ La ley Orgánica de la Educación Pública; Diario Oficial del 23 de enero de 1942, Art. 119, Fracción 1.

toda la República para la educación primaria, secundaria o normal y la de cualquier tipo o grado que se imparta especialmente a obreros y campesinos.”⁵⁰

La misma atribución en cuanto a contenidos, planes y programas le es reconocida por la Ley Federal de Educación, expedida el 29 de noviembre de 1973.

El 23 de abril de 1979 se publica el actual Reglamento de CONALTE que ratifica su carácter de órgano de consulta y le atribuye las siguientes funciones:

a) Realizar estudios acerca de:

Los contenidos, planes y programas de estudio, métodos educativos, libros de texto y materiales y auxiliares didácticos del Sistema Educativo Nacional.

La organización y administración de la educación, los sistemas de evaluación y acreditación de capacidades y conocimientos y los criterios para la clasificación y promoción de los educandos.

Los servicios de mejoramiento profesional del magisterio, los planes para la expansión y mejoramiento del sistema de educación.

Las disposiciones que normen el sistema educativo nacional.

Los demás puntos relativos al funcionamiento y desarrollo del sistema

⁵⁰ Reglamento CONALTE; Diario Oficial del 26 de junio de 1957. Art. 1, Frac. 1.

educativo nacional.

- b) Recoger y estudiar la opinión del magisterio del país y de otros sectores de la comunidad interesados acerca de los temas a que se refiere el punto anterior.**

- c) Coadyuvar con los organismos que el Secretario de Educación Pública determine, en la coordinación entre la federación y las entidades en materia educativa; y**

- d) Realizar las demás actividades que señale el reglamento o que le encomiende el Secretario de Educación Pública en relación con sus funciones.”⁵¹**

La Ley General de la Educación de 1993, vigente, señala en su artículo 68 que “...La Secretaría de Educación Pública promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentran representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones

⁵¹ Reglamento del CONALTE; SEP, México, 1979, Art. 2°.

que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y evolución del sistema educativo nacional y propondrá políticas para elevar la calidad de la cobertura de la educación.”⁵²

Para realizar estas funciones, CONALTE está integrado por un presidente designado por el Presidente de la República, un secretario general, los subsecretarios de la SEP y el oficial mayor, siete funcionarios de la SERP, un maestro distinguido por cada entidad federativa, un grupo de asesores designados por la Secretaría de Educación Pública, un representante ante CONALTE de cada uno de los gobiernos de los estados, tres representantes de la Asociación de Universidades (ANUIES), cinco representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), todos ellos conforman el pleno del CONALTE.

Sin embargo es necesario destacar que al no derogar el Reglamento del CONALTE de 1979, el órgano a que hace referencia el artículo citado, bajo la denominación de Consejo Nacional de Educación, es inexistente persistiendo el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE).

3.2 Facultades y Atribuciones del Conalte

No existiendo un nuevo reglamento que restrinja o amplíe las facultades y atribuciones del CONALTE, estas serán las anotadas con anterioridad, es decir:

⁵² Ley General de Educación; SEP, México. Art. 69

1. Realizar estudios acerca de:

Los contenidos, planes y programas de estudio, métodos educativos, libros de texto y materiales y auxiliares didácticos del sistema educativo nacional.

La organización y administración de la educación, los sistemas de evaluación y acreditación de capacidades y conocimientos.

Los servicios de mejoramiento profesional del magisterio.

Los planes para la expansión y mejoramiento del Sistema Educativo Nacional.

Los demás puntos relativos al funcionamiento y desarrollo del Sistema Educativo Nacional.

2. Recoger y estudiar la opinión del magisterio del país y de otros, existe un comité directivo, integrado por un grupo más reducido de representantes de cada uno de los sectores del pleno.

Por acuerdo de las entidades federativas, CONALTE coordina los comités estatales técnicos de la educación, los cuales a su vez coordinan los consejos estatales de educación, y

demás comisiones y órganos similares que realizan tareas relativas a la educación, como son los consejos técnicos del sector, zona y escuela.

Para el trabajo cotidiano, el consejo se organiza en comisiones coordinadas por el presidente de CONALTE y apoyadas por un equipo técnico.

Los consejos estatales CETES trabajan en coordinación con el CONALTE a través de sus secretarios ejecutivos, sobre los diversos temas y problemas educativos locales y nacionales.

De esta forma, CONALTE se manifiesta como un foro para la discusión y el diálogo, como un centro promotor y coordinador de la opinión de la sociedad y como un lugar de convergencia donde recogen hallazgos educativos, experiencias y reflexiones, y cuanta información ayude a mejorar el sistema educativo.

Esta estructura pretende alcanzar la presencia social y de participación que, constituye en sí procesos educativos de solidaridad para llevar a cabo el cambio de los contenidos educativos que se pretende.

Un ejemplo de la forma en que funciona el CONALTE, fue la puesta en marcha del programa de modernización educativa, con esta intención el Secretario de Educación Pública, de conformidad con el artículo 9º del Reglamento del CONALTE, convocó al pleno del Consejo

para celebrar una sesión ordinaria el 29 de agosto de 1990. En dicha sesión hizo entrega oficial al CONALTE de los trabajos realizados en el interior de la SEP y lo responsabilizó de la continuación de los trabajos que deberían conformarse en tiempo y forma a los calendarios señalados por el PME, a las exigencias técnicas de los avances de las ciencias de la educación y a los requerimientos sociales ya expresados por el propio Programa para la Modernización Educativa (PME).

Para lograr estos objetivos, el pleno del Consejo acordó en el marco de sus atribuciones abrir foros donde converjan las aportaciones de los distintos sectores interesados acerca de los temas a que se refiere el punto anterior.

3. Coadyuvar con las organizaciones que el Secretario de Educación Pública determine.
4. Realizar las demás actividades que le señale el Reglamento o le encomiende el Secretario de Educación Pública.

La presencia en el pleno del CONALTE de representantes de todas las entidades federales, de funcionarios de la SEP, de maestros de reconocido prestigio, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de los padres de familia organizados, de las universidades, de las escuelas particulares, del sector empresarial, de los centros de

investigación científica, educativa, hace del Consejo un organismo de amplia participación técnica y social de toda la Federación.

Para orientar y coordinar las actividades del CONALTE el Consejo se vale del:

- Establecimiento de comisiones para el estudio pedagógico.

- Fortalecimiento del funcionamiento de los consejos técnicos de escuela, zona, sector y entidad federativa;

- La realización de seminarios, jornadas, congresos pedagógicos para recoger las innovaciones y aportes generados por los maestros en ejercicio.

Al hacer entrega de la propuesta de la SEP, consistente en un modelo pedagógico y sus consecuentes planes y programas, así como de las evaluaciones llevadas a cabo por los órganos de la propia Secretaría, el Secretario de Educación expuso las orientaciones que habían guiado el trabajo ya realizado y que habrían de servir de referencia al trabajo del CONALTE en la segunda y tercera etapas metodológicas.

La intervención del Secretario de Educación Pública en esta sesión ordinaria del CONALTE recogió y explicitó conceptos del PME y de la legislación educativa, los cuales han sido de suma importancia para la revisión de los contenidos educativos y de la formulación de los nuevos planes y programas de estudio:

a) La concepción del ser humano que habrá de traducirse en una educación integral que atienda al desarrollo armónico de todas sus dimensiones.

b) Las políticas, metas y objetivos de la educación que se enmarcan en las metas del desarrollo, en los conceptos de identidad nacional, democracia y solidaridad, justicia e igualdad, en las tendencias acordes con los cambios sociales en México, así como en los criterios educativos del Art 3° Constitucional.

c) Los fines de la educación que:

- * En lo referente al individuo, atienden el desarrollo armónico de sus facultades, a mejorar su calidad de vida y las posibilidades de un trabajo productivo y transformador, así como a incrementar su capacidad de plantear y cumplir proyectos personales.
- * En lo referente a la sociedad, se inspiran en el interés general, de manera que la educación responda a los objetivos sociales, económicos y políticos de la nación.

d) Las características que habrá de tener la educación: relevante, útil, moderna y de calidad.

e) Las características del modelo educativo que se organizan para promover una educación integral; nutrida en las corrientes, en las prácticas y en los valores universales; pertinente; útil y eficaz en sus resultados; un modelo educativo que, en síntesis, sea participativo en su formulación y análisis; ambicioso en sus objetivos y realista en sus posibilidades de aplicación, que recoja las experiencias culturales, responda a las necesidades de la nación y contribuya al bien de la humanidad con los valores de nuestra idiosincrasia.

f) Las orientaciones específicas para la formulación de nuevos planes y programas de estudio, los cuales deben:

- * Graduar la comprensión.
- * Contener conceptos para interpretar el presente y el futuro.
- * Fomentar el trabajo personal nutrido en las técnicas, el estudio y las herramientas de la acción.
- * Entender el conocimiento de la lengua como medio de comunicación y pensamiento.
- * Profundizar en la ética y el civismo, como criterios para asegurar la convivencia respetuosa en la igualdad y en la justicia.
- * Capacitar para aprender a juzgar y actuar de manera crítica, innovadora y equilibrada.
- * Perfilar estrategias de aprendizaje para atender a la preservación e incremento de la cultura y las interrelaciones personales como fuente inagotable de respeto e

integridad humana, tomando en cuenta que no basta el rechazo de un modelo memorista y rutinario.

- * Atender las actividades deportivas y recreativas en tanto que son instrumentos de educación para la solidaridad y desarrollo personal, la conformación de equipos y el mejoramiento físico.
- * Ofrecer elementos que permitan un mejor conocimiento del mundo cotidiano, urbano o rural, sus limitaciones y posibilidades.
- * Fomentar el conocimiento para la democracia, la participación, la vida en unidad y el trabajo.

g) La concepción y valoración de la función social del magisterio, con atención a las estrategias de su formación y participación, que serán la palanca de una contribución decisiva para el perfeccionamiento y aplicación del modelo.

Para cumplir los acuerdos del pleno del Consejo, se instaló el 29 de agosto de 1990, una comisión para el análisis de los documentos relacionados con la primera etapa del cambio de contenidos. La comisión elaboró un programa de actividades que se propuso cuatro objetivos concretos acordes con la metodología general para el cambio de contenidos:

- * Promover la participación social y ampliar la información sobre el Programa de Modernización Educativa

- * Estudiar el modelo pedagógico
- * Presentar la reformulación del modelo.
- * Fortalecer el funcionamiento de los consejos estatales.

La participación es la tónica que pretendía marcar todo el proceso de modernización educativa. En la segunda etapa, el CONALTE recibió la propuesta del modelo, los planes y programas de estudio correspondientes, y los resultados de las evaluaciones para realizar consultas técnicas al respecto. Estas consultas constituyeron una estrategia que pretendía promover la paulatina incorporación responsable de la sociedad en el proceso de modernización educativa a través de una cada vez mayor y mejor participación de maestros, padres de familia y alumnos, aunque se descuidó la participación de la comunidad.⁵³

Todo el trabajo desarrollado por el CONALTE fue desechado totalmente por el mandatario del periodo 1988-1994 al proponer directamente, sin tomar en cuenta los resultados de las consultas realizadas por el CONALTE, la iniciativa de Ley General de Educación, el día 14 de junio de 1993, en cuya elaboración no participó la comunidad educativa nacional, en número relevante como para que la ley recogiera, realmente la opinión del magisterio nacional.

De la misma forma ocurrió que al ser nombrado Secretario de Educación Pública, el actual Presidente, cometiera la omisión de no consultar al CONALTE sobre los libros de texto

⁵³ Vease: CONALTE: Hacia un nuevo modelo educativo; CONALTE, México, 1990. Pp. 63-68.

gratuito, concesionados a particulares, lo que originó una derrama infructuosa de recursos para el erario federal.

Al iniciarse el año escolar, el día dos de septiembre de 1992, tres semanas después, cundían entre el magisterio de todo el país las impugnaciones y el rechazo a los nuevos libros de texto gratuito, no sólo por su contenido, sino por la desorganización en su entrega; en opinión de Alberto Aguirre y Rodrigo Vera: "... Ernesto Zedillo, Secretario de Educación Pública, tuvo que aceptar las condiciones que le impuso el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para que los libros sean revisados a fondo, en foros de consulta popular, reconociendo así las deficiencias del nuevo material escolar."⁵⁴

Es decir, un año antes de ser expedida la Ley General de Educación ya se hacía manifiesta la negligencia de realizar los cambios en el Sistema Educativo Nacional sin el proceso participativo democrático de la consulta popular que defendía el CONALTE.

Como atinadamente señala Pablo Latapi: "...En el orden educativo deberán distinguirse asuntos que por su naturaleza pudieran ser cambiados por el Ejecutivo, de otros que requieran mayor continuidad en bien de la educación misma."⁵⁵

⁵⁴ Aguirre, Alberto, et. Al: "Los maestros impugnan...": Proceso, México, No. 829, 21 de septiembre de 1992. P. 6

⁵⁵ Latapi, Pablo: Hacia una educación transexenal; Proceso, México, No. 829, 21 de septiembre de 1992. P. 34

Lo expuesto sobre el CONALTE permite inferir que éste efectivamente ha trabajado y cumplido con sus objetivos, como órgano de consulta, sus observaciones no han sido consideradas, al tomar decisiones en materia educativa por el avasallador presidencialismo que caracteriza al sistema político.

Conviene destacar que la participación que el CONALTE brinda a los padres de familia se reduce a escuchar las opiniones de agrupaciones radicales, subvencionadas por la Iglesia Católica: La Confederación Nacional de Padres de Familia, Unión Nacional de Padres de Familia y la Asociación Nacional de Padres de Familia, cuyos empeños se han centrado en luchar porque se privilegie la religión católica en la Educación Pública, así como que se cancelen los temas relacionados con la educación sexual, tanto en los programas de estudio como en los libros de texto, pero sin responsabilizarse por llevar a feliz término el proceso educativo.

3.3 Los Consejos Técnicos Consultivos

El Programa para la Modernización Educativa (PME), elaborado por el Ejecutivo Federal, en noviembre de 1989, se proponía, entre sus estrategias, ampliar la participación social, explicando en el capítulo correspondiente que "...La modernización de la educación es compromiso ineludible de toda la sociedad. para hacer posible esta participación, se fortalecerán las asociaciones de padres de familia y los comités municipales de educación, se

crearán los mecanismos e instrumentos necesarios para suscitar una más efectiva contribución a la tarea educativa en las acciones de restauración y mantenimiento de inmuebles, en el suministro de materiales y auxiliares didácticos.”⁵⁶, desafortunadamente, invadiendo la esfera de competencia de la Secretaría de Educación Pública, se concedía la coordinación de las acciones citadas, al organismo de mediatización política del régimen salinista: el Programa Nacional de Solidaridad, lo que implicaba que sólo a las escuelas organizadas a través del Partido Revolucionario Institucional les llegarían los beneficios económicos, aunque al final, no le llegó ese apoyo a ningún plantel.

Con respecto a la Educación Preescolar, el mismo PME 1988-1994, se proponía como una de las acciones principales : “...generalizar la educación preescolar e implantar nuevos modelos educativos con participación comunitaria que permita la expansión del servicio y su mantenimiento.”⁵⁷

Como consecuencia de esa búsqueda de “nuevos modelos educativos con participación comunitaria”, en septiembre de 1990, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Educación Preescolar, expidió el documento Normas y Procedimientos para la Constitución y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Consultivos que condujo a la creación de los Consejos Técnicos Consultivos (CTC), de la Educación Preescolar.

⁵⁶ Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994; Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

⁵⁷ *Ibidem*. P. 51.

3.4 Facultades, Atribuciones y Logros

Las Normas y Procedimientos de los CTC consideran que el Consejo Técnico Consultivo es un órgano interno de apoyo a la Jefatura de Sector, Supervisión de Zona o Plantel de Educación Preescolar, según el caso, donde se analizan, estudian, acuerdan y prosperan recomendaciones de orden técnico-pedagógico y técnico-administrativo, todo ello encaminado a mejorar la práctica docente.⁵⁸

Se considera, en términos generales que el CTC, de alguna forma:

- * Permite la detección de necesidades de la práctica docente y de la prestación del servicio.
- * Facilita una oportuna atención a las necesidades técnico-pedagógicas detectadas.
- * Genera y promueve el análisis de contenidos de los documentos técnico-pedagógicos normativos y de otros documentos que apoyen a éstos.
- * Contribuye al intercambio y enriquecimiento de experiencias educativas.
- * Propicia la búsqueda y el análisis de diversos medios de información, consulta u asesoría.
- * Favorece el trabajo académico.
- * Promueve la investigación educativa a partir de la identificación de necesidades

específicas de la práctica docente.

- * Incrementa las posibilidades para la actualización profesional y superación académica .
- * Fortalece la comunicación, cooperación y creatividad de sus integrantes en el ámbito laboral.
- * Promueve la búsqueda conjunta de soluciones a la problemática educativa detectada.
- * Involucra a los miembros del proceso educativo en la responsabilidad de la ejecución de acciones.

Los CTC se constituyen en todas las jefaturas de sector, en todas las supervisiones de zonas escolares y en todos los jardines de niños; en estos últimos se presentan las siguientes variantes:

1. Cuando existe un mínimo de 3 grupos, se forma el CTC en el propio plantel.
2. Cuando son planteles biodocentes y unitarios se integran en forma sectorial, es decir, se reúnen con otros docentes que estén en igualdad de condiciones y que tengan una relativa cercanía geográfica, hasta tener un grupo mínimo de 3 docentes del nivel, para constituir un CTC. La sede de estos Consejos puede ser la

⁵⁸ Véase: Normas y Procedimientos para la Constitución y Financiamiento de los Consejos Técnicos Consultivos; SEP-DGEP. México. 1990.

supervisión de zona o plantel más cercano a ésta, previa autorización de la supervisora.

Todos los CTC se establecen en el primer mes del ciclo escolar y se integran con los siguientes miembros:

CTC----- Jefe de sector y supervisores de zona.

CTC----- Supervisora de zona, directoras de plantel y educadoras encargadas del plantel que no atienden grupos.

CTC de plantel----- Directora del plantel (o en su caso
(mínimo tres grupos). educadora encargada) y personal
docente.

(sectorial) ----- Supervisora de zona* y personal docente encargado del jardín de niños.

* Cuando se presentan dos o más CTC de plantel en su modalidad sectorial la supervisora de zona en su calidad de responsable de esos Consejos, establecerá las estrategias pertinentes para coordinar y dar seguimiento a las acciones de dichos órganos consultivos.

Los CTC se constituyen con un presidente, secretario técnico y vocales.

Los presidentes de los CTC, son: la Jefe del Sector, Supervisora de la Zona (en el caso de zona y en los de plantel en su modalidad de sectorial) y las directoras o educadoras encargadas del plantel.

Dentro de las funciones de los Presidentes de CTC se encuentran:

- * Convocar a los integrantes del Consejo a las sesiones de trabajo, especificando el día, hora y objetivo de la reunión.
- * Elaborar junto con el secretario técnico, la orden del día de cada sesión.
- * Presidir las reuniones del CTC o en su defecto, nombrar al Secretario Técnico como su representante.
- * Proponer, coordinar y conciliar las participaciones de los miembros del CTC en las sesiones de trabajo.
- * Dar voto de calidad en caso de empate.
- * Analizar y comprobar que los acuerdos y propuestas emanadas en los CTC no contradigan las normas institucionales en todos los ámbitos.
- * Consultar con las autoridades superiores inmediatas, los casos, situaciones y propuestas que así lo ameriten.

- * Recibir la solicitud de los miembros del CTC para convocar a reuniones extraordinarias y consultar con la autoridad inmediata sobre la realización de las mismas.
- * Propiciar que se cumplan los acuerdos y recomendaciones emanadas del CTC y vigilar su ejecución.
- * Propiciar la organización y desarrollo armónico de las sesiones de trabajo.
- * Sensibilizar a los integrantes del CTC sobre la importancia de su participación en las sesiones de trabajo y el desarrollo de las acciones y recomendaciones que de ahí emanen.
- * Concretar las actividades de las comisiones de trabajo de los CTC.

Los **Secretarios Técnicos** son miembros del CTC, elegidos por los integrantes del mismo, mediante voto directo en la primera sesión del trabajo, y desempeñan su labor durante el ciclo escolar con posibilidades de reelección.

Algunas de las funciones del Secretario Técnico de los CTC son:

- * Difundir oportuna y eficazmente las convocatorias de reunión.
- * Elaborar los registros de constitución y desarrollo de las sesiones de los CTC, recabando las firmas correspondientes.
- * Presidir, en caso que el Presidente del CTC así lo disponga, las sesiones del Consejo.

- * Presentar a consideración de los participantes, el orden del día de la reunión.
- * Asistir y participar en las reuniones de trabajo de los CTC.
- * Sintetizar los acuerdos y recomendaciones a que lleguen en las sesiones de trabajo, y entregar una copia de los mismos a los integrantes del Consejo.
- * Realizar el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones realizadas en el CTC.
- * Solicitar a los miembros del CTC, el tema a tratar en la siguiente sesión.

Considerando la trascendencia de este cargo, es importante que el Secretario Técnico sea un docente comprometido con la práctica educativa, interesado en participar activamente en la promoción y desarrollo de acciones de actualización; preocupado por los avances e innovaciones educativas; con conocimiento y manejo de aspectos técnico normativos del nivel.

Otros miembros del CTC son los Vocales, los cuales tienen responsabilidades diferentes a las del Presidente y Secretario Técnico.

Los vocales se encuentran organizados por comisiones de trabajo, las cuales son distribuidas en la primera sesión de trabajo y la responsabilidad de su desarrollo es de un ciclo escolar, con la posibilidad de tomar la responsabilidad en el ciclo siguiente.

La distribución de comisiones deberá realizarse considerando la disposición personal, interés, conocimiento o solicitud de las mismas, a fin de propiciar que el desarrollo de ésta sea eficiente, eficaz y pertinente.

Dentro de las funciones de los Vocales del los CTC se encuentran:

- * Asistir a las reuniones del Consejo a que sean convocados. En caso de ausencia, justificarla por escrito señalando la causa.
- * Participar en la elección del Secretario Técnico.
- * Participar en las sesiones de trabajo emitiendo su opinión, dando su voto y proponiendo acciones.
- * Cumplir con eficacia la comisión que les fue conferida en el CTC y en caso de negativa, deberá manifestarse la causa y someterla a consideración del Consejo.
- * Informar a los miembros del Consejo, de los trabajos realizados en la comisión que es responsable.
- * Apoyar el trabajo de las comisiones del CTC.
- * Cumplir con los acuerdos y recomendaciones del Consejo.
- * Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones que surjan del Consejo.

Como se señaló anteriormente, los CTC organizan su trabajo por comisiones, que tienen una estrecha relación con la práctica docente que se realiza en los planteles, zonas y sectores del nivel preescolar; además estas comisiones surgen con base en las características particulares del trabajo que realiza cada estrato (jefatura del sector, supervisión de zona, jardín de niños).

La idea de organizar un trabajo por comisiones es, que exista una distribución en la realización de tareas específicas; en el caso de los Consejos, este tipo de trabajo implica que los responsables de la comisión propongan contenidos (que sean acordes tanto a la problemática real como a lo que se demarca en la propia comisión), coordine la sesión correspondiente, busque y proponga bibliografía, así como especialistas que apoyen el desarrollo de las sesiones.

Las comisiones que se considera para cada CTC son:

De Sector y de Zona:

- * Planes y Programas de Estudio.
- * Superación Académica y Actualización Profesional.
- * Supervisión y Evaluación
- * Actividades Extraescolares.

De Plantel:

- * Planes y Programas de Estudio, Superación Académica y Actualización Profesional.
- * Apoyos didácticos, técnicos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje.

La comisión de planes y programas de estudio tiene a su cargo lo referente a aspectos teórico-metodológicos del Programa de Educación Preescolar vigente, tales como aspectos de las teorías que lo sustentan, desarrollo infantil, metodología, planeación, evaluación, entre otras. En esta comisión también se consideran aspectos relacionados con la aplicación del programa vigente, como son: operación de los contenidos de documentos técnico-pedagógicos, participación de los padres de familia y de la comunidad en el desarrollo de la metodología, relaciones que se establecen entre los participantes del proceso educativo.

En la comisión de superación académica y actualización profesional se hace referencia a una educación permanente, propiciando el desarrollo profesional a fin de mejorar el desempeño de la labor docente, tomando en cuenta el avance de las materias científicas y pedagógicas, las cuales conllevan una exigencia para mantener un conocimiento actualizado de estas, ya que son factores que inciden en la eficiencia del trabajo docente y por lo tanto, en la calidad del servicio educativo que se presta.

Con base en lo anterior, todo lo relacionado con avances pedagógicos, investigación educativa, desempeño de funciones y métodos de estudios, son competencia de esta comisión.

Dentro de los aspectos que deben considerarse en la comisión de supervisión y evaluación se encuentra, la revisión y replanteamiento de las funciones que realiza la supervisora, ya que, es un elemento que apoya las funciones docentes y directivas, basándose en

una observación directiva y personal de la situación y necesidades del quehacer educativo cotidiano, tanto en aspectos técnico-pedagógicos como en los técnico-administrativos.

Es por ello que en esta comisión se analizan todos aquellos elementos relacionados con las funciones de supervisión y evaluación como pueden ser metodología, documentación, administración escolar, entre otras que permiten apoyar el desempeño de la supervisión.

La comisión de actividades extraescolares se refiere a la atención del conjunto de actividades concurrentes a la educación escolarizada que se realizan en los planteles preescolares, con los padres de familia y las dependencias gubernamentales (SS, SEDESOL).

Examinando lo anterior, se considera que los siguientes aspectos son responsabilidad de esta comisión: relación escuela-comunidad, escuela de padres, aportes comunitarios al trabajo escolar, supervisión de actividades extraescolares, etc.

En la comisión de apoyos didácticos, técnicos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje, se involucran todos aquellos aspectos relacionados tanto con los recursos que utiliza el docente para favorecer el desarrollo integral de los alumnos, como de las estrategias y elementos que el educador determina para el logro y seguimiento del aprendizaje de sus educandos.

La formalización de la constitución de los CTC se realiza con la elaboración del acta constitutiva⁵⁹, la cual se levanta al finalizar la primera sesión de trabajo que se lleva a cabo en el primer mes del ciclo escolar, y es elaborada por el Secretario Técnico, siendo el inicio del archivo del Consejo.

El registro de esa acta se hace en un libro exclusivo para dicho fin, lo principal es que la información sea consignada y se encuentre actualizada con las firmas de los asistentes y permanezca en el plantel donde se generó el acta. Este archivo se enriquece con las actas de reunión de cada sesión y constituye la historia y testimonio del funcionamiento del Consejo.

Las sesiones de trabajo del Consejo deben realizarse mínimo una vez al mes bajo las siguientes condiciones:

- * CTC de zona y sector, se realizarán con base a una propuesta de calendarización que se elaborará en la primera sesión de trabajo y en la cual se tratará de considerar las actividades y características propias de las funciones de supervisoras y jefes de sector.

La duración de estas sesiones, depende del tiempo disponible, la profundidad del análisis de los contenidos, la dinámica de trabajo y la participación de los integrantes entre otros.

⁵⁹ Ver Anexo 1.

- * CTC de plantel; se recomienda que el último viernes de cada mes, se realicen estas sesiones de trabajo. Con lo anterior se sugiere una suspensión parcial de labores (hora y media antes de la salida de los docentes) para que se realicen estas reuniones, acción que debe ser autorizada por las autoridades correspondientes y si se requiere realizar más de una sesión de trabajo al mes, se buscarán las estrategias pertinentes y se darán a conocer a la supervisora de zona para su autorización.

Los temas deben tener relación directa con aspectos de la práctica docente y que se diferencian de acuerdo a las necesidades de plantel, zona y sector, y están enmarcadas por las funciones, actividades y responsabilidades de cada una o de los docentes.

Por lo anterior los elementos a considerar para la propuesta y selección de los temas deben estar basados en un diagnóstico de las necesidades técnico-pedagógicas y técnico-administrativas, ya que el CTC es un espacio tanto de análisis como de propuestas de solución a las problemáticas inmediatas del quehacer educativo cotidiano.

Hasta agosto de 1997, fecha en que se redacta el trabajo de tesis, los CTC pocos frutos han logrado, debido a la indebida participación de la Secretaría de Desarrollo Social como coordinadora de actividades y responsable de la derrama de recursos; además de que no existe,

en la práctica un proceso democrático que se inicie en las bases, esto es, a partir de las reuniones de los CTC de plantel, en donde se detecten problemas y propongan soluciones, posteriormente, celebrar como consecuencia, las reuniones de los CTC de zona y con base en las disposiciones adoptadas, planear y efectuar las reuniones de sector.

La necesidad adoptada es a la inversa y tiene más como objetivos dar a conocer las decisiones y recomendaciones de la Dirección General de Educación Preescolar que un análisis y evaluación del proceso educativo en sus ramas técnico-pedagógico y técnico-administrativo.

Pero la más grande omisión es la nula participación de los padres de familia en los CTC, en tanto que forman parte de la comunidad educativa y que son un factor determinante en la formación de los niños.

En el capítulo II se hizo mención a que existían, en opinión de Sylvia Schmelkes, tres procesos que conducen al mejoramiento y optimización de la calidad en la educación:

- a) Diseño del Proceso Educativo
- b) El proceso de enseñanza-aprendizaje basado en la interrelación maestro-alumno y alumno-alumno.

- c) El proceso de la relación escuela, entendida ésta como la suma de las relaciones: comunidad-maestros-padres de familia.⁶⁰

Aun cuando pueda parecer reiterativo, en el documento preparado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, llamado **Hacia un nuevo modelo educativo**, se hace referencia a la metodología que debe emplearse para que se logre el objetivo de que el sujeto de la educación adquiera los rasgos y comportamientos que le permitan no sólo incorporarse con mejores herramientas y mejores bases a la vida social para asegurar el desarrollo propio y colectivo, sino también a vivir mejor el compromiso de la sociedad. El documento propone que para definir el perfil del educando egresado se siga un camino “...fundamentalmente participativo: de las escuelas y las comunidades hacia las instancias estatales y de éstas al centro, para encontrar lo común, tanto a nivel del individuo como del social.”⁶¹

Transfiriendo la idea a la Educación Preescolar, el camino debe ser: plantel-comunidad, zona, sector, Dirección de Educación Preescolar y no a la inversa, como ya se destacó. Sin embargo, la idea de la participación comunitaria, en la Educación Preescolar mediante los CTC, en los documentos citados, es una extraordinaria aportación para lograr una verdadera educación democrática, en el evento de que se ponga en la práctica.

⁶⁰ Cfr. Schmelke, Sylvia; *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*; SEP, México, 1990. Pp. 52-53

⁶¹ *Hacia un nuevo modelo educativo*; CONALTE, México.

Aunque tal vez resulte innecesario, es oportuno realizar una aclaración respecto a las diferencias existentes entre los Consejos Técnicos Consultivos y los Consejos de Participación Social.

Los Consejos Técnicos fueron instituidos como: "...espacios en los que el maestro tiene la oportunidad de exponer lo que sabe, lo que siente o lo que piensa para mejorar su labor. De ellos puede surgir el modelo de escuela que deseamos y la calidad de educación que queremos."⁶²

Los Consejos Técnicos Consultivos pretenden ayudar a mejorar la organización de la escuela, tanto en lo académico, como en cuestiones administrativas, materiales, en las que se requiere la capacidad técnica y docente, de maestros y directivos. Aun cuando se estimula la participación de la comunidad escolar, por ser sus funciones eminentemente educativas, la participación comunitaria se reduce al apoyo material, sin que dejen de tomarse en cuenta las opiniones que pueden ser de importancia para el alcance de los logros del proceso educativo,

En el caso de los Consejos de Participación Social lo que se pretende es fomentar la responsabilidad de la comunidad escolar con la finalidad de que el trabajo escolar se optimice dando oportunidad a que padres de familia, sus asociaciones, maestros y representantes sindicales, directivos de la escuela, exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad

⁶² Fierro, Cecilia y Susana Rojo; "El primer día espacio por construir"; El Consejo Técnico: un encuentro de maestros; SEP., México, 1994. P. 4.

participen en su conjunto en asuntos tanto escolares, como relacionados con el medio ambiente en el que se inserte el plantel escolar. Su ámbito de acción es más amplio que el de los Consejos Técnicos Escolares, sin embargo, en lo que compete al aspecto pedagógico y programático o curricular, debido a la pluralidad de los miembros de la comunidad escolar en lo que respecta a conocimientos y capacidades, su intervención está restringida.

Por su parte, los Consejos Técnicos Consultivos permiten con la participación del personal docente de los diferentes planteles educativos, un mejor apoyo al trabajo docente que se ve enriquecido por la discusión que se establece entre personas profesionales de la educación, además, cumple con una función de actualización para cada uno de los maestros, en sus lugares de trabajo. Optimizan el apoyo a la gestión escolar, es decir, a la organización de la escuela, como un fruto del intercambio, las decisiones y prácticas que se desarrollan pueden ser revisadas por el colectivo de maestros, encontrando respuestas más adecuadas a sus problemas. Conceden importancia prioritaria al aspecto técnico-pedagógico del trabajo docente y fomentan la integración de la planta docente y su sentido de pertenencia a la escuela, a partir de las cuales se establecen las posibilidades de acción conjunta, con los padres de familia, lo cual contribuye a construir una escuela más autónoma, mejor preparada para dar respuestas propias a sus necesidades intra y extra muros.

El trabajo de los Consejos Técnicos Consultivos permite, a través de sus conclusiones realizar el Proyecto Escolar, con este se favorece el trabajo colectivo, en el cuál los docentes, de

manera conjunta analizan la situación de los aspectos formativos y de aprendizaje de los alumnos para establecer propósitos y metas que deben alcanzarse en un ciclo escolar "...así como las actividades a realizar y los recursos que aprovecharán para llevarlo a cabo y de esa forma mejorar el funcionamiento del plantel."⁶³

Los términos Proyecto Escolar hacen referencia a un sistema de trabajo que si bien, no es nuevo en México, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se ponen en marcha nuevamente cuando se menciona que "Se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar."

Clement Gine y Robert Ruíz al hablar del Proyecto Educativo, citan que "Todas las organizaciones se caracterizan por tener fines asignados, unos medios personales y unos recursos materiales relativos a dichos fines. Un centro escolar es una organización que tiene como fin la educación de los ciudadanos y para lo cual cuenta con unos medios y recursos materiales cuya armonización en aras del objetivo, exige una gestión eficaz."⁶⁴

En un plantel escolar se hace necesario asegurar el óptimo desarrollo de la Administración Educativa que entraña, en primer lugar, la naturaleza de las funciones que los poderes públicos le han ido encomendando y que de hecho han variado sustancialmente a lo

⁶³ Proyecto Escolar, SEP, Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal; México, 1995, p. 11

⁶⁴ Genet, Clemento y Robert Ruíz; Las adecuaciones curriculares y el Proyecto Educativo del Centro; Alianza, México, 1992, p. 337

largo del tiempo; en segundo lugar, las opciones y expectativas de la sociedad en general y de la comunidad educativa, padres, profesores y alumnos en particular, con relación a los objetivos; en tercer lugar, la necesidad de garantizar la participación de los distintos sectores que integran la comunidad educativa como base para la toma de decisiones en una escuela democrática junto con las dificultades de articular el necesario diálogo que lleve al consenso; por último y sin pretender agotar el análisis, las múltiples áreas que debe abordar la gestión en un centro escolar, en relación con los medios que provee la Administración Educativa.

Como señala César Coll, la Reforma Educativa contemporánea aspira a alcanzar un equilibrio entre dos exigencias irrenunciables, por una parte, la voluntad de garantizar que todos los alumnos tengan acceso a las experiencias educativas y a los aprendizajes escolares considerados esenciales para su adecuado desarrollo y socialización y ello, con independencia de sus características individuales y de las características asociadas a los grupos sociales, culturales o étnicos de pertenencia; por otra parte, la vieja aspiración de una enseñanza individualizada, personalizada, o lo que es lo mismo, una enseñanza capaz de proporcionar una respuesta ajustada a la enorme diversidad de capacidades, intereses y motivaciones de los alumnos. Como es también sabido, en el ámbito curricular, la búsqueda de un equilibrio entre las dos exigencias mencionadas ha llevado a optar por un modelo de currículum que se caracteriza por ser lo suficientemente abierto como para permitir articular una respuesta educativa ajustada a la diversidad, pero al mismo tiempo, con las garantías y controles suficientes como para

salvaguardar el derecho de los alumnos a acceder a los aprendizajes considerados esenciales para su adecuado desarrollo y socialización.⁶⁵

Esta opción de la que habla Coll se ha plasmado en una redistribución de las competencias y responsabilidades de la Administración Educativa, de los Centros Docentes y de los profesores, en la estructuración del currículum escolar y ha conducido, finalmente a distinguir tres niveles de determinación y concreción progresiva del mismo:

- a) El currículum prescrito o currículum oficial, que son las enseñanzas mínimas y es en esencia el currículum establecido por cada una de las administraciones educativas.
- b) El proyecto curricular del plantel escolar.
- c) Las programaciones del salón de clase.

En realidad, la existencia del primer y tercer nivel de concreción no supone ninguna novedad, puesto que siempre han existido currícula oficial y desde siempre el personal docente ha planificado o programado, con mayor o menor grado de formalización, las actividades concretas de enseñanza y aprendizaje que llevan a cabo sus alumnos.

Las mayores novedades se sitúan, en el segundo nivel de concreción, es decir, en la propuesta de que los equipos docentes elaboren Proyectos Curriculares de Centro, o si se

⁶⁵ Coll, César: "Diseño Curricular Base y Proyectos Curriculares"; Cuadernos de Pedagogía; México No. 168, marzo, pp. 8-14

prefiere, proyectos curriculares de los diferentes niveles que se imparten en los planteles. Por lo tanto lo novedoso estriba en la propuesta de generalizar esta práctica a todos los equipos docentes y lo más relevante, la importancia que adquiere el personal docente, administrativo y la comunidad escolar, en el proceso de determinación y concreción del currículum escolar; en este contexto emerge la gran importancia que tienen actualmente los Consejos Técnicos Consultivos para recoger las opiniones tanto de los profesionales de la educación como de la comunidad, para la elaboración del Proyecto Curricular de cada escuela.

CAPITULO IV

UNA PROPUESTA DE DEMOCRATIZACION Y EFICIENCIA DE LOS CTC DE EDUCACION PREESCOLAR

Entre 1992 y 1996, han ocupado la Secretaría de Educación Pública los secretarios: Manuel Bartlett, Ernesto Zedillo, Fernando Solana, Angel Pescador, Fausto Alzati y Miguel Limón; los motivos de cada cambio han sido múltiples, pero sería aventurado afirmar que el principal o secundario haya sido el bien de la educación; las razones han sido siempre de índole político o de conveniencia coyuntural, inobjetablemente, estas repetidas sustituciones tienen consecuencias negativas para un servicio público que es de trascendencia primaria para el futuro del país.

“En 73 años el promedio de tiempo por secretario resulta de dos años y siete meses. Tuvimos un largo periodo con titulares estables, de Gual Vidal (1946) a González Avelar (1988) [...] la acusada inestabilidad es fenómeno reciente,”⁶⁶ tres son las principales consecuencias de estos cambios. La primera es el desconcierto que se causa entre los maestros y padres de familia. El profesorado puede afirmar que no sabe cuál será la nueva política educativa; una segunda consecuencia de la rotación de titulares es la paralización de muchas actividades en el interior de la Secretaría.

⁶⁶ Latapí, Pablo; “Inestabilidad en la SEP”; PROCESO, México, No. 952, 30 de enero de 1995, p. 50.

Un nuevo secretario nunca llega solo, por lo general trae un equipo de colaboradores que coloca en los mandos superiores y medios; con frecuencia los recién llegados al sector educativo no lo conocen, por lo que los trabajos se interrumpen por semanas o meses, con perjuicio del servicio educativo, ; estas dos consecuencias, sin embargo, no tienen la gravedad de la tercera: la sustitución vertiginosa de secretarios durante los últimos ocho años, ha provocado una pérdida de aprecio por la educación, por las formas y circunstancias que han acompañado estos movimientos, la opinión pública concluye que la educación no es importante para el gobierno, el cual la subordina a otras lógicas e intereses.

Con el actual secretario, Miguel Limón Rojas, es de los pocos funcionarios al frente de la SEP, con suficientes méritos académicos para enfrentar el reto educativo, pues fue secretario académico de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), subsecretario en la misma SEP y colaborador en varias instituciones relacionadas con la educación, es de esperarse que la educación nacional encuentre la estabilidad y condición sabia y madura que se requiere.

Todo lo expuesto viene a colación por la sencilla razón de que los CTC forman parte de las modas del sexenio pasado, cuando menos en lo que respecta a su modalidad en la Educación Preescolar, puesto que con anterioridad existían ya los Consejos Técnicos, en cada plantel con un espectro de participantes más amplio que el de los CTC; el diseño de los CTC es afortunado

por lo que sería conveniente que siguieran operando, con algunas modificaciones que optimaran sus logros.

En el presente capítulo se realiza una sencilla propuesta que implantada, puede contribuir a una mejoría del proceso educativo y de la Educación Preescolar, mediante una ampliación de la participación comunitaria en la toma de decisiones en los cuatro niveles: plantel, zona, sector, Dirección de Educación Preescolar.

4.1 La Participación Comunitaria

Al reflexionar, parece que se ha aceptado sin más, la incapacidad para orientar la historia -en los limitados márgenes en que ello fuera posible- y nos resignamos a desperdiciar el talento de las futuras generaciones, a frustrar sus posibilidades y negar las riquezas pasadas.

Por ello, se afirma con razón, particularmente en el orden educativo, que debiéramos tener políticas “de Estado” y no sólo “de gobierno”, para garantizar la continuidad en lo esencial del desarrollo educativo, pero nadie propone el deslinde entre ambos géneros de políticas; falta un proyecto de país que sirva de referente y, además, no es fácil conciliar en nuestra actual transición la periodicidad formal de las administraciones gubernamentales con los mecanismos y procesos sociales que debieran intervenir en la definición de las deseadas políticas de Estado.

La otra vertiente de reflexión a la representatividad de las diversas "clientelas" de la educación, en las instancias de toma de decisión. ¿En dónde se expresan políticamente las demandas de la sociedad sobre su educación? Son totalmente insuficientes las Comisiones de Educación, de la Cámara de Diputados y Senadores que intervienen sólo para dictaminar nuevas leyes y cuya representatividad dista mucho de responder a los reclamos de los diversos actores. En la práctica, el Ejecutivo toma las decisiones más importantes mediante negociaciones inaccesibles al público, que lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública con otras secretarías del propio Ejecutivo, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y con los gobernadores; algo semejante sucede al interior de los gobiernos de los estados. Las consultas populares a las que esporádicamente se recurre no pasan de ser ritos políticos, ya francamente prescindibles.

Cabe preguntarse quién representa a los 36 millones de adultos (INEGI 1994) que carecen de la instrucción obligatoria, cuándo se decide sobre los programas educativos que se les destinan, o quién representa a los maestros que sí se interesan por mejorar su docencia, quién a los padres de familia, a los empleadores y sindicatos, a las universidades y gremios profesionales o a las instancias éticas de la sociedad. ¿Quién vela por los derechos humanos de los sujetos con necesidades educativas especiales o de los pobres cuando se decide sobre los procesos de selección educativa o dónde se debaten las orientaciones valorales y morales que la educación debiera adoptar? Probablemente en ningún campo sea tan evidente la invertebración

entre poder y sociedad como es éste, caracterizado por la multiplicidad de actores, las complejidad de intereses y la trascendencia de las decisiones.

Tomar en serio la educación implicaría instaurar un proceso permanente de discusión sobre el futuro del país, que alimentara la toma de decisiones políticas; un proceso a la vez académico, social y político del que surgieran los consensos y las responsabilidades colectivas que estableciera la necesaria contraloría de las acciones del Estado. El país aprendería a pensar en grande y a contraer compromisos con las siguientes generaciones de mexicanos.

Como señala atinadamente la Subsecretaría de Educación Básica de la que depende la Dirección de Educación Preescolar, hablar de una visión completa de la práctica docente significa contemplar el quehacer del maestro en su impacto social.⁶⁷ El aula y el plantel escolar como espacios en los que operan o trabajan maestros, alumnos y padres de familia, es una microsociedad en la que por un lado, se manifiestan concepciones y modos de vida diferentes, producto de la dinámica social y cultural de la comunidad en la que está inserta la escuela y por otro, influye o modifica dichas concepciones y modos de vida, de ahí, que abrir espacios de manifestación a la comunidad para motivar una actividad participativa, es prioritario para que la educación se adecue a la realidad.

⁶⁷ Orientaciones para el fortalecimiento de la operación del Programa de Educación preescolar, SEP-DGEP, México, 1992. P. 16.

Por lo anterior es necesario que en los CTC se considere la participación de los padres de familia, cuando se trate del nivel plantel, efectuándose reuniones de carácter general periódicamente, para escuchar las demandas de la comunidad y en lo posible atenderlas, brindando y propiciando en los padres de familia su participación comprometida.

Cuando se aborda el aspecto técnico-pedagógico, la participación de la comunidad es superflua, por tanto, las reuniones de los CTC deben encadenarse de una manera vertical, de las bases a la cúpula, acrecentando la participación del profesorado en la actividad docente, aun cuando pudiera en cualquier momento, lo cual es casi imposible, la injerencia de las autoridades del plantel, zonales, sectoriales y cupulares.

Las reuniones de los CTC, en cualquiera de sus niveles, deben desarrollarse como talleres en los cuales se reflexione críticamente acerca de la práctica y la propuesta de nuevas ideas, lo que implicaría una política de desarrollo profesional, adaptada al cambio educativo, propuesto por los mismos docentes, y a la democratización del sistema educativo.

Grosso modo, las asambleas de los CTC, con fines técnico-pedagógico, tendrían como objetivo que los educadores discutieran sus métodos de enseñanza en un proceso de aprendizaje enfocado a investigar sobre los problemas cotidianos que enfrentan en sus escuelas, lo cual implica la transformación del papel que actualmente desempeña el educador de preescolar.

Generalmente se concibe al maestro como el "técnico" que aplica rígida y uniformemente una secuencia de contenidos prescritos por las autoridades educativas, utilizando métodos de enseñanza homogéneos y tradicionales, actitud, del sector educativo, que permite comprender las razones del fracaso de la Educación Preescolar, que provocan altos índices de deserción en los sectores más pobres de la población, bajos niveles de eficiencia y la baja calidad de la educación ofrecida.

La profesionalización del docente, a través de los CTC, conduciría a que este pueda diagnosticar una situación y ofrecer opiniones para tratar con una variedad de situaciones específicas, implantar soluciones originales y a partir de sus conclusiones, evaluar cada decisión adoptada, para que las correcciones puedan ser efectuadas periódicamente para que el trabajo rinda más y sea más efectivo.

4.2 Planeación Anual de Actividades

Sylvia Schmelkes explica que la búsqueda de la calidad, en la educación, se inicia con la insatisfacción del estado de cosas, "...en otras palabras, comienza con el reconocimiento de la existencia de un problema";⁶⁸ este problema, en los planteles educativos, son los datos, la información general de la evaluación del proceso educativo en el año lectivo anterior, a partir

⁶⁸ Schmelkes, Sylvia; op. Cit; p. 89.

del conocimiento de las fallas y aciertos se inicia o debe iniciarse la planeación de actividades por parte de los CTC, tanto en el nivel interno como en su contexto zonal, sectorial y cupular.

Una vez detectadas, organizadas y sistematizadas las necesidades básicas de aprendizaje se formulan los perfiles de desempeño por ciclo y nivel educativo. Los perfiles aluden al desempeño idóneo del individuo en circunstancias; a los rasgos y comportamientos que le permitirán no sólo incorporarse con mejores herramientas y bases a la vida social para asegurar el desarrollo propio y colectivo, sino también vivir el compromiso de la sociedad; para aprovechar de la mejor manera los recursos disponibles en la formación de cada ciudadano y sus educadores.

El camino que se propone para elaborarlos es fundamentalmente participativo: de las escuelas y las comunidades hacia las instancias estatales, y de éstas al centro para encontrar lo común, tanto a nivel del individuo como de lo social. Para ello, se han organizado los Consejos Técnicos Escolares que ya han involucrado a sus miembros en casi todo el país en la definición de estas necesidades.

Se sugiere que este procedimiento se practique periódicamente, de suerte que la actualización y los consecuentes ajustes a los perfiles y contenidos de planes y programas estén asegurados.

Los perfiles así formulados facilitan la elaboración de planes, programas y también la acción de la escuela y del maestro.

En el proceso actual de revisión y reformulación de los contenidos educativos, los perfiles permiten evaluar tanto los que se están probando en el campo, en la prueba operativa, como los contenidos actuales.

La organización y administración se considera estratégica en el proceso educativo. El esquema muestra los elementos y relaciones de este proceso en el modelo. La organización y administración de las escuelas resultan decisivas para el buen logro de la modernización. Por esta razón, quienes están encargados de ella deben participar desde el inicio en el proceso de cambio, para aportar su experiencia, dar sus puntos de vista y participar en las decisiones que han de tomarse en su nivel operativo, sabiendo que sus decisiones y acciones afectan substancialmente su nivel y tienen repercusiones en los otros niveles.

Es conveniente considerar que la organización y administración de la escuela ha de caracterizarse por la adquisición de mayores grados de autonomía y por la vinculación cada vez más estrecha con la comunidad educativa local. Es en este nivel donde los Consejos Técnicos de la Escuela adquieren especial relevancia como espacios de participación y concertación en torno a las tareas educativas cotidianas.

En el planteamiento del Reto del Cambio Estructural ,se debe establecer el alcance de la organización y administración de la educación, y por ello demanda: “un sistema complejo, diversificado, flexible, descentralizado, dinámico, apoyado en métodos, técnicas y modalidades variadas, adaptadas y pertinentes” , sistema que al operar forma parte de los contenidos educativos.

Destaca la importancia que tiene para la modernización educativa la actualización y formación de los maestros. En cuanto al proceso educativo, el papel protagónico del maestro en su práctica diaria, plantea su formación y capacitación permanente hasta el posible nivel de excelencia.

La actualización de los maestros en cuanto a los alcances y procesos de la modernización educativa, la invitación a que se sumen a dichos procesos, es un pivote clave en el esfuerzo de modernizar la educación del país. Para lograr esto, será necesario que la formación de los docentes para la educación básica se convierta en un proceso de educación continua que se inicie con la formación profesional y se extienda en la actualización y superación académica constantes, lo cual se concibe como elemento constitutivo del trabajo en la institución educativa que es la escuela.

4.3 Apertura Programática

Una innovación que debe hacerse para la “descentralización” de la Educación Preescolar es la de incluir en el seno de los CTC la representatividad de los padres de familia, insertando esta disposición en las Normas y Procedimientos de septiembre de 1990, aún vigentes, de tal forma que los CTC de plantel se estructuren de la siguiente manera:

- **Un presidente, cargo que corresponde a los directores o educadores encargados del plantel.**
- **Un secretario técnico, electo por los miembros del CTC.**
- **Tres vocales:**
 - a) **Superación Académica y Actualización Profesional. De Planes y Programas de Estudio.**
 - b) **Apoyo Didáctico, técnico e instrumentos para la evolución del aprendizaje.**
 - c) **De interrelación Comunidad-escuela**

Las dos primeras vocalías quedarían bajo la jurisdicción de dos educadores, conservando las atribuciones que se mencionan en el capítulo anterior, es decir:

- **Comisión de Planes y Programas de Estudio.** Lo referente, a aspectos teórico-metodológico del Programa de Educación Preescolar vigente. Además los temas relacionados con la aplicación del programa vigente como: operación de los contenidos de documentos técnico-pedagógicos, participación de padres de familia y de la comunidad en el desarrollo de la metodología, relaciones que se establecerán entre los participantes del proceso educativo.

- **Comisión de Superación Académica y Actualización Profesional.** Queda bajo su responsabilidad lo relacionado con actividades que permitan el acercamiento del personal docente a los avances pedagógicos, investigación educativa, desempeño de funciones, méritos de estudio, etc.

La nueva vocalía: Interrelación Comunidad-Escuela estaría ocupada por el presidente de la sociedad de padres de familia y sus facultades serían las siguientes:

- **Comisión de Interrelación Comunidad-Escuela.**
Se avoca a detectar y comunicar al CTC las propuestas e inquietudes de la comunidad, así como a la planeación y participación de los padres de familia y de la comunidad extraescolar, en asuntos relacionados con el

apoyo personal y pecuniario para la mejoría y mantenimiento del plantel escolar, en coordinación con la vocal de la Comisión de Planes y Programas de Estudio.

Una vez nombrados los miembros del CTC de plantel se tienen creadas las tres áreas programáticas del programa anual cuya planeación corresponderá a los vocales de las comisiones respectivas quienes podrán asesorarse y apoyarse en las educadoras o padres de familia que designen.

Durante la segunda sesión del CTC, los respectivos vocales someterán a la atención del mismo, su programa anual de trabajo, enfatizando las respuestas a los siguientes cuestionamientos:

¿Qué?

¿Cuánto o cuántos?

¿Cómo?

¿Con qué recursos?

¿En qué fecha?

¿Bajo la responsabilidad de quién?

Se pretende que en forma desglosada las comisiones expliquen ante el CTC:

- Qué actividades se pretenden realizar en el año.
- En qué medida, por ejemplo: cinco seminarios de actualización, compra e instalación de cinco bebederos, cinco visitas a museos, pintado del plantel, etc.
- Cómo se piensa desarrollar la actividad.
- Planear la forma en que se piensa contar con los recursos humanos y materiales para desarrollar la actividad, por ejemplo: se solicitó el apoyo de la Dirección de Educación Preescolar para organizar cinco seminarios de actualización, la sociedad de padres de familia decidió la cooperación voluntaria de 20 pesos para la adquisición e instalación de cinco bebederos, cada vocal de grupo se comprometió a cooperar con cinco litros de pintura y a colaborar con su trabajo para pintar la escuela.
- En qué fechas piensan realizar cada una de las actividades, esto es, elaborar un sencillo cronograma de las metas previstas.
- Señalar a quién le corresponde la responsabilidad directa de llevar a cabo las actividades planeadas.

Con los programas anuales de las tres comisiones, tanto las Secretarías Técnicas como la Presidencia de los CTC estarán en condiciones de estructurar el Proyecto Escolar del plantel y además, contarán con datos cuantitativos que les permitirán supervisar periódicamente el avance porcentual del contenido programático, un ejemplo sencillo: si la Comisión de Superación Académica y Actualización Profesional se propuso organizar con el apoyo del Instituto Francés

para la América Latina (IFAL) cinco sesiones de actualización mediante la proyección de video, cuando se hayan efectuado las primeras dos se tendría un avance del 40% (dos entre cinco, igual al 100%).

4.4 Seguimiento Periódico y Retroalimentación

Considerando que el CTC se reúne los últimos viernes de cada mes, como se explicó en el capítulo III, el seguimiento del Proyecto Escolar se deberá realizar en forma mensual, por lo que cada una de las comisiones efectuará su respectivo informe de actividades en el cual se detallan las metas propuestas, las actividades realizadas y el avance programático porcentual.

Lógicamente cualquier desviación superior al 20% de lo propuesto implicará un foco rojo para la comisión respectiva, en los casos en que esta desviación sea negativa, en el caso de que la misma sea positiva significará que la comisión opera con una eficiencia superior, en ambos casos, sin embargo, será necesario realizar modificaciones a la operatividad de la comisión.

Lamentablemente, la evaluación del perfil de desempeño del educando de Preescolar es sumamente subjetivo lo cual impide que exista una verdadera retroalimentación del sistema, de acuerdo con el Programa para la Modernización Educativa, el perfil del niño de seis años se manifiesta correctamente cuando el niño:

- Realiza actividades creativas con las que expresa sus ideas y sentimientos.
- Aplica normas de seguridad, hábitos de higiene, orden y cuidado de la naturaleza en actividades cotidianas.
- Interactúa eficazmente con otros niños y con los adultos empleando con fluidez y amplitud la lengua materna hablada.
- Coopera en juegos y actividades de grupo, al adoptar diferentes papeles sociales y aceptar de manera general algunas reglas y convenciones.
- Resuelve por sí mismo situaciones cotidianas y aplica nociones de espacio, tiempo, cantidad, causalidad y juicio moral.
- Reconoce el uso de lenguajes gráfico-simbólicos en situaciones cotidianas y elabora sus propias representaciones gráficas.
- Participa en tradiciones y prácticas culturales de su comunidad.

Hasta ahora el concepto de evaluación o calificación de los alumnos se encuentra totalmente tergiversado, se le considera como un indicador de la eficiencia del educando, cuando en realidad lo que refleja es la capacidad del profesor para conducir el proceso, enseñanza-aprendizaje, un grupo con un índice alto de reprobación o con bajo promedio hace evidente que el maestro no está suficientemente capacitado para cumplir su responsabilidad docente y que requiere, por lo mismo capacitación y apoyo por parte de los mismos CTC, pero en la medida que la evaluación se realice subjetivamente será difícil establecer parámetros.

Finalmente resulta oportuno apuntar que el PME señala como variables a evaluar del perfil de desempeño tres ámbitos:

1. Enseñanza-aprendizaje de los alumnos.
2. Organización y Administración Escolar.
3. Vinculación Escuela-Comunidad.

No obstante sólo sugiere algunos factores para la evaluación de la enseñanza-aprendizaje:

- Observar de manera sistemática los avances y dificultades de sus alumnos en el logro de sus aprendizajes.
- Analizar y comparar los resultados de los aprendizajes de sus alumnos con las metas establecidas.
- Determinar conjuntamente con los alumnos, sus familias y la comunidad el impacto de los aprendizajes de los alumnos en su vida escolar, familiar y social.
- Identificar los factores que influyeron positiva o negativamente en los aprendizajes de los alumnos.
- Proponer alternativas de atención a problemas de aprendizaje de los alumnos.

- Articular los frutos de la evaluación con el diagnóstico que alimenta las etapas subsiguientes de los aprendizajes de los alumnos.

Como puede apreciarse también son subjetivos lo cual hace más razonable la propuesta de evaluar como medio de seguimiento y retroalimentación, las bases que corresponden a las tres comisiones propuestas para la CTC de los planteles.

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que diera origen al trabajo de investigación respecto a que “La nueva concepción federalista de la educación exige un mayor concurso comunitario en la escuela para ejercer un seguimiento social más eficaz sobre la calidad de la educación y que por lo mismo responda consensualmente a los problemas más inmediatos de la escuela, objetivos que en la actualidad no satisfacen los Consejos Técnicos Consultivos”, ésta resultó afirmativa por las siguientes conclusiones:

1. Los Consejos Técnicos Consultivos hasta ahora, han centrado su esfuerzo en la actualización profesional del personal docente sin que se haya logrado aún en los planteles educativos y como resultado de los CTC han realizado en algún momento el Proyecto Escolar de cada escuela.
2. Si bien, sería difícil, hacer una afirmación categórica, si puede decirse que la mayor parte de los Consejos Técnicos Consultivos todavía no se le ha dado total participación a la comunidad educativa en su conjunto, lo que hasta ahora ha impedido que cada comunidad educativa cuente con un proyecto escolar adecuado a sus necesidades y metas.
3. Lo anterior, si se analiza en forma ascendente en la pirámide de la Educación Pública, es decir, plantel, zona escolar, dirección de educación del Estado y Secretaría de Educación Pública, se llega, por inferencia a la conclusión de que no se ha logrado alcanzar la nueva

concepción federalista de la educación, puesto que las entidades federativas, tampoco cuentan con un proyecto escolar que contemple en forma particularizada las necesidades, alcances, metas y recursos de la educación de cada estado, aun cuando este proyecto forme parte a su vez del Proyecto Nacional Escolar.

4. La propuesta que en un momento se realizara en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, concerniente a que los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarian un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública, cuya finalidad era, a través de la interactividad informática, llegar a la formación de un macro Consejo Técnico Consultivo en el que participara la comunidad educativa nacional, hasta ahora no ha sido cumplido, impidiéndose por lo mismo conocer las inquietudes, dudas, propósitos y necesidades de las comunidades escolares de las treinta y dos entidades federativas, incluido el Distrito Federal. Lo que se ha formado son los Centros de Maestros, espacios para la consulta, superación y actualización de los docentes; pero su función, en nada se asemeja a los fundamentos y propósitos de los C.T.C.

Sin embargo, a pesar de que actualmente los Consejos Técnicos Consultivos no han presentado los frutos esperados, después del trabajo de tesis se llega a la conclusión de que son los órganos idóneos para que en los niveles: plantel, zona, sector y municipio se elaboren los diversos Proyectos Escolares, considerándose éstos con las siguientes características: es un

proceso participativo de definición y logro de propósitos formativos, académicos y de vinculación con la Comunidad Educativa; permite prever y ordenar los recursos de la Comunidad Escolar y de los organismos de apoyo; es una declaración de la escuela que la hace responsable de sus logros y actividades; es un compromiso de la autoridad para respetar el ámbito de responsabilidad y para apoyar las decisiones de la comunidad escolar; reconoce al directivo como eje dinámico, tomando en cuenta su compromiso de actualización y capacitación constante; da su justo valor a la labor educativa del docente y a su capacidad de reflexión, de diálogo y de respeto; propone opciones que brindan la oportunidad de reflexionar acerca de la docencia, de la historia de los docentes, de las características de los educandos y su entorno; para lograr que los directivos promuevan y coordinen los esfuerzos tanto de la comunidad educativa como de todos los involucrados e interesados en la educación de los niños; genera oportunidades de participación de directivos de los diferentes niveles de educación básica, hasta lograr, con el esfuerzo de todos, conformar un equipo que unido, busque su propia transformación y superación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Alberto, et. al: “Los maestros impugnan...”; Proceso, México, No. 829, 21 de septiembre de 1992.
- COLL, Cesar “Diseño Curricular Base y Proyectos Curriculares”; Cuadernos de Pedagogía; México, No. 168, marzo.
- CONALTE; Reglamento CONALTE. SEP, México 1942.
- CONALTE; Reglamento CONALTE . SEP, México, 1979.
- CONALTE; Hacia un nuevo modelo educativo; CONALTE, México, 1990.
- CONALTE ; Hacia un nuevo modelo educativo; México, 1992.
- CHIAVENATO, Hidalberto; Introducción a la Teoría General de la Administración Mc Graw-Hill, México, 1992.
- FIERRO, Cecilia y Susana Rojo; “El primer día un espacio por construir”; El Consejo Técnico: un encuentro de maestros; SEP., México, 1994.
- GENET, Climento y Robert Ruiz; Las adecuaciones curriculares y el Proyecto Educativo del Centro, Alianza, México, 1992.
- LATAPÍ, Pablo; “Hacia una educación transexual”; Proceso, México, No. 829, 21 de septiembre de 1992.
- LATAPÍ, Pablo; “Inestabilidad en la SEP”; PROCESO, México, No. 952. 30 de enero de 1995.
- SEP; Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- SEP-DGEP; Normas y Procedimientos para la Constitución y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Consultivos. México. 1990.

SEP, Ley General de Educación . México 1993

SEP-DGEP, Orientaciones para el fortalecimiento de la operación del Programa de Educación preescolar; México 1992

SEP ; Proyecto Escolar; Subsecretaría de Servicios Educat para el Distrito Federal; México, 1995.

SCHMELKE, Sylvia; Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas; SEP, México, 1990.

HEMEROGRAFÍA

Diario Oficial; Ley Orgánica de la Educación Pública. 23 de enero de 1942

Diario Oficial; Relglamento CONALTE . 26 de junio de 1957