



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

ADMINISTRACION EDUCATIVA

ANALISIS DE LA SIMPLIFICACION
ADMINISTRATIVA EN EL INSTITUTO NACIONAL
PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS (INEA),
EN LAS COORDINACIONES DE ZONA DEL
DISTRITO FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
E D U C A T I V A
P R E S E N T A N :
ESMERALDA CASTELLANOS ALEJANDRE
YOLANDA RAMIREZ LEZAMA

ASESORA: LIC. CARMEN EVELIA HERNANDEZ ORTIZ

MEXICO, D. F.

2002.

A mi padre:

Por brindarme un niñez feliz y la libertad para elegir mis propias decisiones.

A mis hermanos:

Gracias por su ejemplo, su espíritu de lucha y por estar siempre en los momentos en que más los necesite y sobre todo muchas gracias por su apoyo para la culminación de este trabajo. Los quiere Yola.

A mis cuñados:

Por formar parte de la familia y su apoyo.

A mi pequeño sobrino Ricardo, por ser un niño tan tierno y cariñoso.

A mi compañera de tesis:

Por realizar juntas este proyecto y compartir momentos gratos para la culminación del mismo y sobre todo porque siempre buscamos nuevas aventuras para divertirnos. Nunca cambies.

A mis amigos:

Por su amistad incondicional, pero muy especialmente a tí, por estar conmigo en todo momento.

A la profesora Carmen Evelia:

Por su apoyo y sus enseñanzas durante nuestra formación académica.

AGRADECIMIENTOS :

A mis Padres :

Esta tesis se la dedico a ustedes por ver en ella la culminación de una meta más en mi vida, sin su apoyo no lo hubiera logrado. Gracias a quienes me han heredado el tesoro más valioso que se le puede dar a un hijo : su amor, apoyo, comprensión y ejemplo que formaron en mi, no me resta más que decirles que los quiero mucho y mil gracias por todo.

A mis Hermanos :

Agradecerles por su paciencia que tuvieron conmigo y de antemano sus apoyos y ánimo que me brindaron en los días difíciles de estudio que llegue a pasar gracias.

A mis Amigos :

Montserrat, Tania, Elizabeth, Luli, Alejandro y Jesús, por su apoyo cariño y confianza que me han brindado continuamente ; especialmente a ti Monse que me apoyaste en todo momento, tanto moralmente como emocionalmente y a no descuidar mi trabajo laboral lo cual te lo agradezco mucho amiga, de antemano gracias a todos ustedes por brindarme su amistad y confianza.

A mi Amiga Yolanda :

Agradecerte tu amistad y sinceridad que siempre has mostrado conmigo, tu confianza y apoyo que siempre me has brindado incondicionalmente en todo aspecto, y quiero darte las gracias por haberme permitido realizar esta tesis contigo ya que me sirvió para conocerte un poco más como persona y como amiga de lo cuál me queda una grata satisfacción y se que te puedo considerar mi amiga, de antemano darte las gracias por todo y decirte que fue un gusto el haber hecho esta tesis contigo.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	3
1.1. Surgimiento del Estado.	3
1.2. Elementos del Estado.	5
1.3. Los poderes del Estado y sus funciones.	8
1.4. Definición de Estado.	13
1.5. Niveles de gobierno	14
1.6. Concepto de administración.	16
1.7. Administración privada.	17
1.8. Administración pública.	18
1.9. Estructura de la administración pública federal.	20
1.9.1. Sector central.	20
1.9.2. Sector paraestatal.	29
CAPITULO II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	33
2.1. Sistema Administrativo.	33
2.2. Componentes del sistema administrativo.	34
2.3. Antecedentes de la reforma administrativa.	40

2.4. Reforma administrativa de José López Portillo.	46
2.5. Modernización administrativa.	50
2.6. Modernización administrativa de Miguel de la Madrid Hurtado.	54
2.7. Simplificación administrativa.	60
2.7.1. Programa de simplificación administrativa.	63
2.7.2. Simplificación administrativa en el sector público.	65
2.8. La administración pública en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.	67
2.9. Programa de modernización de la administración pública 1995-2000.	72

CAPITULO III. EL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS (INEA).	77
3.1. Análisis del decreto de creación del INEA.	78
3.2. ¿ Qué es el INEA ?.	81
3.3. Marco Jurídico Normativo.	82
3.4. Objetivos del INEA.	84
3.5. Funciones del INEA.	86

3.6. Servicios que ofrece el INEA.	88
3.6.1. Alfabetización.	89
3.6.2. Educación básica.	90
3.6.3. Educación comunitaria.	94
3.6.4. Centros Urbanos de Educación Permanente (CUEP).	95
3.7. Estructura organizacional.	95
3.8. Coordinaciones de zona.	100

CAPITULO IV. POLÍTICAS EDUCATIVAS Y GESTIÓN DE CAMBIO EN EL

INEA.	102
4.1. La política educativa del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).	103
4.2. La política educativa del sexenio de José López Portillo (1976-1982).	109
4.3. La política educativa del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).	113
4.3.1. Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988).	115
4.4. La política educativa del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).	117
4.4.1. Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994).	119

4.4.2. Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).	122
4.4.3. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992).	125
4.4.4. Reforma a los artículos 3º y 31 Constitucional.	127
4.5. La política educativa del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).	129
4.6. Simplificación administrativa y gestión de cambio en el INEA.	135
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	148
HEMEROGRAFÍA	149
DOCUMENTOS	150

INTRODUCCIÓN

La necesidad de dotar al país de una administración pública eficiente que se convierta en un promotor del desarrollo económico, político y social del país ha ocasionado que en los últimos años se ponga especial énfasis en la importancia de realizar una reforma a la administración pública. Ante esta situación, cada uno de los gobiernos reforman y modernizan la administración pública con el fin de que las Instituciones públicas (las cuales fueron creadas para satisfacer las demandas de la sociedad) optimicen cualitativa y cuantitativamente los servicios que ofrecen, utilizando la innovación tecnológica para mejorar los servicios y realizando de una manera adecuada sus servicios.

Por lo tanto, la Simplificación administrativa es producto de una demanda popular por eficientar la Administración pública, es un instrumento que se utiliza en las dependencias públicas para liberar tiempo y esfuerzo.

Implica por parte de los prestadores de servicio una actitud de respeto y atención a la ciudadanía. Para esta una agilización de trámites que se ve reflejado en la disminución de tiempo y de papeleo innecesario. Y para el erario público, representa un ahorro de recursos materiales al disminuir el número de formas que proporciona al ciudadano para realizar un trámite.

El capítulo primero se refiere a la Administración Pública Federal y la forma en que se encuentra estructurado el Estado mexicano. Se partió de la definición de Estado, gobierno, administración privada y pública.

Estos conceptos se tomaron en consideración porque son la base para aproximarnos al tema de Reforma administrativa, Modernización administrativa y Simplificación administrativa.

En el segundo apartado se presenta un revisión somera de las medidas de Reforma administrativas adoptadas durante los años de 1821 hasta 1971 como antecedente y posteriormente de una manera más específica del gobierno de Luis Echeverría Álvarez hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

El tercer capítulo se refiere al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), partiendo primeramente por identificar porqué se creó el Instituto por conocer qué es el INEA, sus objetivos, sus funciones, su estructura organizacional y los servicios que ofrece a la sociedad a través de las coordinaciones de zona, que son las que realizan los procesos de inscripción, acreditación y certificación de estudios de los jóvenes y adultos que se encuentran incorporados en el Instituto.

En el capítulo cuarto se presentan los aspecto más relevantes de la política educativa que llevaron a cabo los sexenios de Luis Echeverría Álvarez hasta la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León. Incluyendo los cambios que se fueron suscitando en los sexenio en materia de educación para adultos. Para finalmente explicar como el INEA ha adoptado, modificado y aplicado nuevos métodos y tecnología para proporcionar un mejor servicio a los jóvenes y adultos en atención.

Los países de América Latina, África, Asia y los Estados Unidos de Norteamérica, han logrado tener una personalidad jurídica propia y soberanía por medio de las guerras que les han permitido ser países independientes por medio de procesos de descolonización.

México adquiere personalidad jurídica propia en la fecha misma en que se hizo independiente y soberano el 27 de septiembre de 1821, ya que en esta fecha se le reconoce su vida independiente.

La personalidad jurídica del Estado se refiere en que éste tiene que ejercer derechos y obligaciones para el orden jurídico, de acuerdo a los lineamientos que le establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales para las Entidades Federativas. La voluntad del Estado se expresa a través del orden público, privado y civil conforme a las leyes, reglas y normas que de ellas emanan, es decir, a las relaciones de coordinación para celebrar contratos mercantiles y de organismos públicos descentralizados.¹

Por lo cuál el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y por lo tanto sus características son diferentes a medida que transcurre el tiempo.

¹ ACOSTA. Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991. p. 26.

1.2. Los Elementos de Estado.²

El Estado está constituido por los siguientes elementos:

- 1) El conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y constituye el elemento poblacional del Estado.
- 2) El territorio que es el espacio físico - geográfico y sobre el cual el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.
- 3) La soberanía que es la manera en que el Estado puede ejercer libremente sus decisiones de acuerdo a las características presentes.
- 4) El orden jurídico. Se refiere a las normas que han de permitir regular las actividades de la sociedad para que éstas actúe de acuerdo a los lineamientos que el Estado le impute.
- 5) Los órganos de gobierno. Se refiere a los poderes de gobierno los cuales son tres: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuyas funciones son ejecutar, formular y adjudicar la ley respectivamente.

Para hablar del régimen de gobierno mexicano es necesario dar la definición de gobierno. Por lo que el gobierno es entendido como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determina la orientación política de una sociedad y al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un

² Ibid., pp. 32-34.

aspecto del Estado. Entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen el régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos de gobierno.

Una vez que México logró su independencia, adopta la forma de una República Federal y su régimen de gobierno es el presidencial, donde una sola persona asume las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno que es el presidente de la República y el poder ejecutivo tiene mayor dominio que los otros poderes de gobierno.

El Estado para procurar el bien común de los individuos que lo integran tiene a su cargo tres tipos de actividades fundamentales: de control, de fomento y de servicio.

Con las actividades de control el Estado regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. Dicha regulación consiste en la creación y aplicación de normas que limitan la acción de los gobernados, previenen la violación de derechos y sancionan la comisión de ilícitos.

Con las actividades de fomento el Estado procura desarrollar diversas áreas de la actividad económica tratando de corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población.

Las actividades de servicio son básicamente de dos tipos: de servicios públicos y de servicios sociales. Las de servicios públicos son aquellas que tienden a la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continua. Y las de servicios sociales son aquellas que se realizan con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos.

Habiendo descrito las principales funciones del Estado pasemos a la forma en que se organiza para llevarlas a cabo.

“El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales le son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularan la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos lo que conocemos como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial”³.

Dichos órganos conforman los que conocemos como gobierno.

³ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo*, México, Limusa 1991. p. 31-32.

1.3. Los Poderes del Estado y sus Funciones.

A) PODER EJECUTIVO

El estado mexicano ha adoptado como forma de gobierno el régimen presidencial que se caracteriza porque la hegemonía política del Estado recae en un solo hombre al que el pueblo elige y al que se le ha denominado presidente. A diferencia del régimen parlamentario en el que el ejercicio del poder ejecutivo recae en una asamblea constituida por representantes de diversos estratos sociales.

La adopción del régimen presidencial como forma de gobierno queda claramente plasmada en el artículo 80 de la Constitución Política de nuestro país al mencionar que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se conoce como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La función del poder ejecutivo es fundamentalmente administrativa y se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal con el fin de que el Estado realice sus fines. El artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala, entre otras, las siguientes facultades del poder ejecutivo:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar, con aprobación del Senado, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; así como a los coroneles y demás oficiales superiores del

Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

- Disponer del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiénolos a la aprobación del senado. Observando, en la conducción de tal política, los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Dada la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que implica el ejercicio del poder ejecutivo, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas Dependencias, Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, así como con un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, que conforman la Administración Pública Federal.

B) PODER LEGISLATIVO

Este poder está en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Su función consiste, principalmente, en la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley. Para hacer más clara esta función, a continuación se explican las características antes mencionadas.

De carácter general. Significa que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras la norma se encuentre vigente.

Imperativas. Es decir, que todas las personas que queden en los supuestos que prevé la ley deben someterse a ella, sean personas físicas, morales, gobernantes o gobernados.

Coercibles. Se refiere a la posibilidad de su aplicación en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Además de las facultades del Congreso para el establecimiento de leyes en diversas materias, cada una de las Cámaras tiene facultades exclusivas⁴ que se mencionan a continuación:

Cámara de Diputados:

- Calificar la elección del Presidente de la República;
- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en forma anual;
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior;
- Vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- Declarar la procedencia del enjuiciamiento de los funcionarios que gozan de inmunidad constitucional, que hayan sido acusados de haber cometido un delito del orden común durante el término de sus funciones;
- Participar como órgano de acusación en el juicio político contra servidores públicos de la Federación.

Cámara de Senadores:

- Analizar la política exterior con base en los informes anuales que rindan el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente.

⁴ Contenidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ratificar las designaciones llevadas a cabo por el Presidente de la República de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Magistrados de los tribunales administrativos y agrarios, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y otros oficiales de alto rango de las fuerzas armadas, así como del Procurador General de la República.
- Ratificar los tratados y convenios internacionales celebrados por el Presidente.
Erigirse en jurado de sentencia durante el procedimiento de juicio político contra servidores públicos de la Federación.

C) PODER JUDICIAL

El ejercicio del Poder Judicial se encuentra depositado en los siguientes organismos públicos:

- Suprema Corte de Justicia,
- Tribunal electoral,
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito,
- Juzgados de Distrito,
- y un Consejo de la Judicatura Federal.

La función primordial de estos organismos consiste en resolver situaciones de duda o conflicto de intereses y derechos a fin de procurar la seguridad de los habitantes del Estado.

Una vez explicado la forma como se encuentra organizado el estado mexicano, se menciona a continuación qué es el Estado.

1.4. Definición de Estado.

Para Miguel Acosta Romero, "El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".⁵

Andrés Serra Rojas, define al Estado diciendo que "es una obra colectiva y artificial para ordenar y servir a la sociedad, es una institución creadora de instituciones por medio de las cuales va a satisfacer las necesidades que exige la sociedad".⁶

Por lo tanto, el Estado es una organización política que busca regular las acciones, actividades y conducta de la sociedad y para ello establece instituciones que han de permitir satisfacer las demandas de la sociedad.

⁵ ACOSTA, Romero Miguel, *op. cit.*, p.60.

⁶ SERRA, Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1988. p.22.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar jurídica, material y técnicamente que le corresponde como persona jurídica de derecho público, y que realiza por medio de órganos que integran la administración pública, tanto federal como local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a creación y cumplimiento de la Ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

Los hombres que componen el Estado son los gobernantes y los gobernados al agruparse forman la sociedad estatal persigue un fin, el cual es el que determina las atribuciones la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crea nuevos órganos, los cuales fijan su funcionamiento y los fines que deberá alcanzar.

1.5. Niveles de Gobierno.

La Constitución General de la República establece tres niveles autónomos de gobierno y las características de la función pública en cada estrato. Las cuales se mencionan a continuación:

FEDERAL

A la Federación compete el señalamiento de objetivos en la perspectiva más amplia del bienestar social, dentro de los cuales a través de la trama del derecho positivo deben quedar inscritos necesariamente los objetivos subordinados que persiguen los Estados y municipios. A éstos corresponde directamente la tarea de atender las necesidades de los habitantes: la actividad promocional del desarrollo económico y social en el nivel local.

ESTATAL

Los Estados miembros de la Federación cuentan con su Constitución, su Órgano legislativo y su Tribunal superior de justicia, así como su propio sistema de organización administrativa, bajo la responsabilidad de un gobernador elegido por voto popular.

MUNICIPAL

La administración de los municipios se realiza por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos. La hacienda municipal se forma con las contribuciones que señalan las legislaturas estatales y los ayuntamientos pueden administrarla libremente.

Sirva lo hasta aquí señalado, como marco de referencia para el desarrollo del tema que trataremos y que se refiere a la Administración Pública Federal, su estructura y funcionamiento.

1.6. Concepto de Administración.

Etimológicamente la palabra "administración" viene del latín *Administratione* que significa acción de administrar. Y el termino "administrar" está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente, "servir" actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

A continuación se analizan algunas definiciones dadas sobre administración:

Sisto Velasco Eugenio la define así:

" Es el conjunto sistemático de reglas para llevar con la máxima eficiencia un organismo social a la realización de sus objetivos." ⁷

Agustín Reyes Ponce la define como:

"Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social, añadiendo que la administración es la técnica de la coordinación, es decir, aquella que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa." ⁸

⁷ RÍOS, Szalay Adalberto y Andrés Paniagua. *Orígenes y Perspectivas de la Administración*, México, Trillas, 1985. p. 30.

⁸ *Ibid.*, p. 162.

Serra Rojas Andrés nos dice que:

~ " La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas".⁹

Cualquier organización¹⁰ requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

De acuerdo a lo anterior se puede decir que la administración es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines de una organización, en la cual sus directivos deben esforzarse al máximo, para conseguir y lograr los objetivos y metas que se proponen en determinado tiempo y lograr la optimización de los recursos empleados y con ello conseguir la efectividad de la organización ya sea privada o pública.

1.7. Administración Privada.

El sector privado funciona por medio de un grupo de personas que unen capitales, esfuerzos y métodos que los ordena y coordina para alcanzar los mejores resultados posibles. Es la acción humana encaminada a lograr los

⁹ SERRA, Rojas Andrés, op. cit., p. 70.

¹⁰ VÉASE.

rendimientos más útiles. Actúa con un propósito de cooperación y organización social cuando extiende su acción en beneficio de sus trabajadores.

Existe cierta diferencia entre administración pública y privada, en el sentido que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto, que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. Mas ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes como son la eficacia, el rendimiento y la productividad.

Por lo que la administración privada es la que va a buscar el beneficio particular en su propia organización, a través de sus planes y programas que son impuestos y desarrollados por ella misma, para lograr sus objetivos y metas que se ha planteado con el fin de lograr un rendimiento útil que beneficia a las personas que tiene invertidos sus capitales en dicha organización y a la vez presten un servicio eficiente y de calidad a la sociedad para satisfacer sus necesidades.

1.8. Administración Pública.

La administración pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del poder ejecutivo federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y por excepción paraestatales, que tiene a su cargo atender legalmente las necesidades públicas

organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

El fin de la administración pública es la realización de interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se establece con un interés común, bajo un régimen jurídico.

La administración pública o conjunto de instituciones administrativas comprende toda actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o la de gobierno. Tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa.¹¹

Se puede definir a la administración pública como:

“Una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.¹²

Por consiguiente, la administración pública es la que va a orientar al gobernante en la elaboración, discusión de planes y programas para coordinar todos los elementos de que dispone, con el fin de lograr una mayor productividad y sobre todo el manejo de una técnica eficiente que le permita formular una decisión administrativa favorable al interés general.

¹¹ Ibid., SERRA. p.45.

¹² Ibid., p.79.

1.9. Estructura de la Administración Pública Federal.

La actividad de la administración pública federal se realiza en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado.

Este sistema constituye el marco jurídico de la administración pública, el cual descansa en una norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones cuenta con el auxilio de la Administración Pública Federal, que de acuerdo a la Constitución y a su propia ley orgánica se divide en Centralizada y Paraestatal.

1.9.1. Sector Central.

Nos referimos con este nombre al conjunto de organismos que conforman la administración centralizada, cuya característica es que depende directamente del poder ejecutivo, y a los que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, identifica como dependencias y que son la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Presidencia de la República

Como se mencionó en el apartado referente al poder ejecutivo, en ella reside el ejercicio del poder supremo para alcanzar el logro de los fines del Estado,

teniendo como colaboradores para el despacho de sus asuntos a las demás dependencias.

Secretarías de Estado¹³

Se encargan de auxiliar al ejecutivo en el despacho de asuntos de ramos específicos. Actualmente son 17, que se mencionan a continuación, así como el tipo de asuntos que les corresponden.

Secretaría de Gobernación (Art. 27)

Se encarga de presentar las iniciativas de la ley del Ejecutivo ante el Congreso; publicar el Diario de la Federación y las leyes y decretos que expidan el Congreso, alguna de las Cámaras o el Presidente; manejar el archivo general de la nación; reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas, así como la portación de armas por empleados federales; formular y conducir la política de población; organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia; conducir y poner en ejecución las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por

¹³ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 enumera las dependencias de la Administración Pública Federal, entre ellas, las Secretarías de Estado. Y hace mención de los asuntos a su cargo en artículos posteriores.

parte de las autoridades del país, especialmente lo que se refiere a las garantías individuales.

Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28)

Le corresponde intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran para obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación o para participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 29)

Le corresponde el despacho de todos los asuntos relacionados con el Ejército y la Fuerza Aérea, tales como su organización, preparación y administración incluyendo la preparación del servicio militar nacional y la construcción de toda clase de recintos militares; manejar su activo y almacenes; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos que requieran; conceder licencias y retiros; dirigir la educación profesional de sus miembros y prestar los servicios de sanidad militar; planear y dirigir la movilización del país en caso de guerra; e intervenir en : la

expedición de permisos para la portación de armas de fuego, en la importación y exportación de armas, municiones y explosivos, y en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional.

Secretaría de Marina (Art.30)

Le compete todos los asuntos relacionados con la Armada , tales como su organización, administración y preparación de sus elementos; manejo de sus activos; construcción de astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales, islas nacionales y la zona económica exclusiva e intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; así como programar y ejecutar trabajos de investigación oceanográfica.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31)

Tiene a su cargo, entre otros, los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Federación; manejar la deuda pública; coordinar y vigilar el sistema bancario mexicano; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; ejercer el control presupuestal de los servicios personales y en forma conjunta con la SECODAM aprobar las estructuras

orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Desarrollo Social (Art.32)

Se encarga de dirigir la política de desarrollo social orientada al combate de la pobreza, coordinando acciones que fomenten un mejor nivel de vida y realizando programas para la atención de los sectores más desprotegidos, de vivienda y de desarrollo urbano; debe proyectar la distribución de la población y prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, así como asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Art. 32 bis)

Su competencia corresponde a todos los asuntos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales distintos al petróleo y a todos los hidrocarburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos. También le corresponden los asuntos en materia de protección al ambiente.

Secretaría de Energía (Art. 33)

Le corresponden todos los asuntos relacionados con el petróleo, todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se

requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34)

Le corresponde los asuntos relacionados con la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.

Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (Art. 35)

Tiene a su cargo conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo. Para lo cual debe realizar acciones y programas que promuevan el empleo en el medio rural; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar recursos públicos y privados al gasto social de dicho sector; así como apoyar al campo en aspectos tales como educación e investigaciones sobre agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36)

Le corresponde formular y conducir políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. Esto incluye todo lo relacionado con los servicios telegráficos, de correos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélite; estaciones radiodifusoras; aeropuertos; vías férreas; servicios de autotransporte; comunicaciones y transportes por agua, caminos y puentes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Art. 37)

Tiene a su cargo la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Secretaría de Educación Pública (Art.38)

Tiene a su cargo el despacho de asuntos relacionados con los siguientes tipos de enseñanza: preescolar, primaria, secundaria y normal; urbana, semiurbana y rural; técnica, industrial comercial y de artes y oficios, incluida la educación para adultos; agrícola, superior y profesional; deportiva y militar.

Secretaría de Salud (Art.39)

Le corresponde el despacho de asuntos en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (Art. 40)

Tiene a su cargo vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, que se derivan del artículo 123 y otros de la Constitución Federal.

Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41)

Le corresponde resolver cuestiones relacionadas con los núcleos de población ejidal y comunal, tales como las relativas a límites y deslinde de este tipo de tierras; manejar los terrenos baldíos; cooperar con las autoridades competentes

para la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

Secretaría de Turismo (Art.42)

Tiene a su cargo los asuntos relacionados con el desarrollo de la actividad turística nacional, tales como la promoción de las zonas turísticas; autorización de los precios y tarifas de los servicios turísticos; así como regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo.

Departamentos administrativos

Constituyen otro tipo de unidades de apoyo para el Ejecutivo, originalmente serían órganos de naturaleza técnica, encargados únicamente de asuntos de índole no política, a diferencia de las secretarías que se ocuparían de cuestiones político administrativas. Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal habla de departamentos administrativos, actualmente sólo existe uno: el Departamento del Distrito Federal que tiene a su cargo el gobierno de la Ciudad de México. Por lo que ya no conserva la naturaleza originaria de los departamentos administrativos. Cabe mencionar que a partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal tuvimos el derecho de elegir a nuestro gobernante, quien anteriormente era nombrado por el Presidente de la República.

Consejería Jurídica

Esta dependencia a diferencia de las Secretarías de Estado, es básicamente una unidad de asesoría y no de ejecución. Esta dependencia aparece en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, en un decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Anteriormente el Procurador General de la República era el consejero jurídico de la federación. Las principales funciones de la Consejería Jurídica son:¹⁴

- Opinar sobre todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos y los de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; así como sobre el nombramiento y, en su caso, remoción de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; a las entidades federativas que lo soliciten y, cuando el Presidente así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal.
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, que tiene como objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.9.2. Sector Paraestatal

La administración pública paraestatal está integrada por Organismos Descentralizados; Empresas de participación estatal; Instituciones nacionales de crédito; Instituciones de nacionales de seguros y fianzas y Fideicomisos públicos.

Organismos Descentralizados

Son entidades creadas por decreto o Ley del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tienen como propósito la realización de actividades de las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Dentro de las características señaladas, los organismos descentralizados presentan las siguientes variantes:

Estas se encuentran regidos por un órgano colegiado, que en algunas ocasiones equivale al consejo de administración, en otras también se encomienda dicha función a un mecanismo de coordinación intersecretarial, a una comisión mixta de coordinación entre sector público y privado, y existen casos, en que la composición de órgano rector se fundamenta en un gobierno de autoridades y organizaciones de trabajadores y de patrones.

Por lo común, del órgano colegiado depende de un director general o gerente. También aquí es posible encontrar diferencias que se establecen en la ley o decreto que los crea. En ocasiones, este funcionamiento es nombrado por el propio órgano colegiado; en otras lo nombra la dependencia que preside ese consejo, comisión o junta directiva y en otras más requiere nombramiento presidencial y acuerda directamente con el titular del ejecutivo.

Empresas de Participación Estatal

Son aquellas entidades en las cuales el gobierno federal aporta o es propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, o cuando en la constitución de su capital se hacen figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal; o cuando el gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente; o designar al presidente o director, o al gerente, o cuando tengan facultades para votar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de la administración o de la junta directiva u órgano equivalente. Este tipo de organización recurre a la estructura jurídica de la típica sociedad comercial: la sociedad anónima y se rige por el derecho mercantil.

Fideicomisos Públicos

Son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo.

Organismos nacionales auxiliares de crédito, Instituciones nacionales de crédito e Instituciones de seguros y fianzas.

Este tipo de organizaciones e instituciones se crearon debido a la existencia de actividades, dentro de los diferentes sectores económicos del país, en las que debido a sus características, el Gobierno Federal consideró necesaria e indispensable su participación, ya sea para dar apoyo a los sectores o para regular la actividad económica del país. Sin embargo, ya no existen las instituciones nacionales de crédito, éstas se transformaron en sociedades nacionales de crédito que son instituciones de banca de desarrollo con Nacional Financiera, en cuanto a instituciones de seguros ya sólo existe Aseguradora Hidalgo.

Para que el Estado cumpla con sus objetivos, la administración pública fue creciendo y al mismo tiempo siendo más compleja, es por ello que el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha

incrementado su complejidad y tamaño. Este crecimiento a su vez ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa que busquen permanentemente el crecimiento de la eficacia y es por ello que es importante hablar de la reforma administrativa.

CAPÍTULO II

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Antes de iniciar con el desarrollo del tema de reforma administrativa, nos parece oportuno describir cómo está estructurada la administración pública.

Así mismo, consideramos necesario exponer y definir los conceptos que se tratarán en este apartado: sistema, medio ambiente, demandas (insumos), respuestas (productos) y retroalimentación. Estos conceptos forman parte del sistema administrativo, los cuales explicaremos para aproximarnos al tema que nos interesa que es la reforma administrativa y posteriormente hablar de la modernización administrativa, como un eje promotor y conducto del cambio social.

Reforma a la Administración Pública Federal.

2.1. Sistema Administrativo.

El sistema administrativo es aquel que permite proponer medios e instrumentos para resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública para cumplir con sus objetivos dentro de una realidad en constante transformación.

Para que la administración cumpla satisfactoriamente con sus funciones, lleva a cabo un proceso, el cual está conformado por una serie de elementos que permiten dar solución inmediata a las demandas que la sociedad exige, buscando para ello todo tipo de medios e instrumentos que den solución a las

carencias e inconformidades que la sociedad padece en un momento determinado.¹

2.2. Componentes del Sistema Administrativo.²-

Los elementos componentes del sistema administrativo son los siguientes :

a) El medio ambiente.

Son quienes están en posibilidades de introducir insumos al sistema administrativo y que de igual manera reciben los productos finales de los procesos internos del sistema.

El medio ambiente esta integrada por : los usuarios o la clientela que busca beneficiarse de los productos del sistema ; la estructura de producción, que establece los costos de los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema, los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades del gobierno que puedan proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

b) Los insumos.

Son todas aquellas demandas del medio ambiente que se transmiten al proceso de conversión del sistema administrativo. Los grupos sociales demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, tales como :

¹ CARRILLO, Castro Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*, México, 1978, INAP, p. 28.

² Ibid. P. 32.

servicios de educación, transportes, sanidad y además ; exigen que se controle el comportamiento de otras personas y que se les defiendan de intervenciones que violen sus garantías jurídicas.

Una demanda puede ser en forma de solicitud de servicios y otra puede ser en forma de manifestaciones sociales por inconformidades. Otra forma de insumos son los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, de información y de legitimidad. El apoyo, la oposición o la apatía de la población, los grupos de presión y los mismos administradores públicos, facilitan o entorpecen al sistema administrativo en el cumplimiento efectivo del papel que le ha sido encomendado.

No únicamente la población y los grupos de presión son generadores de demandas. Hay otros órganos del poder político que presentan demandas a los administradores, en forma de leyes, instrucciones, solicitudes y críticas e incluso meras opiniones del titular del ejecutivo, de los legisladores o de los ministros de la suprema corte.

c) Los procesos de conversión.

No sólo los insumos externos influyen en los actos de los administradores, sino también ciertas características internas, es decir, de la unidad donde se dan los procesos de conversión. Por lo que a esas características se les ha designado de un modo diferente, para poder distinguirlas de los insumos procedentes del medio ambiente y comprende :

1. Las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas. Entre las que destacan :

- Las de dirección, que se componen : de los estratos encargados de la toma de decisiones ; de los mecanismos jerárquicos que traducen esas decisiones en políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas ; y de las estructuras o subsistemas formales e informales de comunicación y de control, tanto interno como de relaciones con el medio.
- Las de conversión, que se encargan de las funciones sustantivas de la administración, traduciendo continuamente sus insumos en productos finales para el medio ambiente (educación, asistencia médica, seguridad, etc.).
- Las de mantenimiento, que tienen encomendado el abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen efectivamente las estructuras de conversión (presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, información y estadística, base legal, contabilidad etc.).
- Las de adaptación, que al instrumentarse, imprimen en un mayor grado de direccionalidad flexibilidad a las demás estructuras ; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (programación, reforma administrativa, etc.).

2. Los procesos y métodos son de gran importancia para propiciar o reducir la efectividad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos

órganos administrativos, cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan.

3. Los recursos humanos se encuentran en el centro mismo de la administración pública. Una administración creciente demanda más personal; mientras más completa se vuelva, demandará más personal especializado.

El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita forzosamente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios.

d) Los productos.

Los productos que el sistema administrativo proporciona a su medio ambiente incluye diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social y general, además de la información, las declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen disposición para comprenderlos. A la población en general, el sistema administrativo le brinda la satisfacción de algunas de sus necesidades materiales, informativas y simbólicas. El propio sistema provee también directamente de recursos tales como información y asesoramiento técnico a los funcionarios de otras unidades de gobierno. Cuando estos bienes y servicios no cumplen los objetivos propuestos, el sistema administrativo genera descontento en el medio ambiente (la población que en mejor de los casos recurre a sus

representantes electos, o bien a sus grupos de presión). Esas fallas son consideradas como "servicios negativos" e influyen en la generación de nuevas demandas o en el aumento de intensidad de las mismas.

e) La retroalimentación.

La retroalimentación representa la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con: las demandas, los recursos y los insumos que recibe el sistema administrativo.

Si las demandas no son satisfactorias estas vuelven al sistema administrativo en forma de nuevas instrucciones, nuevos programas y topes presupuestarios para el año siguiente. Los elementos del sistema administrativo forman parte de cada una de las instituciones, las cuales fueron creadas para satisfacer las demandas del medio ambiente.

Cada institución tiene derechos y obligaciones y establecen sus objetivos de acuerdo a la razón social para las cuales fueron creadas. Por lo que las reformas institucionales buscan optimizar cualitativa y cuantitativamente los productos o servicios que ofrece, mediante la utilización más racional de los recursos y realizando de una manera adecuada sus actividades y evaluando su desempeño conforme a los planes y normas que se establezcan.

La administración pública es un conjunto de instituciones que auxilian en sus funciones al titular del poder ejecutivo para dar respuesta a las demandas que la sociedad exige y propiciar un servicio eficiente y eficaz.

Para garantizar este esfuerzo, es necesario establecer mecanismos capaces de programar adecuadamente el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, promoviendo y programando al mismo tiempo las reformas que las organizaciones administrativas existentes requieren. Desde el punto de vista de los ámbitos de su acción y de extensión la reforma administrativa puede ser denominada micro o macro.³ Las microreformas son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como macroreformas a aquellas que son comunes a partes complejas del sector público a éste en su conjunto.

Para llevar a cabo una reforma administrativa se tiene que contar con las decisión de una autoridad responsable para poder realizarla. Partiendo primeramente por identificar (por medio de la investigación) las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización y para ello es necesario realizar un diagnóstico de la realidad que esta suscitando y buscar los medios idóneos para su solución.

Una reforma administrativa pretende principalmente definir sus objetivos, posteriormente examinar con qué medios cuenta la organización para la realización de dichos fines ; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tome el lugar de las antiguas. Pero para ello, se requiere de tiempo para sustituir las inadecuadas formas de organización por otras más adecuadas.

Por lo tanto, se puede definir a la reforma de la administración pública :
"como un proceso permanente que persigue incrementar la eficiencia⁴ y la eficacia⁵ del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos que son sustanciales a su propia existencia ; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto"⁶.

Es así, que a continuación se describen los intentos emprendidos para reformar a la administración pública mexicana.

2.3. Antecedentes de Reforma Administrativa.

Desde hace ya algunos años se viene haciendo hincapié en la necesidad de efectuar una reforma a la administración pública mexicana. La insistencia se debe a que el avance que el país necesita no se ve reflejada en el aparato gubernamental.

La velocidad del progreso alcanzado por la ciencia y la tecnología en los diversos campos de la actividad económica y social, ha ocasionado que el aparato coordinador de éstas, la administración pública, se haya visto incapaz de desarrollarse al mismo ritmo.

³ Ibid ; p. 59.

⁴ Entendida como una relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen.

⁵ Comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos

⁶ Ibid ; p. 67.

Como consecuencia de ese acelerado desarrollo, el número, la velocidad y la complejidad de sus funciones han aumentado considerablemente, ocasionando que las deficiencias administrativas que se padecen desde hace muchos años, se hagan en la actualidad más notorias. Estos hechos y la necesidad de dotar al país de una administración pública eficiente que se convierta en un verdadero promotor del desarrollo económico y social del país han ocasionado que en los últimos años se ponga especial énfasis en la importancia de realizar una reforma a la administración pública.

Desde hace tiempo se han hecho intentos deliberados por establecer mecanismos para aumentar la eficiencia del aparato gubernamental.

Desgraciadamente dichos intentos han sido esporádicos y carentes de un programa integral de reforma.

Una revisión somera de las medidas de reforma administrativa adoptadas durante los años de 1821 hasta el año de 1971 reflejan que el principal problema que afrontaron fue la falta de apoyo y la carencia de órganos o mecanismos técnicos apropiados para estudiar e implantar las medidas propuestas, así como para propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de formulación y realización de las mismas.⁷

⁷ Ibid ; p. 75.

En el año de 1821 con el reglamento de gobierno se establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el Ejecutivo, estaba obligado a "proponer a la regencia las reformas y mejoras" que creyera convenientes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministerios lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración.

Un siglo después, al triunfo de la Revolución se generó un periodo de cambios fundamentales con el propósito de adecuar la administración pública a la nueva realidad política preconizada en la Constitución de Querétaro. La carta de 1917 señaló dos modalidades para la creación de los órganos centrales: las Secretarías y los Departamentos de Estado (los propósitos contenidos en las leyes de Secretarías y Departamentos no se llevaron a la práctica).

En 1921, se reformaron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes.

Con la intención de coordinar el creciente desarrollo del aparato administrativo del Estado, se promulgó en 1930, la ley sobre Planificación General de la República, que pretendía coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica, pero dicha instrumentación no se llevó a la práctica.

En 1932 se recomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de hacer estudios para la

organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

También en esta década, la administración pública mexicana buscando propiciar mayor eficiencia en sus funciones recurrió, de una manera más frecuente, a una tercera modalidad de instituciones públicas con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en los campos económico, social y cultural. Se intentaba sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

En el año de 1943 se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de administración pública. El ejecutivo acordó crear una Comisión Intersecretarial con miras a formular y llevar a cabo un "Plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Para 1947, el crecimiento y complejidad de los sectores central y descentralizado había alcanzado considerables proporciones, por lo que se volvió necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control, la Ley de Secretarías de este año estableció, con tal propósito, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,

con la idea, entre otras actividades, de realizar estudios y sugerencias de medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, se produjo una reforma importante. Se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del gasto público : La Secretaría de la Presidencia.

Buscando de inmediato propiciar una mejor coordinación de las dependencias, la nueva Ley dispuso además que el presidente de la República podría constituir "Comisiones Intersecretariales" para el desempeño de asuntos en que debían de intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal.

En 1961, se constituye el Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales y desarrollo económico y social. Este dispone que para alcanzar los objetivos y metas nacionales se intensificarán entre otras tareas "la coordinación de las actividades del sector público y la promoción de las modificaciones que requiera la administración pública.

Entre 1966-1970 es cuando tiene nacimiento lo que conocemos como reforma administrativa, siendo el órgano responsable de llevarla a cabo, la Comisión de Administración Pública que fue establecida el 09 de abril de 1965, y que se encargaba de marcar las directrices del programa de reforma en el

gobierno federal, que buscaba una estrategia para enfrentar las condiciones y problemas que se presentaban en el país durante ese tiempo.

En esta fase se concebía a la reforma administrativa como un programa de desarrollo nacional y de planeación económica, con programas vinculados estrechamente a objetivos de desarrollo económico y social.

La reforma administrativa del periodo presidencial del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz no se vio truncada, sino todo lo contrario, ya que el Licenciado Luis Echeverría Álvarez dio continuidad inmediata a los estudios y propuestas realizadas por la Comisión de Administración Pública (CAP), al tomar posesión el diciembre de 1970, dándole sin embargo un enfoque diferente al buscar también un cambio en actitudes y no sólo de estructuras.

Durante este mandato, el gobierno federal se propuso incrementar la eficacia del sector público, acelerar el desarrollo integral del país, incrementar la independencia económica, el mejoramiento de los sistemas y procedimientos y el óptimo aprovechamiento de los recursos del Estado, mediante la elevación de la productividad y de las metas específicas de las entidades del sector público. Por lo que buscó la participación, consenso y trabajo en equipo de los sectores organizados y de los funcionarios públicos, dando así una amplia base constitucional a la reforma administrativa.

Los objetivos que pretendía el programa de reforma administrativa del régimen presidencial de Luis Echeverría no se concretaron, ya que existieron obstáculos que lo impidieron. Los cuales fueron : la falta de un programa formal

de desarrollo nacional; aumento en la duplicación de responsabilidades; mecanismos de decisión excesivamente centralizados; estilo tradicional de administración y actitudes no participativas por parte de los funcionarios públicos.

2.4. La Reforma Administrativa de José López Portillo.

La reforma de López Portillo fue de cierta manera más integral, al abarcar una reorganización completa, tanto de la administración pública central como de la paraestatal, así como en la profundización de los procesos de programación, presupuestación y coordinación. López Portillo decide, de acuerdo con sus mismas palabras "administrar la abundancia con un sentido común sistematizado".

"No se trata de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno. Entre los aspectos importantes de las decisiones... aparece la coordinación del sector paraestatal que adquirió dimensiones insospechadas" ...⁸

⁸ PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*, México, 1991, INAP-COLMEX, p. 82.

La reforma administrativa instrumentada por López Portillo arranca, formalmente, el mismo mes de su posesión, diciembre de 1976, con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La peculiaridad de este ordenamiento era, precisamente, el haber fundido, en uno solo, otros dos instrumentos jurídicos caducos y desarticulados que ya no respondían, después de múltiples y variadas modificaciones, a las exigencias políticas y administrativas del país; la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado y la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. Aunque esta última no fuera abrogada hasta 1986 por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

López Portillo inicia su gestión en un país en crisis. Así, el desarrollo compartido de Echeverría tiene un alto costo, al no haber podido romper el círculo vicioso "inflación-devaluación-inflación" presente durante el desarrollo estabilizador de los sesenta. A este círculo vicioso habría de sumarse, desde entonces, otro todavía más funesto: el de la "desconfianza-corrupción-desconfianza", vigentes ambos hasta nuestros días.

Ante este panorama, López Portillo cree tener su buena solución no sólo para cubrir el alto costo referido, sino para tratar de recuperar la confianza perdida, y decide, con gran optimismo, administrar "el cuerno de la abundancia" petrolizando la economía. Con ese ánimo respaldado por el petróleo, puede explicarse el porque... propuso cambios importantes para la

estructura administrativa, los cuales podrían también significar riesgos frente a los problemas económicos y de legitimidad, ya que los períodos de desajuste no son los más propicios para modificar patrones de relación política.⁹ López Portillo no sólo modificó dichos patrones sino que los profundizó, al tratar de resolver los fuertes enfrentamientos que se dieron durante el sexenio anterior con algunos medios de comunicación, así como con el sector empresarial que exigían al gobierno espacios perdidos.

En cuanto a los irritados empresarios, por demás acostumbrados y atendidos a la generosidad del gasto público y a la laxitud de un tímido e ineficiente régimen fiscal, con Echeverría "desafiaron abiertamente al gobierno y crearon, en 1974, el Consejo Coordinador Empresarial, que como organismo unificador podría incluso presentar una posición más fuerte".¹⁰

Como contrapartida, durante la administración lopezportillista se generó una amplia literatura en favor de la empresa pública, mesas redondas, seminarios, maestrías, etc ; pulularon en el medio académico y gubernamental.

A pesar de los esfuerzos realizados, la defensa por las empresas públicas empezaba a perderse paulatinamente ante una ciudadanía más atenta a la calidad de los servicios proporcionados por éstas, pero, sobre todo, por la enorme y casi insostenible carga fiscal que representaban.

⁹ Véase

¹⁰ Confrontese

La integralidad de la reforma administrativa de López Portillo consistió en conjuntar, en un todo coherente, todos aquellos aspectos que incidirían en el logro de los fines estatales. Se definieron cinco grandes objetivos de reforma, a cada uno de los cuales correspondería un número determinado de programas que sumaban veinte.

En resumen, el primer objetivo era organizar al gobierno para organizar al país, para lo que era necesario reformar la administración pública centralizada ; la coordinación sectorial de la administración pública paraestatal ; la desconcentración administrativa territorial ; la simplificación de trámites y el mejoramiento de los servicios públicos y , por último, las bases jurídicas de la Administración Pública Federal. El segundo gran objetivo era adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, lo que requería reformar el sistema de planeación, programación y presupuesto ; los sistemas de financiamiento y ejecución del presupuesto ; de contabilidad gubernamental ; de auditoría y control ; de estadística e informática ; de evaluación, de recursos materiales y de comunicación social.¹¹

El tercer objetivo era establecer un sistema de personal que garantizará los derechos de los trabajadores, pero también el desempeño honesto y eficiente de sus funciones ; para ello, se instrumentó un programa que reformara los sistemas de administración y desarrollo de personal. El cuarto gran objetivo pretendía contribuir al fortalecimiento de la organización popular y el

federalismo, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno ; en este sentido, los programas de reforma se orientaron a una mejor coordinación de los poderes legislativo y judicial con el ejecutivo ; a los procesos electorales y al fortalecimiento del federalismo. El quinto y el último objetivo de la reforma administrativa fue mejorar la administración de justicia en el ámbito y competencia del Ejecutivo Federal.¹²

Al final del sexenio lopezportillista, a pesar de la clara concepción e intencionalidad de esta reforma para concretar los procesos de desarrollo económico y social, volvió a presentarse el signo fatal: las buenas soluciones pronto se convertirían en los siguientes problemas a resolver. Desde el punto de vista administrativo, el tiempo alcanzó y en mucho rebaso una reforma tan ambiciosa.

2.5. Modernización Administrativa.

La modernización administrativa tuvo una sistematización importante durante los años setenta, surge como una respuesta ante la ineficacia que muestra el aparato administrativo, conocida como crisis de legitimidad, lo cual significa el agotamiento de una estructura administrativa incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad.¹³

¹¹ Presidencia de la República. *La administración pública del Estado Mexicano*. p. XIX.

¹² Véase

¹³ CABRERO, Mendoza Enrique. *Del administrador al gerente público*, INAP. México, 1997, p. 27.

Con ello la modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento mediante el cual se buscaba alcanzar la legitimidad necesaria. Así la modernización administrativa se define: "como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias, o como el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades".¹⁴

Las decisiones modernizadoras para la administración muestran que es necesario contar con funcionarios que tengan una formación más especializada, de la que carecen los políticos tradicionales, la modernización administrativa exige conocimientos especializados más que alguna formación profesional particular.

Por tanto para Cabrero debe contemplar el proceso de modernización administrativa tres niveles :

- a) La eficiencia : Es el nivel prioritario, la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

¹⁴ Ibid ; p. 19-20.

b) La eficacia : Este nivel se orienta en el logro y cumplimiento de objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales y cuenta con dos vertientes ; una visión orgánica y una visión mecánica. La primera hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración, esto es que por medio de la modernización se busca que haya un cambio de estructura normativa y organizacional, y la segunda busca, por medio de la modernización, un cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad esto es que por medio de políticas y procedimientos se erradiquen viejos vicios y estrategias enraizadas en el sistema político administrativo.

c) La legitimidad : En este nivel la modernización administrativa se concibe como el proceso necesario que va a restablecer el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal ; y con ello el diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación, con el fin de lograr en el aparato administrativo la eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción y más legítimo en su quehacer.¹⁵

Y para María del Carmen Pardo, la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, tales como la urbanización,

industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de comunicación, etc. Y por tanto nos menciona una modernización a nivel social y político.¹⁵La modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada y con más capacidad de adaptación, esto es lo que Cabrero contempla en sus niveles de eficiencia y eficacia, en el aspecto de uso de tecnologías, la adaptación de estructuras a cierta flexibilidad, así como el cumplimiento del logro de los objetivos y metas planteadas y con ello lograr la racionalidad en la decisión por parte de los servidores públicos. En lo referente a la modernización en el ámbito político concierne la aparición de una autoridad política nacional que sustituye a las tradicionales : religiosas, familiares y étnicas. Dicha autoridad se fortalece al afirmar su soberanía y con ello recuperar la confianza del pueblo y esto es lo que Cabrero señala como nivel de legitimidad.

Por lo tanto se puede decir que es necesario que se lleve a cabo la modernización administrativa, ya que es fundamental que el aparato estatal logre la legitimidad, esto con el fin de poder recuperar la confianza de la sociedad, pero sobre todo lograr que los funcionarios y empleados públicos identifiquen cuál es su servicio hacia la sociedad, para lograr un buen funcionamiento dentro del aparato administrativo y conseguir eficiencia y eficacia, así como también el desarrollo económico, político y social del país.

¹⁵ Vid. PARDO, María del Carmen. op. cit. pp. 30-37.

¹⁶ Ibid ; p. 29.

2.6. La Modernización Administrativa con Miguel de la Madrid Hurtado.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se inicia un período de cambios determinados en gran medida por la crisis económica de 1982, la cual no fue otra que la originada por una economía cerrada. Era, así mismo, la crisis del estatismo, de la centralización y de la burocratización extrema.

La propuesta de Miguel de la Madrid fue, pues, el cambio estructural y la modernización, el objetivo esencial del cambio estructural fue abandonar la centralización excesiva que, ya había cumplido su misión histórica. Para ello, se requirió preparar una nueva etapa que impulsara las actividades económicas a través de la sociedad, con la finalidad de que fuera el motor de la recuperación. Así surge el argumento de que el cambio estructural debía darse con más sociedad y menos Estado.

Por ello, "El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización".¹⁷

En este sentido, que en el régimen de Miguel de la Madrid se llevará a cabo un proceso de reestructuración de la administración pública federal, estableciéndose las bases para su modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando

¹⁷ PARDO, María del Carmen, op. Cit. p. 128.

nuevas competencias, para responder mejor a la problemática del país y a las demandas de la población.¹⁸

Es a través de la Coordinación de la Modernización de la Administración Pública Federal dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien se encargará de instrumentar las modificaciones, y para ello se le asignarán las siguientes funciones :

- a) diseñar, con la participación que corresponde a las demás áreas de SPP, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional ;
- b) promover políticas y lineamientos para la descentralización administrativa del sector público federal ;
- c) promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar la estructuras y funciones de la administración pública federal y establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa y ;
- d) dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.¹⁹

¹⁸ DE LA MADRID, Hurtado Miguel, "Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1982", en Revista de la Administración Pública, p. 120.

¹⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, P. 54.

A su vez, se establecen que sus actividades estarán orientadas por cuatro vertientes principales: organización, sectorización, descentralización administrativa y sistemas.

En lo referente a la organización se establece que las tareas tendrán como propósito el compactar y racionalizar las estructuras de las dependencias y entidades del ejecutivo federal, buscando conformarse con el mínimo de unidades administrativas y recurso, de tal manera que le permitan cumplir con los objetivos programáticos.

Respecto a la sectorización se determinó que las entidades paraestatales se reasignarían a las diferentes dependencias de acuerdo a sus atribuciones y buscando integrar los verdaderos instrumentos de política para el logro de objetivos sectoriales.

En materia de descentralización administrativa se estableció la necesidad de descentralizar la operación, las funciones y los recursos humanos y presupuestales relacionados con los mismos; reubicar físicamente las unidades administrativas y entidades paraestatales, atendiendo criterios de planeación regional, asentamientos humanos y desarrollo humano; buscar mayor coordinación de acciones del gobierno federal con los estados en materia de interés común y transferir las competencias hasta ahora asignados a la federación hacia los estados y municipios.

En lo referente a sistemas de la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció un programa de simplificación y desregulación de los sistemas de

planeación, programación - presupuestación, evaluación, obra pública, adquisiciones e inventarios, y la contabilización del gasto con el objeto de agilizar y hacer más eficiente la actividad gubernamental.²⁰

Otra medida importante adoptada por el gobierno de Miguel de la Madrid fue la referente a la instauración del servicio civil de carrera, como una estrategia fundamental para modernizar los sistemas de administración de personal.

La instauración del servicio Civil de Carrera estuvo a cargo de la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A su vez, el 29 de junio de 1983, por acuerdo presidencial se estableció la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración de dicho servicio en el sector público. La comisión quedó integrada por los secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y del Trabajo y Prevención Social, así como, por el secretario general de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado; como secretario técnico se estableció que fungiría el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal.²¹

²⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. *"El servicio Social de carrera : la modernización administrativa"*, en *Planeación Democrática*, pp.13 - 15.

²¹ *Ibid* ; pp. 11-13.

Así, en el proceso de reestructuración administrativa del gobierno de Miguel de la Madrid encontramos dos medidas fundamentales, que son : la creación de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera.

A la nueva Secretaría de Contraloría General de la Federación se le otorgaron facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal, y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.²² Se le dio además carácter de secretaría globalizadora en materia de control, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir las demás dependencias y entidades gubernamentales.

A su vez, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le dotó de : "atribuciones integrales para la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal manera que le permitan el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso al personal al servicio del estado.²³ Otras atribuciones que se le dan, son las referentes a su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo ; la

²² Vid. MADRID, Hurtado Miguel, op. cit ; p. 120.

²³ Ibid ; p. 120.

coordinación de acciones del ejecutivo federal con los ejecutivos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país ; la reglamentación integral del gasto público, al concretar la competencia para establecer normas sobre la planeación, la programación y evaluación de las obras públicas, así como, de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración federal y, la aplicación de políticas y directrices que se determinen para el proceso de modernización de la administración pública federal.²⁴

Otras medidas que también se tomaron fueron la creación, el 19 de enero de 1983, de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, como: "un nuevo elemento de la toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Con el secretariado se integraron a la presidencia los gabinetes especializados instaurados en el pasado sexenio - económico, agropecuario, comercio exterior y salud -, cuyas funciones eran, entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes, preparar reuniones, redactar las actas y dar continuidad a los acuerdos."²⁵

En agosto de 1984, se publicó por decreto presidencial el Programa de Simplificación Administrativa, mediante el cual las dependencias y entidades de

²⁴ Ibid ; p. 122.

²⁵ Vid. PARDO, María del Carmen, op. cit. pp. 129-130.

la administración público federal : “Debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificar. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitaría más tiempo para modificarse”,²⁶

Estas fueron en términos generales las medidas adoptadas en el gobierno de Miguel de la Madrid respecto a la modernización de la administración pública federal, en el llamado cambio estructural, cuya tarea era reorientar la economía nacional para enfrentar los retos de la universalización de la economía y la interdependencia comercial originados por el avance científico-tecnológico ; sin embargo la crisis económica superó las expectativas oficiales, quedando aplazado la instauración de servicio Civil de Carrera y la modernización administrativa quedó solamente reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo.²⁷

2.7. Simplificación Administrativa.

Antes de comenzar con el tema de simplificación administrativa es importante tener en cuenta que antes de dicho programa ha existido otras fases por las cuales ha pasado el país.

²⁶ Ibid ; p. 131.

²⁷ Ibid ; pp. 142-143.

A través de los años se ha mostrado cierta inoperancia por parte del aparato administrativo, ya que ningún programa ha sido capaz de conseguir eficiencia, lo cual no ha impedido tener un crecimiento económico, político y social estable, es por no llevar una continuidad en los programas adecuadamente.

Durante la gestión de Luis Echeverría (1970-1976), se elabora un plan específico, publicado con el nombre de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" integrado por once programas. Estas bases instrumentales se crearon para dar continuidad y permanencia a la reforma administrativa, siendo consecuente con las nuevas exigencias del desarrollo del país.²⁸

El ascenso a la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se realizó en medio de una fuerte crisis económica y durante este sexenio es cuando cobra mayor importancia la reforma administrativa.

La reforma administrativa cuyo objetivo es lograr la eficiencia y eficacia de la acción pública, esta enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el diario oficial el 29 de diciembre de 1976; tiene como mérito principal el de construir el primer intento serio de una regulación comprensiva de la institución pública del gobierno mexicano.

²⁸ GARCÍA, Cárdenas Luis. *Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México*, en *Revista de Administración Pública*, num. 54, México, 1983, INAP, pp. 325-327.

La Ley Orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal, en su conjunto establece las partes que la integran (Administración Pública, Centralizada y Paraestatal); determina las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal ; dicha ley concluye en 1978.²⁹

En el año de 1980 surge la sectorización de la administración pública por medio del Plan Global de Desarrollo, y se propone tres vías de acción : la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa. En la alianza para la producción se contaba con todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis. Siendo el primer canal del restablecimiento de la confianza y el aglutamiento social en torno del Estado.

La reforma política perseguía la participación de fuerzas heterogéneas, que activen la vida política del país paulatinamente atrofiada, y con ello buscaba cierta legitimidad a la relación Estado-sociedad.

La reforma administrativa buscaba definir estrategias a seguir, destaca un nuevo ordenamiento en el que por primera vez aparece comprendido el sector paraestatal, es decir, las bases de su organización dentro del todo formado por la administración pública federal. El control no estaría a cargo ya de una secretaría, sino de cada una de las entidades centrales que tengan que ver con el campo

²⁹ Ibid ; p. 329.

actividad, lo cual da por resultado la sectorización de esas entidades por sectores administrativos.³⁰

Con ello surge la necesidad ahora de llevar a cabo una simplificación administrativa, el cual es el tema a tratar. Por tanto la simplificación administrativa como la modernización administrativa han jugado un papel importante en los esfuerzos orientados hacia la racionalidad del trabajo, tanto en organismos públicos como privados.

La simplificación administrativa trata de casos como la determinación de la secuencia, adecuada del trabajo y los pasos que constituyen esa secuencia, el modo de realizar cada tarea con el mínimo de esfuerzos, emplear técnicas en la mejora de procedimientos. Por tanto la simplificación administrativa se define como "el empleo organizado del buen sentido en la búsqueda de formas más racionales de realización de trabajo o bien consiste en dividir el trabajo en los elementos más fundamentales posibles ; estudiar estos independientemente y sus relaciones mutuas ; y una vez conocidos los tiempos que absorben ellos, crear métodos que disminuyan al mínimo el desperdicio de mano de obra."³¹

2.7.1. Programa de Simplificación Administrativa.

Este programa es puesto en marcha de manera formal el día 8 de agosto de 1984 por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado en una reunión a la que

³⁰ Ibid ; p. 330.

asistieron secretarios de Estado, directores de entidades de la administración pública federal y dirigentes de organizaciones de importancia nacional.

En dicha reunión se exhortó a todos los sectores de la sociedad a participar, para que el gobierno, que es herramienta de la sociedad, dé cumplimiento a las demandas de la sociedad a través de este programa.

Con este programa se pretende simplificar la gestión y trámite de los asuntos públicos, luchar contra la burocratización de la reglamentación excesiva y del controlismo. Reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, facilitar la relación de la ciudadanía con la administración, con el objeto de trabajar más fácil y vivir mejor.

La simplificación administrativa debe liberar tiempo y esfuerzo de los mexicanos. Implica de parte de los prestadores de los servicios públicos, una actitud de respeto y de servicio al ciudadano. Busca conciliar la libertad con el orden con el fin de ser más productivos y eficientes, para que la actitud de los administradores públicos sea transparente, apegada a derecho y cumpla con los deberes que implica la ética social. Siendo el objetivo principal hacer que las dependencias y entidades de la administración pública federal programen y realicen las acciones concretas tendientes a suprimir los trámites y procedimientos innecesarios en la gestión de los asuntos públicos, a fin de simplificar y facilitar la relación entre aquélla y los ciudadanos.

³¹ RODRÍGUEZ, Valcacia Joaquín. *Simplificación administrativa*. Un medio para lograr el rendimiento organizacional. ECASA, México, 1993, p. 72.

Por otro lado, la simplificación administrativa se convierte en política de gobierno, como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica del país, democratizar la vida nacional, alcanzar grados razonables de productividad y atenuar uno de los factores que propicien conductas inconvenientes al interés público.³²

Otro de los fines que pretende alcanzar es que las diferentes entidades y organismos públicos reorganicen su estructura y adecuen los procedimientos a las nuevas necesidades que la dinámica del desarrollo genera. En esta medida se hace o trata de hacer mejor las cosas y proveer al gobierno de un instrumento moderno y eficaz para la consecución de los objetivos nacionales. Se busca convertir a la administración pública en un sistema más accesible y eficiente para quienes utilizan sus servicios, realizan sus trámites o mantienen contacto con el gobierno en cualquiera de sus niveles.

2.7.2. Simplificación Administrativa en el Sector Público.

Desde hace tiempo los diversos sectores de la economía, se ha preocupado por encontrar los procedimientos más eficaces a fin de lograr la satisfacción de sus necesidades con amplitud, seguridad y con el menor esfuerzo posible. La búsqueda constante de los mejores métodos de trabajo que faciliten la ejecución, es una responsabilidad de los administradores, empleados y obreros no solamente en cuanto que representa su adaptación un rendimiento óptimo, sino

por que principalmente, su funcionamiento permite desempeñar las labores a los operarios con menor esfuerzo y con una reducción del tiempo de trabajo.

El sector público, ante su basto crecimiento en personal, multiplicidad de funciones, operaciones, junto con el papeleo que ha venido a ser un problema de la burocracia. No escapa a la necesidad de tener que efectuar la simplificación administrativa a todos sus niveles, como parte de su dinámica y necesaria reforma. El deshacerse del trabajo innecesario y hacer únicamente el que es necesario y realizarlo de manera eficiente reciben por lo general la aprobación de todos.

La simplificación administrativa puede aplicarse a un procedimiento, a un método, a una forma, a un arreglo físico, a la maquinaria, al equipo y a la producción.

Por tanto se puede decir que la simplificación administrativa es producto de una demanda popular para eficientar la administración pública y con ello elevar la productividad de renovar a la sociedad y de fomentar e impulsar la vida económica, social y política del país por medio de la participación del personal desde sus altos niveles operativos para que surjan las propuestas de simplificación pues se considera que son ellos los que conocen plenamente las actividades que ejecutan los problemas a que se enfrentan y la manera en que pueden hacer ágil su servicio y sus gestiones internas ; y con ello fortalecer la confianza y credibilidad en el Estado. Esto al facilitar la relación entre la

³² Diario Oficial. *Programa de simplificación administrativa*, miércoles 08 de agosto de 1984, P. 5.

ciudadanía y la administración pública federal, a través de evitar duplicaciones, precisar responsabilidades, delimitar áreas de competencia, así como reducir, agilizar y dar transparencia a procedimientos y trámites.

Se puede concluir que los programas de Reforma Administrativa, Modernización Administrativa y Simplificación Administrativa coinciden en su importancia, al ser considerados en sus respectivos sexenios, como mecanismos que permiten llevar a cabo transformaciones políticas, económicas y sociales, que sitúen al gobierno en una posición realista y acorde a la realidad de su momento histórico, con la idea de obtener una mejor impartición de justicia, de transformar las condiciones actuales para alcanzar mayores niveles de vida.

2.8. La Administración Pública en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Con la llamada estrategia de la modernización el régimen de Carlos Salinas de Gortari se buscó dar continuidad a las medidas adoptadas por su antecesor, en la transformación de las estructuras económicas y en el papel del Estado, para enfrentar los nuevos retos de la economía global y atender de manera prioritaria las crecientes necesidades y demandas de los mexicanos hasta ese momento no cubiertas, en este sentido, es que se propone la reforma del Estado.

En la reforma del Estado, al igual que en el cambio estructural, la estructura organizativa de la administración pública federal se modifica a la nueva realidad, esto es se moderniza para : " adecuar su tamaño a través de la

precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias.”³³

Dentro del proceso de racionalización administrativa llevada a cabo por el gobierno federal, encontramos: “la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por una parte, reducir el aparato burocrático y, por otra parte, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública”.³⁴

A la secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgaron facultades para fortalecer su estructura: “al conjugar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador, en cuanto sus acciones no sólo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal”.³⁵

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dando origen a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual asume las funciones de protección ecología, desarrollo urbano, desarrollo regional y el

³³ RUÍZ, Sacristan Carlos. *La reestructuración del sistema burocrático en la administración pública contemporánea en México*. P. 235.

³⁴ *Ibid*; p. 237.

³⁵ IDEM.

Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal.

A la Secretaría de Educación Pública se le asignaron los centros de investigación, así como el Consejo de Ciencia y Tecnología, para integrar en un sólo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación.

Otra medida importante que se adoptó fue la creación de la Oficina de la Presidencia de la República, como la instancia encargada de hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y ordenes presidenciales, así como de aquellos acuerdos tomados en el seno de los gabinetes especializados.

Se determinó asimismo, que la Oficina de la Presidencia sería la encargada de administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República.

A su vez, los gabinetes especializados se consideraron como las instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del gobierno federal y donde concurren varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

También se determinó que los acuerdos dictados por el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrían el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

Respecto a los secretarios técnicos de los gabinetes especializados se determinó que dependerían del titular de la Oficina de la Presidencia, quien además coordinaría, orientaría y supervisaría las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas y lineamientos y prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.³⁶

Por otra parte, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se crearon entre otros algunos Consejos y Comisiones como órganos desconcentrados, tales como : el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes ; o bien técnicos, como la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía cuyos estudios repercuten en el ámbito económico.³⁷

Finalmente, tenemos la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo desconcentrado del gobierno federal, encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional.

Con este conjunto de medidas adoptadas por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, se estableció la nueva estructura de la administración pública federal, que permitirá enfrentar la nueva realidad que se da entre el Estado y la sociedad, con la llamada reforma del Estado.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la estructura organizativa de la administración pública federal también se modificó a la nueva realidad,

³⁶ Diario Oficial de la Federación del 5 de Junio de 1992, en la Nueva Administración Pública Federal. Tomo 2 ; pp. 219-221.

71

adecuando su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones con el objeto de optimizar sus recursos, en este sentido, encontramos la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dando lugar a una poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Oficina de la Presidencia de la República, dependencias que serían claves en la orientación y consolidación del proyecto modernizador del grupo en el poder.

Finalmente, tenemos que los propósitos del grupo dominante de modernizar a nuestro país en todos sus niveles, impulsando la iniciativa de la sociedad y asignándole un papel promotor al Estado, no se ha dado respuesta a un problema central de nuestro país : la educación. En la última década hemos sido testigos de programas de reorientación económica, planes nacionales de desarrollo, pactos económicos, desregulaciones, apertura comercial, facilidades a la inversión extranjera, renegociaciones de la deuda pública externa, devaluaciones, reformas tributarias, privatizaciones de entidades públicas, programas de solidaridad, establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias, creación de la Comisión de derechos Humanos, y la sociedad mexicana ahora es más desigual, con un reducido número de multimillonarios y un gran número de pobres.

³⁷ RUÍZ, Sacristan Carlos, op. cit ; p. 239.

En resumen, se requiere de un cambio total de actividades en todos los niveles de la sociedad y el Estado, pero donde el desarrollo social sea la actividad prioritaria que oriente el desempeño de la administración pública en un mundo cada vez más complejo e incierto.

2.9. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El programa de modernización administrativa encuentra sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,³⁸ documento en donde se establecen los lineamientos y objetivos generales a alcanzar, promoviendo una administración pública :

“... accesible, moderna y eficiente...”³⁹ orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país.”⁴⁰

“... adecuando el marco jurídico a las necesidades de rendición de cuentas a la ciudadanía...”⁴¹

Aun cuando el programa establece su vigencia a partir de 1995, es hasta el 28 de mayo de 1996 cuando se da a conocer su aprobación mediante decreto de la misma fecha, publicándose en el Diario Oficial de la Federación ;

³⁸ Documento elaborado por el Poder Ejecutivo Federal, que da cumplimiento al art.26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al art. 5 de la Ley de Planeación.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.p. 62.

⁴⁰ Ibid ; p. 63.

⁴¹ Ibid ; p. 64.

otorgándosele facultades de observancia obligatoria en todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

El programa de modernización de la administración pública, establece los siguientes objetivos generales a alcanzar en el período 1995-2000 :

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

En concordancia con los objetivos generales planteados, se establecen cuatro subprogramas :

- 1.- Participación y atención ciudadana.
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración administrativa.
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del servicio público.

1.- Participación y Atención Ciudadana.

El primer subprograma enuncia el axioma de que es a la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, además de que es ésta la que financia el gasto que ejerce el gobierno, por ello hace indispensable medir la calidad de los servicios y bienes que genera.

Para efectuar esta medición y/o evaluación es preciso apertuar nuevos procedimientos que permeen la opinión de la ciudadanía hacia el gobierno, a través de instrumentos tales como : sondeos de opinión, encuestas, buzones de sugerencias, entrevistas, etc.

En este sentido se hace necesario definir y establecer los estándares de calidad en los servicios que presten las dependencias y entidades de la administración pública, de tal forma que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento conforme fueron ofrecidos.

2.-Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.

Este subprograma persigue los siguientes objetivos :

- 1) Fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- 2) Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, promoviendo la racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

El cual persigue dos objetivos fundamentales :

- 1) Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de evaluación del desempeño y de los sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación que garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- 2) Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar mecanismos de corrupción y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Este cuarto subprograma pugna por desarrollar aun trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad. Impulsando una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento, instrumentando procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen a los recursos humanos en toda la estructura administrativa :

Sus objetivos son :

- 1) Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno

para los servidores públicos, que contribuya a que, en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

2) Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Lo que se pretende con estos cuatro subprogramas del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, son dos puntos fundamentales: propiciar la democracia y garantizar la justicia social, asumiendo una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, estableciendo aperturas democráticas con una ciudadanía más politizada, demandante y participativa. En este sentido los sistemas gubernamentales buscan su autolegitimación con base en la optimización de sus actuaciones, planteándose objetivos concretos para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su quehacer.

Pero aún subsisten vicios y comportamientos en la administración pública que van en detrimento de la aplicación de la reforma, la contratación de personal que no reúne los requisitos para ocupar un determinado puesto y el favoritismo son situaciones que aún son vigentes. Lo que se necesita es contar con elementos humanos expertos y capacitados en la administración pública, comprometidos con el desarrollo y avance de la misma, preparados para asumir decisiones que coadyuven a lograr mayores índices de eficiencia, eficacia y legitimidad.

CAPITULO III

EL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS (INEA)

Derivado del problema que presenta en el país el alto índice de adultos que no tuvieron la oportunidad de acceder a la educación básica o no la concluyeron por motivos diversos; el gobierno federal emprende acciones de alto impacto que permitan aminorar dicho problema, ya que los niveles de educación de los adultos propician el desarrollo económico y social del país. Por ello sin desviar las necesidades e intereses particulares de los diversos grupos, regiones y personas, el decreto de creación del INEA textualmente cita:

“ Que se requiere la creación de un organismo descentralizado que impulse los programas de educación para los adultos, sin perder su relación con las políticas y programas del sector educativo ”.¹

¹ Decreto del 28 de agosto de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del citado mes.

3.1. Análisis del Decreto de creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA.²

El decreto consta de doce artículos en los que establece la creación del INEA, cuales son sus objetivos, órganos de gobierno, facultades y obligaciones de cada uno de los órganos de gobierno, forma en que se constituye su patrimonio, régimen laboral y de seguridad social aplicable a sus trabajadores y la posibilidad de aprovechar el trabajo realizado por los prestadores de servicio.

En sí en su artículo primero se establece la creación del INEA, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propio, ubicándolo como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, marcando los objetivos primordiales del propio organismo, que es impartir educación primaria y secundaria a los individuos mayores de quince años.

El artículo segundo del decreto de fecha 31 de agosto de 1981, esta compuesto de doce fracciones marcando en cada una de ellas las facultades del INEA, encaminadas sobre todo en fomentar la creación de centros de educación para los adultos, capacitación al personal interesado en impartir clases a los educandos, así como los prestadores de servicio social en las diferentes regiones del país de acuerdo a los propios intereses de los alumnos. Además de fomentar la investigación y publicación de textos utilizados en los diferentes programas del instituto, logrando así la acreditación de los estudios realizados

² Ibid., p.05.

por las personas interesadas, difundiendo así la cultura y los servicios brindados por la institución a través de los medios de comunicación.

El tercer artículo del decreto, menciona únicamente los dos órganos del gobierno del Instituto. Los cuales son:

- * La junta directiva, y
- * El director general.

El artículo cuarto del decreto consta de tres párrafos, en los que establece la jerarquía de los órganos de gobierno, la forma de integración de los miembros de la junta directiva y de quienes éstos miembros tendrán la posibilidad de designar a un suplente en las acciones que se sesione la junta directiva.

El artículo quinto de este decreto, menciona en sus nueve fracciones cuales son las principales obligaciones de la junta directiva, como son aprobadas las actividades, la política interior, el presupuesto, el reglamento interior, planes y programas de las actividades, así como acordar sobre los demás asuntos que se requieran para el cumplimiento de los fines propuestos de la Institución.

El artículo sexto, marca periodicidad en que se deban de efectuar las sesiones de la junta directiva, así como los requisitos para poder sesionar sobre quórum y forma de efectuar las votaciones en la toma de decisiones por ese órgano de gobierno.

El séptimo artículo, marca la forma en que se debe nombrar al director general, así como el tiempo máximo en que ejercerá las funciones implícitas en su puesto, considerando que en sólo una ocasión puede ser ratificado en su puesto por otro periodo igual.

El artículo octavo del decreto de creación del INEA, marca cuales son las principales obligaciones y facultades del director general, como administrar y proponer a la junta directiva los nombramientos de funciones, la creación de unidades técnicas y administrativas, someter a su aprobación los proyectos de reglamentos internos y manuales administrativos y la realización de actos, convenios y contratos, así como rendir informes anuales de la administración, actividades financieras y recursos obtenidos, sobre todo vigilar la organización y funciones del Instituto.

El artículo noveno del decreto de creación del INEA, marca cuatro párrafos en los cuales hace mención del patrimonio del instituto y de su integración.

El artículo décimo, establece en su primer párrafo que los trabajadores del instituto están regidos por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. En el segundo párrafo del mismo artículo establece que los puestos son considerados de confianza de acuerdo a los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo.

El artículo décimo segundo, marca que es posible aprovechar las funciones de los prestadores de servicio y voluntarios para la realización de los objetivos del instituto.

A la expedición del decreto se establecieron dos artículos transitorios, en los que se marca el día 01 de septiembre de 1981, como día en que entrará en vigor el decreto de creación del INEA y la derogación de todas las disposiciones contrarias al mismo decreto.

La última parte de que consta el decreto es el refrendo, dando así cumplimiento a uno de los medios de control constitucional establecido en el artículo 92 que marca: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidas .

Con lo que cada uno de los secretarios de Estado del gabinete de José López Portillo relacionados de uno u otro modo con la expedición del decreto, estamparon su firma, avalando así la expedición del decreto.

3.2. ¿ Qué es el INEA ?.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto presidencial

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981, emitido por el presidente José López Portillo y cuya creación reafirma la decisión del gobierno de la República de solucionar el inmenso problema que significa la existencia de un gran número de mexicanos de quince años y más que carece de la educación básica, considerándose en esta la primaria.³

Ya que en una sociedad como la nuestra que presenta acelerados cambios científicos y tecnológicos y que se a propuesto modificar las actuales estructuras económicas y sociales para lograr mejores niveles de bienestar de igualdad y de justicia; es indispensable que los adultos adquieran los conocimientos, aptitudes y habilidades mínimas que brinda la educación, y con ello mejores condiciones de participación en el proyecto del desarrollo del país.

3.3. Marco Jurídico Normativo.

La educación para los adultos se fundamenta y norma en el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece los fines, valores y criterios de la educación y los derechos y obligaciones resultantes y determina que: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son

³ INEA, *Memoria del INEA*, 1982-1988, SEP / INEA, México, 1988. p.17.

obligatorias . En la Ley General de Educación y la Ley Nacional de Educación para Adultos, debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, estimulando su iniciativa sus sentidos de responsabilidad y su espíritu creador.

Deberá además de fomentar el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; reconocerá en sus principios el laicismo y se basará en los resultados del progreso científico, combatiendo la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Será democrática, nacionalista y obligatoria. Democrático no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá la comprensión de nuestros problemas al aprovechamiento de nuestros recursos a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecimiento de nuestra cultura.

La Ley Nacional de Educación para Adultos precisa que ésta se destinará a la educación mayor de quince años que no hayan concluido sus estudios de primaria o secundaria. A su vez determina los objetivos, las atribuciones y formas de aprendizaje y acreditación y los derechos y obligaciones de quienes participan en su desarrollo y que la educación básica de los adultos forma parte

del sistema educativo nacional, como la educación extraescolar basada en la autodidaxia y en la solidaridad social, por ser los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura para fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que conforma la población. Por lo consiguiente la educación de adultos se define como : “ La forma de educación extraescolar que se sustenta en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que compone la población.”⁴

3.4. Objetivos del INEA.⁵

El artículo cuarto de la Ley Nacional de Educación para Adultos señala los siguientes objetivos:

- I. Dar bases para que toda persona pueda alcanzar como mínimo el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes a la educación general básica , que comprende la primaria y la secundaria;
- II. Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos tipos y especialidades y de actividades de actualización, de capacitación en, y para el trabajo y de formación profesional; permanente;

⁴ INEA “ Ley Nacional de Educación para Adultos ”, en *Fundamentos Jurídicos de la Educación Básica para Adultos en México*, p. 31.

⁵ *Ibid.*, pp. 31-32.

- III. Fomentar el autodidactismo;
- IV. Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión;
- V. Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido;
- VI. Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social; y
- VII. Promover el mejoramiento de la vida familiar y social.

Para cumplir con éstos objetivos de manera específica, el INEA debe:

- Propiciar los medios para que las personas que carecen de los fundamentos de la lecto-escritura o tengan estudios inconclusos de primaria o secundaria culminen sus estudios y obtengan su certificado.
- Atender a los niños de diez a catorce años que no asisten a la escuela o bien tienen incompleta su educación primaria en el sistema escolarizado.
- Fomentar el autodidactismo y propiciar que la educación para adultos sea continua.

3.5. Funciones del INEA.

Las funciones que realiza el Instituto para asegurar a la población adulta el acceso a la educación básica, la cultura y a la capacitación para el trabajo que le permite mejorar sus condiciones de bienestar individual y colectivo; se organizan y desarrollan mediante programas y proyectos que por su naturaleza se clasifican en sustantivos y que van dirigidos a satisfacer tales necesidades, así como brindar el apoyo necesario para que el quehacer se realice en forma ordenada, coherente y con el afán de cumplir con las entidades y dependencias de las administración pública.

Los programas sustantivos son:

- 1) Alfabetización.
- 2) Educación básica.
- 3) Educación comunitaria.

Mediante estos programas se proporcionan los servicios educativos a los adultos que lo demanden, respetando sus características y necesidades. Estos servicios permiten ofrecer en todo el país las mismas oportunidades de acceso independientemente del lugar de residencia urbano o rural, la edad, el sexo o la actividad económica que desarrolle.

Los programas de apoyo son:

- 1) Planeación.
- 2) Apoyo a la operación.
- 3) Administración y coordinaciones regionales.

Su importancia radica en fortalecer la intensidad y calidad del quehacer educativo que se proporciona a los adultos.

De esta manera las funciones principales del INEA son:⁶

- Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos, en el cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos y disposiciones reglamentarias, de acuerdo a los objetivos, contenidos y programas de estudios que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia.
- Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos.
- Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos.
- Participar en la formación de personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos.
- Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes.

⁶ INEA. *Manual de Organización del INEA*, INEA, México, 1989, p.15.

- Acreditar cuando proceda los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.
- Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo.
- Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar cuando lo requiera a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas a fines que desarrollen.
- Participar en los servicios de educación general básica para adultos.
- Realizar actividades de difusión cultural que complementen y aprovechen sus programas.
- Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolle, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos.
- Concertar la voluntad de aprender con la voluntad de enseñar.
- Promover y apoyar la participación de la sociedad en la tarea educativa.

3.6. Servicios que ofrece el INEA.

Para brindar a los alumnos que lo demanden la oportunidad de aprender a leer y escribir o de iniciar o concluir su primaria o secundaria, el INEA ofrece los siguientes servicios educativos:

ALFABETIZACIÓN (ETAPA INICIAL).

EDUCACIÓN BÁSICA:

PRIMARIA (SEGUNDA ETAPA).

SECUNDARIA (TERCERA ETAPA).

EDUCACIÓN COMUNITARIA.

3.6.1. Alfabetización.

La alfabetización es un servicio que se ofrece a los adultos mayores de quince años para darle la posibilidad de aprender las habilidades de lectura, escritura, cálculo básico y hacer uso de sus habilidades en su vida cotidiana.

Este servicio se ofrece en la comunidad donde viven los usuarios, en locales y horarios adaptados a sus condiciones y necesidades de ellos mismos.

Las modalidades que ofrece el sistema de alfabetización dirigido a la población urbana y rural, pretende brindar un servicio de calidad además de responder a los intereses y necesidades educativas de éstos sectores de la población.

Los servicios educativos que ofrece son:⁷

*Alfabetización para la población indígena, que cuentan con materiales para las distintas lenguas maternas.

⁷ Ibid., p. 15.

*Alfabetización en español con material específico para la población urbana y rural. Un libro y cuaderno de trabajo para cada tipo de población.

Los materiales que utilizan son elaborados por el INEA con paquetes didácticos, material impreso y audiovisual, diseñado de acuerdo a las características del usuario y su medio.

3.6.2. Educación básica.

La educación básica esta integrada por los niveles de primaria y secundaria teniendo los siguientes objetivos:

- Desarrollar en los usuarios el conocimiento, habilidades y actitudes que permitan hacer frente a las situaciones de su vida cotidiana.
- Proporcionar al usuario una educación que le permita capacitarlo en actividades productivas, elevando así su nivel cultural, lo que le dará un mejor horizonte en su entorno social.

Educación primaria

Esta rama de la educación se divide en tres modalidades:

- 1) Primaria Intensiva para Adultos (PRIAD).

Tiene como propósito principal lograr el desarrollo de las capacidades y habilidades que permitan el dominio de la lecto-escritura y el cálculo básico, además de aportar los conocimientos necesarios para la mejor comprensión del entorno físico-social y procurar el mejoramiento de las condiciones de vida.

Para realizar éste plan de estudios considera cuatro áreas de conocimiento: español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

Los propósitos que se pretende alcanzar con el estudio de las áreas mencionadas son: con el español ampliar las posibilidades de expresión oral y escrita, comprender la lectura, conocer y manejar mejor el lenguaje, apreciando su riqueza. Con matemáticas se aprende a contar, medir y efectuar las operaciones aritméticas, a pensar lógica y ordenadamente.

2) Modelo Pedagógico de Educación Primaria para Adultos (MPEPA).

El modelo comprende dos partes: en la primera parte se estudian las áreas de español y matemáticas. Con el estudio de la primera parte, se pretende que el usuario desarrolle las habilidades relacionadas con el dominio de la lectura, escritura, la expresión oral y el cálculo básico.

Para la segunda parte se busca que el usuario considere las habilidades adquiridas en la primera parte y también se adquiera los conocimientos que le faciliten la comprensión del medio social, natural y geográfico que le permita mejorar su nivel de vida y reconocerse como parte de una nación.

Las áreas de estudio son: español, matemáticas, educación para la vida familiar, educación para la vida comunitaria, educación para la vida laboral y educación para el nacionalismo.

3) Proyecto primaria 10-14.

Este modelo se diseñó para ofrecer una opción a los usuarios que por diversas causas desertaron del sistema escolarizado.

En el nivel I, se busca que los usuarios superen su condición de analfabetas proporcionándole los conocimientos básicos que les permitan dominar de manera eficiente su lectura, escritura y cálculo básico, para estos efectos se le aplica al educando la evaluación diagnóstica que permita determinar si el grado de conocimientos con que cuenta es suficiente para continuar sus estudios en el siguiente nivel o si es necesario iniciar un proceso de reforzamiento.

En el siguiente nivel II, se busca proporcionar los conocimientos de primaria regular, para desarrollar en el usuario las habilidades y actitudes que le permitan comunicarse, expresarse y cuantificar el mundo que le rodea, como antecedente para otros aprendizajes, partiendo de su experiencia previa como respuesta a sus necesidades y expectativas inmediatas. Éste nivel comprende las áreas de español y matemáticas.

El nivel III, tiene como objetivo proporcionar al usuario los conocimientos de la primaria regular que le permita desarrollar la actitud de reflexión y crítica a través del conocimiento, comprensión, interpretación, valoración y asimilación de su medio natural reconociendo la importancia de participar en la organización individual y colectiva del aprendizaje, para que pueda aproximarse a encontrar soluciones reales que la vida diaria le presente. Éste nivel comprende las áreas de quiénes somos, la salud bienestar, el mundo que nos rodea y el mexicano y su cultura.

Secundaria Abierta (SECAB).

Este nivel educativo ofrece la posibilidad de consolidar y acrecentar conocimientos adquiridos en la primaria. Este modelo opera desde 1975 con un plan de estudios dividido en tres grados, cuatro áreas: español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales, teniendo como soporte didáctico 20 libros de texto, guías didácticas para el usuario y la ayuda de un asesor como apoyo a su aprendizaje, así para desarrollar habilidades que ayuden a la comprensión del medio, al reconocimiento de la cultura universal y a la capacidad de pensar lógicamente.

3.6.3. Educación comunitaria.

Tiene como finalidad contribuir a mejorar la calidad de vida de los usuarios, grupos y comunidades, fortaleciendo sus niveles de organización y participación comunitaria. Se dirige a los grupos y comunidades que pertenecen a los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad, es decir, que presentan ciertas carencias en cuanto alimentación, vivienda, salud, recreación, etc. A través de este servicio se pretende promover y desarrollar el programa de educación permanente y la educación no formal para el trabajo, mismos que se desarrollan en:

Los Centros de Educación Comunitaria (CEC), se ubican en zonas rurales en poblaciones muy dispersas, cuentan con un local que proporciona la comunidad.

Sus actividades se inician con la formación de comités de educación para adultos, que asumen la tarea de organizar las actividades apoyadas de promotor elegido entre los integrantes de la comunidad y organizados por un coordinador técnico.

Las actividades que se realizan varían dependiendo de las necesidades de capacitación que cada localidad genera, misma que pueden ser desde cursos de capacitación no formal para el trabajo, carpintería, herrería, plomería

electricidad, corte y confección, organización de círculos de estudio para alfabetización, primaria y secundaria, bienestar familiar, salud, nutrición, cuidados de niños, construcción de letrinas y cultivo de hortalizas, entre otros.

3.6.4. Centros Urbanos de Educación Permanente (CUEP).

Su ámbito de acción se ubica en las zonas urbanas con espacios donde la población tiene la posibilidad de reunirse para intercambiar sus experiencias y opiniones sobre su problemática cotidiana.

Los centros urbanos de educación permanente promueven los servicios que ofrece el INEA como son : alfabetización, primaria y secundaria; talleres, cursos de capacitación recreativas y deportivas.

Para realizar el trabajo de promoción, el centro cuenta con un comité de educación para adultos que es elegido por la comunidad y promotor, éstas figuras son apoyadas por el coordinador técnico quien se encarga también de incorporar a los alfabetizadores, asesores e instructores.

3.7. Estructura organizacional.⁸

El INEA, para promover y proporcionar los servicios de alfabetización, primaria , secundaria y acreditar cuando proceda los estudios que se realicen, ofreciendo las mismas oportunidades en todo el país, desarrolla una estrategia

⁸ Ibid., pp. 20-21.

operativa desconcentrada, organizando su estructura administrativa en tres niveles: central, estatal y regional.

El nivel central está integrado por una dirección general, cinco direcciones de área y cuatro unidades de apoyo. Responsable de la planeación y la operación de sistemas le corresponde el desarrollo de los materiales nacionales y la normatividad para el desarrollo de los materiales regionales; define las grandes políticas de atención y las estrategias de trabajo, apoya con materiales y seminarios la formación del personal voluntario; define las normas y procedimientos de concertación; promueve programas culturales; asegura el seguimiento y la evaluación del servicio; apoya financieramente a las delegaciones y conduce el sistema descentralizado de acreditación y certificación de conocimientos.

El nivel estatal está integrado por 32 delegaciones. Cada una de ellas se encarga de formular el programa de trabajo anual; organizar el servicio; concertar con los gobiernos local, municipal y los sectores sociales la operación de acciones, investigar y desarrollar materiales regionales, incorporar organizadores y asesores y formarlos para coordinar la integración de los círculos de estudio y cumplir con las metas establecidas.

El nivel regional está constituido por 35 coordinaciones regionales y 384 coordinaciones de zona distribuidas en todo el territorio nacional, las cuales están determinadas por características económicas, políticas, geográficas, culturales, educativas y poblacionales.

Se integra por técnicos docentes y asesores pedagógicos, mismos que trabajan de forma solidaria. Jerárquicamente depende de la estructura estatal y cumple entre otras funciones las siguientes: operación de los servicios, supervisión, capacitación, evaluación del conocimiento, concertación de acciones, recopilación de información y control de los servicios.

La conformación de la estructura organizacional se desgrega de la siguiente forma:

Unidad de investigación

Es la encargada de revisar que los planes se lleven de acuerdo a lo establecido, sino es así lo reporta a oficinas centrales.

Unidad de información y promoción

Tiene la responsabilidad de manejar todo lo que es publicidad, propaganda y diseños, para darle la proyección que se necesita para que se de a conocer el Instituto.

Unidad de contraloría interna

Se encarga de realizar las auditorías a las delegaciones, para dar a conocer que problemáticas existen en éstas y reportar a la SECODAM las observaciones más relevantes y resolver las quejas presentadas.

Unidad de asuntos jurídicos

Se encarga de la revisión de la normatividad, como son los reglamentos en los que se basa el funcionamiento del INEA, las donaciones de libros o muebles que le realice alguna delegación y que los contratos que son los que tiene cada centro educativo estén registrados.

Dirección de contenidos, métodos y materiales

Se encarga de elaborar los libros indígenas con sus respectivas lenguas, del análisis de los videos y libros con que cuenta cada centro educativo para la promoción del Instituto.

Dirección de participación social y concertación de servicios

Es la responsable de vigilar la apertura de los centros educativos, así como las donaciones que se realizan al Instituto y controlar los contratos donde queden registrados esos bienes.

Dirección de formación para el personal educativo

Se encarga de la capacitación del personal de apoyo que labora en el INEA; estos es, dar capacitación para capacitar al personal de base, ya que con ello estará en posibilidad de elevar su nivel escalafonario.

Dirección de planeación y seguimiento educativo

Es la encargada de realizar los proyectos y planes con los que opera el INEA, así como las fechas en las que se aplicarán los exámenes y la formación de los grupos y formatería para llevar a cabo, desde la descripción hasta la entrega de los certificados.

Dirección de administración y programación

Se encarga de suministrar el presupuesto que se le asigna a cada delegación, controlar la plantilla de personal, estados financieros que debe generar periódicamente y material de apoyo que requieren para su operación.

A su vez cada unidad y dirección tiene que cumplir con sus objetivos y funciones.

La dirección general siendo la más preponderante, tiene como objetivos: planear, dirigir, organizar y controlar las actividades y programas del instituto, procurando el óptimo aprovechamiento de sus recursos, así como el aumento de la productividad y eficiencia en el logro de sus objetivos de conformidad con las políticas que al efecto dicte el ejecutivo federal, la coordinación del sector y la junta directiva del Instituto.

3.8. Coordinaciones de zona.

Actualmente existen 384 cōordinaciones de zona distribuidas en todo el territorio nacional. Como ya se mencionó las coordinaciones de zona dependen jerárquicamente de la estructura estatal.

Ahora bien las coordinaciones de zona van a estar apoyadas por cada delegación que le corresponda, la cual va a estar encargada de formular el programa de trabajo anual, de buscar la participación de los diferentes sectores y cubrir sus requerimientos.

Son 20 coordinaciones de zona en el Distrito Federal, en ellas se distribuye el trabajo dividiendo la zona en microregiones, mismas que son atendidas por los técnicos docentes.

El técnico docente se encarga entre otras cosas, de elaborar y actualizar el diagnóstico de la microregión que debe atender para conocer las características de las colonias en cuanto al tipo de población, escolaridad, centros educativos, centros sociales y recreativos, para promover, difundir y organizar los servicios del Instituto, buscando espacios para dar atención a los adultos que se incorporen, para ello busca el apoyo de los promotores voluntarios.

Los promotores voluntarios además de colaborar con el técnico docente en la difusión y la incorporación, apoyan al asesor para brindar mejor atención a los usuarios que asisten al círculo de estudios.

A continuación se mencionan las 20 coordinaciones de zona que existen en el Distrito Federal.

- 1) Álvaro Obregón Norte.
- 2) Álvaro Obregón Sur.
- 3) Azcapotzalco.
- 4) Benito Juárez.
- 5) Coyoacán.
- 6) Cuajimalpa.
- 7) Cuauhtémoc.
- 8) Gustavo A. Madero Oriente.
- 9) Gustavo A. Madero Centro.
- 10) Gustavo A. Madero Poniente
- 11) Iztacalco.
- 12) Iztapalapa Norte.
- 13) Iztapalapa Sur.
- 14) Magdalena Contreras.
- 15) Miguel Hidalgo.
- 16) Milpa Alta.
- 17) Tláhuac.
- 18) Tlalpan.
- 19) Venustiano Carranza.
- 20) Xochimilco.

CAPITULO IV

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y GESTIÓN DE CAMBIO EN EL

INEA

En el presente capítulo se presentan los aspectos más relevantes que en materia educativa llevaron a cabo los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); José López Portillo (1976-1982); Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); y un panorama de las acciones que el gobierno de Vicente Fox Quesada pondrá en marcha para mejorar la calidad de la educación en México y los medios que utilizará para ello.

Así como también, se realiza un análisis de como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) durante sus primeros veinte años de existencia se ha transformado a partir de que ha adoptado, modificado y aplicado nuevos métodos y tecnología para estar a la par de los constantes cambios que presenta el país y facilitar los servicios que este proporciona a la sociedad.

A continuación se presentan los aspectos más relevantes de la política educativa de los sexenios a tratar. En los cuales en los primeros de ellos sus principales objetivos fueron la aplicación de la cobertura educativa y en los subsiguientes hasta el actual en mejorar la calidad de la educación.

4.1. La política educativa del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

A finales de la década de los 60's y principios de los 70's, México enfrenta las consecuencias de la severa recesión económica que tendría lugar a nivel mundial, causada principalmente por la caída de la demanda del petróleo; el incremento en las tasas de intereses para el pago de la deuda externa y el surgimiento de problemas estructurales como el desempleo, la inflación y el endeudamiento, provocaría que el país enfrentara una crisis económica, a la que siguieron una serie de demandas por parte de diferentes sectores sociales quienes exigían al gobierno una mayor igualdad en la distribución de las oportunidades de desarrollo y en la distribución de la riqueza.

Dentro del marco general de las reformas que en materia económica se tomaría en el gobierno, los objetivos se orientaron hacia la modernización acelerada del aparato productivo, la intervención creciente del gobierno, la conquista de mercados externos a fin de lograr la independencia tecnológica del país.

En lo que se refiere específicamente a la política educativa, durante el sexenio se plantea una reforma del Sistema Educativo en general que otorgaba a la educación otras funciones a parte de las de socialización y transmisión de conocimientos, entre las que podemos mencionar: permitir el equilibrio en la distribución de ingreso, propiciar mayor justicia social, contribuir al desarrollo

económico del país, garantizar la capacitación para el trabajo y posibilitar la cohesión social.¹

Existía el firme convencimiento de que la educación era un bien positivo para el individuo, el camino hacia la movilidad social y , que para la sociedad constituía el motor de la prosperidad. Por ello se anuncia que el Sistema Educativo se ampliaría básicamente en razón de la demanda social para que, de esta manera se disminuyeran las desigualdades y se repartieran con mayor igualdad los beneficios sociales.

La educación se vincularía con la economía para hacer congruente el propósito de desarrollar al país y luchar por su independencia tecnológica y económica; la política educativa sexenal requería formar personal calificado para utilizar las innovaciones tecnológicas que a nivel mundial se estaban generando.²

Por ello las directrices de la política educativa del sexenio serían:

- a) Expansión del Sistema Educativo en atención a la presión demográfica.
- b) Atención a los grupos marginales en respuesta a los desequilibrios educativos y al rezago del campo.
- c) Flexibilización del sistema, para la libre transferencia de los alumnos entre las modalidades e instituciones educativas.

¹ LATAPÍ, Pablo. *La Reforma Educativa en Análisis de un Sexenio de Educación en México*, México, Nueva Imagen, 1980. p.63.

² *Ibid.*, p.67.

- d) Actualización del plan y programas de educación primaria y aplicación de nuevos sistemas de aprendizaje.
- e) Utilización de métodos educativos basados en el trabajo productivo y socialmente útil.
- f) Apoyo a la educación extraescolar y a distancia.
- g) Democratización de la educación mediante la difusión de los valores nacionales.
- h) Superación del magisterio mediante las compensaciones salariales y la asignación de doble plaza en algunos casos.

La puesta en marcha de la reforma educativa, llevó a realizar una consulta nacional, cuyos resultados principales fueron:

- a) La reforma debía estar fundada en el diálogo, la participación y el consenso;
- b) Había de ser integral, en cuanto se abarcara todos los niveles y formas de educación;
- c) Había de conformarse como un proceso permanente, que ampliara y orientara el Sistema Educativo en general;
- d) Había de ser guiada por principios congruentes con la "apertura democrática";
- e) Y había de centrarse en el maestro como factor primordial de educación, en función del papel activo del alumno.

Como apoyo normativo a la reforma educativa, en noviembre de 1973, se expide la Ley Federal de Educación,³ misma que se conforma de 69 artículos ordenados en siete capítulos referidos a las disposiciones generales, la organización del sistema educativo, las finalidades de la educación, de los planes y programas de estudio, de los derechos y obligaciones del Estado en materia educativa, de la validez oficial de estudio y, finalmente de las sanciones.

De esta Ley resaltan, por su importancia para definir el concepto de educación y sus finalidades, así como el papel del Estado para llevar a cabo la reforma educativa durante este sexenio y ampliar la cobertura educativa, sus artículos 2º, 5º y 25º.

Posteriormente el 31 de diciembre de 1975 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Educación para Adultos,⁴ misma que se conforma por 27 artículos divididos en cinco capítulos y tres artículos transitorios. En el cual se estipula que la educación general básica para adultos forma parte del Sistema Educativo Nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria y secundaria.

³ Poder Ejecutivo Federal. *Ley Federal de Educación*. México, 1971.

⁴ Secretaría de Educación Pública. *Ley Nacional de Educación para Adultos*. México, 1976.

En su artículo segundo define a la educación para adultos como una forma de educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

En el artículo cuarto se especifican los objetivos de la educación para adultos, los cuales son los siguientes:

- I. Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria;
- II. Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos tipos y especialidades y de actividades de actualización, de capacitación en, y para el trabajo, y de formación profesional permanente,
- III. Fomentar el autodidactismo;
- IV. Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión.
- V. Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido;
- VI. Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social; y
- VII. Promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se llevaron a cabo grandes esfuerzos por acercar el servicio de educación primaria a la mayoría de la población. Pero aún quedaban fuera de este servicio millones de personas, debido a que habitan en lugares alejados. Aunado a ello, el problema de la retención escolar era latente, debido a que aproximadamente la mitad de la matrícula total de alumnos no lograba concluir su instrucción primaria, muchos de los alumnos se veían en la necesidad de salir de las escuelas para trabajar y colaborar en el sostén familiar, de tal manera que las familias de bajos recursos pudieran hacer frente a la crisis económica por la que el país atravesaba a mediados de la década de los 70's, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo durante el sexenio.

Para hacer frente a la crisis económica, política y social que el país enfrentaba al finalizar el gobierno de Luis Echeverría, en el siguiente sexenio se dio mayor énfasis a la importancia de vincular la educación con el sistema productivo del país, de tal forma que la educación se impulsara como el medio para capacitar a los sujetos, en términos del desarrollo de ciertas habilidades, destrezas y conocimientos que les permitieran hacer uso de la tecnología más avanzada y con ello mejorar el aparato productivo del país, enfatizando aún la ampliación de la cobertura educativa.

4.2. La política educativa del sexenio de José López Portillo (1976-1982).

Al tomar posesión del gobierno en diciembre de 1976, José López Portillo lanzó un programa convocando a una alianza para la producción porque " sólo aumentando la producción se pueden solucionar los problemas críticos entre los que destaca el fenómeno de la inflación, el desempleo y el endeudamiento; para lograr la recuperación del desarrollo económico del país ".⁵

Dicha alianza se concreta en dos importantes reformas: la reforma política y la reforma administrativa. La reforma política operó mediante la apertura democrática de algunos espacios para la participación de los grupos interesados en la acción pública.

En tanto que la reforma administrativa tuvo efectos específicos sobre la política educativa al dar mayor importancia a la eficiencia como valor y a la planeación como instrumento de la capacidad administrativa de todo el Sistema Educativo Nacional. Específicamente su impacto en la educación primaria, sería la aplicación de una política de desconcentración⁶, para aumentar su eficiencia y con ello dar mayor respuesta a la demanda social de educación a través del énfasis en la ampliación de la cobertura.

⁵ SOLANA, Fernando. et. al. *Historia de la Educación en México*, México, SEP, 1989. p. 522.

⁶ Entendida como la reorganización administrativa del Sistema Educativo Nacional que le quita a la SEP la responsabilidad operativa de los servicios educativos y otorga a los gobiernos de cada entidad del país la capacidad de decisión sobre la administración y validación de los estudios; dejando a la SEP solamente su función normativa para asegurar que los principios constitucionales se cumplan.

La educación en este periodo es concebida como parte de la estructura para el trabajo y como un factor para obtener la igualdad de oportunidades que se requieren para una sociedad más justa.

En febrero de 1977, el secretario de educación pública Porfirio Muñoz Ledo, anuncia el Plan Nacional Educación en el que establecen como objetivos a alcanzar en materia educativa durante este sexenio los siguientes:⁷

- a) Satisfacer la demanda social de contar con servicios educativos mediante la generación de diversas modalidades, ciclos y niveles educativos.
- b) Promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en sistema a fin de cubrir las necesidades de niños y jóvenes cuyas condiciones sociales e individuales tienden a marginarlos o a eliminarlos permanentemente de los servicios escolares.
- c) Multiplicar los servicios destinados a los adultos, a fin de compensar insuficiencias educativas, complementar su formación y dotarlos de conocimientos y habilidades indispensables para una vida más productiva.
- d) Mejorar la eficiencia interna del sistema para que el proceso de enseñanza aprendizaje se realice en condiciones que permitan lograr los objetivos establecidos para cada ciclo, nivel y modalidad de la educación.
- e) Revisar e incrementar los programas dirigidos a la formación y mejoramiento del personal docente para el desempeño más eficaz de su tarea.

⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Educación 1976-1982*. México. 1977. pp. 7-9.

- f) Procurar que los servicios educativos se orienten conforme a las necesidades regionales.
- g) Incrementar la capacidad de los mexicanos para la innovación y la vida productiva a fin de que su trabajo contribuya a los propósitos del desarrollo del país.

Al dejar la SEP Porfirio Muñoz Ledo y hacerse cargo de la Secretaría, en diciembre de 1977, Fernando Solana el Plan formulado por Muñoz Ledo se tomaría sólo como marco de referencia general y se iniciaría la estructuración de las metas de este sector con base a tres componentes fundamentales para vincular a la educación con el aparato productivo del país e iniciar el proceso de desconcentración del Sistema Educativo Nacional, los cuales son:⁸

- a) Asegurar la educación básica a toda la población para que todos los mexicanos hagan uso del alfabeto y los conocimientos básicos para que puedan participar en el desarrollo nacional.
- b) Elevar la calidad de la educación básica con mejores planes y programas de estudio, contenidos y métodos adecuados, material didáctico e instalaciones y, sobre todo, con maestros cada vez más capacitados.
- c) Aumentar la eficiencia del sistema de educación básica para obtener mayores logros y asegurar el buen uso de los fondos que se destinen a esta educación.

⁸ CASTREJÓN, Diez Jaime. *Política Educativa de seis Gobiernos en Ensayo sobre Política Educativa*, México, INAP, 1986. p. 85.

Estas metas se alcanzarían a través de acciones agrupadas en cinco programas con objetivos, acciones y tiempos específicos, de los cuales uno de ellos se refiere a educación primaria y se denomina " Primaria para Todos los Niños " .

Una medida más que establece el gobierno, fue que el 31 de agosto de 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, con la finalidad de promover, organizar e impartir los servicios pedagógicos de alfabetización y educación básica a toda aquella persona mayor de quince años que no sabe leer ni escribir o que no haya terminado la primaria y secundaria. Para ello elabora y distribuye materiales didácticos, así como también difunde los servicios que presta a través de los medios de comunicación y llevar estos servicios tanto a comunidades urbanas como rurales y lograr la ampliación de la cobertura educativa en el país.

La política educativa del sexenio de José López Portillo es el reflejo de la participación del gobierno como responsable de crear las condiciones necesarias para vincular a la educación con el aparato productivo del país a partir de dos funciones trascendentales para con la sociedad. La primera se refiere en hacer a la educación más eficiente a partir de la incorporación de conocimientos técnicos al plan y programas de estudio, a dar continuidad a la tarea de llevar la educación a las regiones del país que aún no contaban con este beneficio.

La segunda tarea es la de ser el responsable de administrar los recursos públicos a través de una planeación más eficiente que se tradujera en invertir en aquellos aspectos del Sistema Educativo que realmente reportaran mayores beneficios para hacer frente a la crisis económica; a la dotación de las condiciones necesarias para generar el beneficio social y la incorporación de nuevas tecnologías para reactivar el aparato productivo del país.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, los cuestionamientos a la educación adquieren un peso específico en las preocupaciones de la política educativa. Esta tiene un giro importante al dar mayor énfasis a la calidad de la educación y ya no a la ampliación de la cobertura educativa.

4.3. La política educativa del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

Al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, la situación económica en nuestro país era grave en extremo, la inflación pasó de 30% al comienzo de 1982 a casi el 100% al finalizar ese mismo año. El desequilibrio de las finanzas públicas se reflejaba en un déficit público que alcanzaría el 17.6% del Producto Interno Bruto (PIB); mismo que fue causado por un rezago significativo en los ingresos del gobierno y el gasto excesivo del mismo, derivado de subsidios y

transferencias que habían llegado a significar un monto similar al del déficit público.⁹

En diciembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid tomó diversas medidas a corto plazo para combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el ritmo de crecimiento económico; todas ellas regidas bajo el principio de mejorar la administración pública a partir del fortalecimiento de los mecanismos de planeación y programación, para lograr las metas propuestas, aún dentro de la severa crisis económica del país a inicios de los 80's. De hecho, planeación y programación fueron utilizados como instrumentos en las drásticas políticas de ajuste económico que se llevaron a cabo durante este periodo.

En este sexenio se emitió por primera vez un Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988), único e integral, en el que se dedica un apartado a la educación en general y a la educación para los adultos en particular. En él se minimizarían conceptos vigentes en sexenios anteriores como los de crecimiento, democratización y expansión educativa.

El secretario de educación Jesús Reyes Heróles,¹⁰ puso en marcha la Revolución Educativa misma que se dio en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988).

⁹ Ibid., p. 92.

¹⁰ Quien estuvo al frente de la SEP de diciembre de 1982 a marzo de 1985 y que posteriormente es relevado por Miguel González quien concluye su gestión hasta finalizar el sexenio.

4.3.1. Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988).

El Plan Nacional de Desarrollo establece para el sector educativo tres propósitos fundamentales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.¹¹

La Revolución Educativa persigue, de acuerdo a estos propósitos generales los siguientes objetivos específicos:¹²

1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de docentes.
2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos
3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.
4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y descentralizar la educación superior, la investigación y la cultura.
5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
6. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

¹¹ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. México. 1984, p. 37.

¹² *Ibid.*, p. 38.

En lo que respecta a la educación para los adultos en particular, se persigue el cumplimiento de dos tareas. En primer lugar, atender a las personas que llegan a la edad adulta (tomando como lo límite mínimo los quince años cumplidos) analfabetas o que no han completado la educación básica. En segundo lugar, ofrecer a la población adulta los conocimientos, técnicas de trabajo y medios de expresión que le permitan participar más responsable y fructíferamente en las tareas productivas y la vida cultural del país.

En esta labor participan el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y las misiones culturales.

Por lo que se pretende dar una mayor cobertura a los servicios que ofrecen estas dependencias, así como también incrementar la capacitación para el trabajo.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid el presupuesto federal asignado a la educación, pasó a ser un lastre para la economía. Los tiempos y con ellos los discursos cambiaron radicalmente, por lo que el presupuesto asignado a la educación se concentró en la manutención operativa del sistema, dado que el presupuesto disminuyó drásticamente.¹³

¹³ CASTREJÓN, Diez Jaime, op. cit., p 127.

Al finalizar el sexenio la educación no había sido equitativa, ya que solamente el servicio había beneficiado a los sectores medios y altos de la sociedad y , sin embargo aún amplios sectores de la población de zonas rurales, indígenas y urbano marginadas continuaban quedando fuera del sistema educativo, por lo que la equidad como uno de los elementos que también se relacionan con la noción de calidad educativa no se había logrado durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se emprenderían una serie de modificaciones con relación a los contenidos curriculares, la reorganización del sistema de educación básica y la dotación del servicio en las regiones y grupos sociales más desfavorecidos; lo que tenía como objetivo central continuar con las acciones en pro de la consecución de la calidad educativa, tratando de compensar lo que durante el sexenio de Miguel de la Madrid había faltado y poniendo mayor énfasis en la modernización de la educación como requisito para lograr una educación de calidad. En el siguiente apartado se desarrollan algunas de las ideas principales de este sexenio (1988-1994).

4.4. La política educativa del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

En el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se implementó un proyecto de apertura económica que durante el sexenio de Miguel de la Madrid

había quedado inconcluso a causa de la aguda crisis económica por la que atravesó el país.

Por ello, durante este sexenio se impulsó la modernización económica del país, principalmente con la finalidad de generar un mercado nacional más competitivo a nivel mundial y así, promover la apertura comercial que requería la economía mexicana para superar los grandes rezagos que la población enfrentaba al iniciar el sexenio en términos de educación, salud, vivienda y empleo, como producto de la agudización de la crisis económica.

La modernización del país dentro del discurso gubernamental, daría mayor énfasis a la necesidad de un Estado mínimo que diera prioridad a la reforma del Estado a fin de que se restringiera, por una parte, al mejoramiento de la infraestructura productiva y por otra, a la reducción del gasto social para evitar el derroche monetario en sectores que no retribuyeran ninguna ganancia significativa; esto se tradujo en la provisión mínima del salud, vivienda y educación para la población, en el marco del combate de la pobreza extrema, principalmente en los sectores sociales que habitan en las regiones más poderosas del país.¹⁴

Durante el sexenio, la educación vuelve a tener un lugar primordial para lograr que cada individuo y grupo social cuente con los conocimientos y

¹⁴ MENDOZA, Rojas Javier. *Apuntes sobre las tendencias recientes de las políticas educativas en México dentro del contexto Latinoamericano en Política educativa, planeación y Universidad: Cinco aportaciones para su análisis*, UNAM cuadernos del CESU No. 12, México, 1988. pp. 9-18.

habilidades necesarios para incorporarse a los beneficios que la modernización ofrecería.

Por ello, una de las prioridades del sexenio es mejorar la calidad de la educación, a partir de ello, México desarrollaría una planta productiva más eficiente y competitiva; por lo cual el Sistema Educativo Nacional debía enfrentar un proceso de transformación estructural para responder a los requerimientos que la modernización del país le demandaba.

La transformación del Sistema Educativo Nacional implicaba modificar las pautas de asignación de recursos, la distribución de oportunidades educativas, el diseño de estrategias de actualización docente y la depuración de los conocimientos y métodos educativos, principalmente en primaria.

En este contexto de la vida económica y social del país se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), del cual mencionaremos a continuación algunas de sus ideas más importantes con relación a la modernización del Estado, la apertura económica del país y la transformación del Sistema Educativo.

4.4.1. Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) en su primer capítulo, presenta un balance general de la situación económica y social del país al inicio del sexenio,

así como las estrategias para promover la modernización del Estado, especificando que una de las principales medidas que se tomarían durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari sería adecuar las instituciones a la nueva realidad y aprovechar las oportunidades que la misma representa, para el fortalecimiento nacional en todos los órdenes, mediante el perfeccionamiento de las formas de participación colectiva responsable dentro de la legalidad y por la vía del diálogo, la concordia y la concertación, principios que orientarán los programas de un modo más eficiente.¹⁵

De esta forma y con relación a las nuevas funciones del Estado, se mencionaría que:

“ El Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente sus obligaciones más fundamentales para armonizar los intereses de todos los grupos. Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura burocrática y centralista que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales para la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base al empleo y a la calidad de vida ”.¹⁶

A partir de la concepción de un Estado mínimo en el PND, se especificaría cuales serían las líneas generales de las política educativa durante

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México. 1989. p. 5

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

121

el sexenio, en la que sus objetivos estarían estrechamente vinculados con la modernización del país.

La educación en este sexenio jugaría un papel importante según lo expresa el PND dado que, al mejorar la calidad de la educación, sería posible elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana y con ello reactivar la economía y la competitividad del mercado mundial.

Esta idea de promover el crecimiento del país mediante la satisfacción de las demandas sociales bajo criterios de calidad, volvería poner el énfasis de la política social del Estado en la consecución de la calidad educativa; al respecto en el PND se afirmaría que "calidad de vida es calidad de educación".¹⁷

Durante el sexenio las acciones que se emprenderían en materia de política educativa para mejorar la calidad de la educación básica serían:

"Promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos con base en la modernización educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica, mejorar

¹⁷ Ibid., p. 20.

los procesos de formación y actualización de los maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector y enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes”.¹⁸

En coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Carlos Salinas de Gortari instala al interior de la SEP, la Comisión para la Consulta Nacional sobre la Modernización de la Educación a partir del 16 de enero de 1989; ésta tuvo por objeto convocar a los maestros, padres de familia, autoridades e investigadores educativos al debate para definir cuales deberían ser las acciones específicas de la política educativa para todo el sistema, particularmente para la educación básica, los cuales quedarían posteriormente plasmados en el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).

4.4.2. Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).

El Programa para la Modernización Educativa (PME) es uno de los documentos de política más importantes del sexenio, en el cual se plasman los restos que en materia educativa México debía enfrentar para hacer posible la modernización del país; en el se concibe a la educación como palanca de transformación, por ser el medio para desarrollar nuevas capacidades en los sujetos, tales como: de

¹⁸ Ibid., p. 104.

generar una estructura productiva, fortalecer la solidaridad social, adquirir las vías de participación democrática y plural y de perfeccionar los servicios para el bienestar social.¹⁹

La puesta en marcha de la modernización educativa consistiría fundamentalmente en la realización de cambios estructurales para superar las problemáticas ocasionadas por el desmedido crecimiento del Sistema Educativo Nacional en años anteriores; lo cual repercutirá directamente en su calidad, cobertura y reorganización interna. Para así llevar a cabo un cambio cualitativo que iría cobrando sentido en la medida en que toda la sociedad lo asumiera.²⁰

Los ejes del proyecto educativo del sexenio, plasmados en el PME para lograr la modernización de todo el Sistema Educativo Nacional, son principalmente tres:²¹

- a) Calidad de la educación.
- b) Cobertura de la educación.
- c) Reorganización interna del Sistema Educativo.

Con ellos se lograría ofrecer a toda la población una educación acorde al avance científico y tecnológico ; se podrían reducir las disparidades educativas entre regiones y grupos sociales; a la vez que se ofrecerían las posibilidades de

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Política para la Modernización Educativa en Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)*. México. p. 15.

²⁰ Véase.

²¹ Véase.

vivir mejor, vincularse con la producción, aprender a apropiarse de información y resolver problemas de la vida práctica.²²

En lo que respecta a la educación para los adultos particularmente en el Programa de Modernización Educativa, se reconoce al adulto como un sujeto social que construye su propio conocimiento a partir de la realidad cotidiana; demanda que la sociedad profundice su papel como actor fundamental del quehacer educativo; que se amplíe la oferta, se exploren alternativas, se brinden opciones, se responda a expectativas y se satisfagan necesidades con programas pertinentes y de calidad; también reclama, tanto del Estado como de la comunidad en general, un esfuerzo resuelto y concertado así como un apoyo vigoroso y creciente.²³

Modernizar requiere articular las acciones de educación básica para adultos con las de alfabetización, postalfabetización, educación comunitaria y capacitación no formal, en un proyecto de continuidad educativa; reformular sus contenidos conforme a los requerimientos y expectativas de los adultos, otorgar prioridad a la atención de los grupos sociales y regiones geográficas más rezagados y diversificar la oferta educativa con modalidades que incorporen de manera efectiva a los grupos de población urbana e indígena.

Los objetivos que se persiguen para modernizar la educación para los adultos son los siguientes:

²² Véase.

²³ Véase.

- Consolidar con la participación sistemática y comprometida de toda la sociedad, un proyecto solidario con el quehacer educativo para los adultos.
- Integrar un sistema nacional de educación de adultos basado en el autodidactismo, que articule coherentemente servicios educativos flexibles y pertinentes.
- Promover la creación de una infraestructura de investigación y desarrollo académico en el campo de la educación de los adultos para mejorar la calidad de los servicios educativos.
- Ofrecer un modelo innovador de apoyo a la educación de adultos que asimile las alternativas actuales y las que se funden en las estructuras de organización comunitaria y social.²⁴

Para lograr la modernización del Sistema Educativo Nacional, en 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a fin de involucrar al gobierno federal, a los gobiernos estatales y municipales y a los representantes sindicales del magisterio en su concreción, con el fin de darle continuidad a las acciones del PME anteriormente mencionadas.

4.4.3. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992).

El 18 de marzo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el gobierno federal, los gobiernos de cada

²⁴ Véase.

una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El ANMEB contiene un diagnóstico explícito que fundamenta las necesidades de regionalización del sistema y un diagnóstico implícito que establece la existencia de condiciones favorables en la correlación de fuerzas de organización y en la capacidad de decisión en la SEP para hacer factible la transferencia de la operación del sistema educativo a los gobiernos de los Estados de la República, sin que con ello se ponga en peligro el control central de la Secretaría sobre el sistema.²⁵

En el ANMEB principalmente se especifican algunos aspectos de la política educativa del sexenio para hacer posible la mejora de la calidad de la educación, la cobertura educativa y la reorganización del sistema de educación básica; en el se da prioridad a la Modernización Educativa aunque con matices más específicos para la educación básica.

En lo que respecta a la Educación para los Adultos en el marco de la Modernización Educativa, el INEA es responsable del cumplimiento del Programa de Modernización Educativa y concretamente de ampliar la cobertura de los servicios educativos, prestando atención prioritaria, por una parte, a los sectores más desprotegidos y por otra, a la educación primaria y secundaria para que tanto jóvenes como adultos concluyan la educación básica.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal / SEP. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México. 1992. p. 3.

En conjunción con el ANMEB y a fin de impulsar la reorganización del Sistema de Educación Básica y con ello consolidar el federalismo educativo particularmente en el nivel de educación primaria, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo dos modificaciones en el ámbito legislativo, las cuales son: la Reforma a los artículos 3º y 31 de la Constitución y la derogación de la Ley Federal de Educación por la Ley General de Educación.

4.4.4. Reforma a los artículos 3º y 31 Constitucional.

El 05 de marzo de 1993 se decreta la reforma al artículo 3º y a la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La modificación del artículo 3º consiste en priorizar el derecho de todo individuo a la educación preescolar, primaria y secundaria, teniendo ésta última también una carácter obligatorio. Además para lograr que la educación que imparta el Estado logre cumplir en su principal objetivo, se establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república; para lo cual considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales; asimismo apoyará la investigación científica y tecnológica.²⁶

²⁶ Diario Oficial de la Federación. *Decreto que Declara Reformados los Artículo 3º y 31 Constitucionales*. México. Viernes 05 de marzo de 1993. p. 2.

Con respecto al artículo 31 se reforma solamente la fracción I para incorporar que es obligación de todos los mexicanos hacer que sus hijos concurren no sólo a la educación primaria sino ahora también a la educación secundaria.²⁷

Los cambios en apoyo a la calidad educativa, se dieron también a nivel legislativo; así la Ley Federal de Educación vigentes hasta 1993 es derogada y entra en vigor a partir del mes de julio del mismo año la Ley General de Educación (LGE).

Dicha ley, ratifica la necesidad de elevar la calidad de la educación básica mediante el establecimiento del federalismo educativo, de ofrecer equitativamente el servicio educativo de mejorar el proceso educativo y promover la participación social en la educación específicamente la participación de los padres de familia en los consejos de participación social y del trabajo organizado de los docentes a través de los consejos escolares.²⁸

Básicamente la LGE especifica la facultad normativa de la SEP para determinar los lineamientos generales de la educación primaria en todo el país a fin de procurar su carácter nacional; considerando para ello la opinión de las autoridades educativas locales y de los sectores sociales involucrados en la tarea educativa.

²⁷ Ibid., p. 3.

²⁸ Diario Oficial de la Federación. *Derogación de la Ley Federal de Educación y entra en vigor la Ley General de Educación*. México. Martes 13 de julio de 1993. pp. 14-23.

Por último podemos mencionar que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dio prioridad al incremento de la productividad como estrategia básica para alcanzar la modernización tanto del aparato productivo como para elevar la calidad de la educación en México. En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) lo que se pretende en materia educativa es continuar con este mismo eje.

4.5. La política educativa del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se busca darle continuidad a lo propuesto durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en lo que respecta a elevar la calidad de educación en México.

Al iniciar el gobierno de Ernesto Zedillo la situación económica, política y social que vive el país es precaria, debido principalmente al mal manejo de los recursos que llevó a cabo el gobierno anterior.

Al igual que en los dos gobiernos anteriores se llevó a cabo en materia educativa el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Este programa parte de la convicción de que hoy como nunca la verdadera riqueza de los países radica en las cualidades de las personas que lo integran.²⁹

²⁹ Poder Ejecutivo Federal / SEP. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, 1996. p. 9.

Este programa considera a la educación como un factor estratégico del desarrollo que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestra época.

El programa se enmarca en el concepto de desarrollo humano: pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno. Trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para la generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible.

Este programa tiene como propósito dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el artículo 3º constitucional y en las disposiciones de la Ley General de Educación.

Para los adultos comprende diversos programas y acciones educativas, entre las que destacan: la alfabetización, la educación primaria y secundaria, la formación para el trabajo y la educación comunitaria. La Ley General de Educación establece que las autoridades federales están facultadas para prestar a los adultos servicios educativos.³⁰

³⁰ Ibid., pp. 100-101.

Se impone así como propósito central facilitar a los adultos de baja o nula escolaridad la adquisición de los conocimientos fundamentales e impulsar en ellos el desarrollo de competencias y habilidades básicas, mediante estrategias educativas vinculadas a la vida cotidiana.

Un cambio importante que se genera durante este sexenio en el INEA, es que de acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) , el 06 de agosto de 1997 se publicó el decreto presidencial para la descentralización del INEA. Se propuso como modelo de federalización crear Institutos Estatales de Educación para Adultos, uno por cada entidad federativa, como estrategia para ampliar los servicios, incrementar su calidad y proporcionar una educación más acorde a las particularidades regionales.

También se buscó que los gobiernos de los estados se convirtieran en corresponsables y grandes promotores de la educación de adultos para, a través de ellos, involucrar a los municipios y a la sociedad civil.

Para que este proceso fuera paulatino y ordenado, se concertó con los gobiernos estatales para transferir delegaciones sanas, organizadas, con prácticamente la totalidad de problemas solventados, con sistemas y procedimientos administrativos implantados y documentados, con personal capacitado y con un ambiente de aceptación al cambio.

Las principales acciones llevadas a cabo fueron: el diagnóstico organizacional de las delegaciones, efectuando en 1998, la instalación en cada estado de un Comité Técnico de Apoyo a la Federalización; la firma, el 09 de noviembre de 1998 de 11 convenios de Coordinación para la Descentralización y el refrendo de Quintana Roo, de 10 convenios en 1999 y de otros cinco en el 2000; la creación de 22 Instituciones Estatales para la Educación de los Adultos y la firma de 19 actas de entrega-recepción en igual número de estados, hasta octubre.

En la nueva estructura federalizada del programa educación para adultos, el INEA conserva la rectoría de la educación para adultos; regula el modelo pedagógico, los materiales didácticos y el sistema nacional de acreditación y certificación de estudios, con validez oficial para toda la República, así como la supervisión y evaluación global del sistema.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Desarrollo Educativo, se propusieron hacer de la educación el principal mecanismo para alcanzar la equidad, abrir las rutas de la movilidad social y garantizar una convivencia basada en la cohesión y la solidaridad y voluntad del INEA para asumir una participación activa y responsable.

En lo que respecta al sexenio del Vicente Fox Quesada , al igual que en lo gobiernos anteriores se tiene el propósito de brindar una educación de calidad a toda la población. Para tal efecto las acciones que se llevaran son las siguientes:

- ◆ Asegurar a toda la población en edad escolar una educación básica de 10 años desde preescolar hasta secundaria poniendo énfasis en los aspectos formativos y fomentando los valores ciudadanos buscando además que se desarrollen competencias para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida.
- ◆ Dar atención especialmente a la población indígena, a la población marginada, a los campesinos y a los minusválidos, fomentando la expansión y la multiplicación de las oportunidades educativas.
- ◆ Mejorar la calidad educativa en todos sus niveles, fomentando la equidad, buscando el equilibrio de género, armonizando la formación humanista, científica y tecnológica. Incorporar eficazmente todas las nuevas tecnologías dando prioridad a la informática educativa.
- ◆ Impulsar la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación así como la apertura de esta información a la sociedad para rendirle cuentas de su funcionamiento.
- ◆ Promover y desarrollar redes flexibles de educación permanente para la vida y para el trabajo.
- ◆ Multiplicar los programas de vinculación y extensión de la cultura hasta los más alejados rincones de la patria.

- ◆ Proporcionar más apoyo financiero, tecnológico y de cobertura para la educación de los adultos.

Por lo que la prioridad principal, es impulsar una revolución educativa que propicie ampliar y fortalecer el Sistema Educativo Nacional, para que éste responda con niveles crecientes de calidad y oportunidad a las necesidades de desarrollo económico y social del país.

En lo que respecta a la educación para los adultos, consiste en impulsar el programa Modelo de Educación para la Vida, buscando una equidad en la atención de los adultos, promoviendo una mayor participación de instituciones públicas y privadas, incrementar el número de certificados emitidos, al mismo tiempo que se desarrolla la nueva propuesta educativa y la modernización y transformación de la institución y disminuir el número de mexicanos que no concluyen su educación básica con un servicio pertinente y de calidad.

Una vez especificado cuales fueron las políticas educativas que se llevaron a cabo durante estos sexenios y como la educación para los adultos se adoptó a las reformas que se suscitaron en estos sexenios, ahora corresponde hablar de cómo el INEA a modificado sus servicios a la población que lo solicite.

4.6. Simplificación Administrativa y Gestión de cambio en el INEA.

Los procesos de organización y control del INEA en sus inicios eran insuficientes para atender la demanda, y las necesidades y expectativas por parte del usuario ; ya que todo trámite era llevado a cabo por una sola oficina central, la cual era la responsable de llevar a cabo la incorporación acreditación y certificación de estudios de los usuarios a nivel nacional.

Los contenidos de la educación de adultos eran homogéneos y no correspondían a la diversidad de necesidades, características e intereses de la población ; su uniformidad no se adecuaba a las diferencias de edad, sexo, ubicación geográfica y social.

Los procesos de acreditación y certificación de estudios resultaban muy rígidos y uniformes sin contemplar las necesidades regionales, sus procesos estaban excesivamente centralizados, dando lugar a una respuesta lenta en la emisión de certificados.

* Y en cuanto a la estructura administrativa del Instituto estaba conformada por áreas que centraban sus acciones en los aspectos sustantivos de los programas que atiende el Instituto. Por lo cuál se hizo necesario ejecutar una nueva modificación a las Oficinas Centrales, debido a tres criterios fundamentales a saber: por un lado, estuvo planeada en función de la aplicación de criterios organizativos; en función del marco conceptual y modelo educativo y finalmente por el carácter de los diferentes niveles de operación de un esquema descentralizado.

La aplicación de las medidas señaladas dio como resultado: la eliminación de algunas áreas, la creación de otras y la disminución del nivel jerárquico de otras más.

A partir de 1990, la modernización del Instituto se tradujo en la adopción de una estructura por funciones, orientada a avanzar en la desconcentración y descentralización de la operación de los programas educativos.

La estructura organizacional favoreció las funciones sustantivas, integrando funcional y operativamente las facultades para el diseño y elaboración de métodos, contenidos y materiales educativos acordes a las necesidades de la población adulta; la actualización de las actividades para la formación del personal institucional y educativo; la promoción, organización y prestación de los servicios en cada uno de los estados; el fomento y realización de actividades de investigación en el campo de la educación de adultos; la participación social y la concertación de los servicios; el seguimiento y evaluación educativa; la acreditación y certificación de estudios; el desarrollo de las actividades de planeación educativa; el fortalecimiento administrativo para la operación de los servicios en las delegaciones, y la incorporación de sistemas computarizados.

Así como también fueron reestructuradas las Delegaciones Estatales, conformándolas con los Departamentos y Promoción y Participación Social, Formación, Planeación, Seguimiento y Acreditación, Administración y

Programación e Informática, y así como el Técnico Pedagógico los cuáles se encargan de organizar, controlar y supervisar las actividades que se desempeñan en cada uno de los Estados de la República, a través de las Coordinaciones de zona y el personal educativo.

En el INEA, las coordinaciones de zona son las unidades administrativas encargadas de la operación de los programas sustantivos. En el caso particular del Distrito Federal, las coordinaciones proporcionan los servicios educativos a un gran número de la población, atendiéndolo de acuerdo a la división política-administrativa existente, es decir, las coordinaciones corresponden a las delegaciones políticas aunque en ocasiones una misma delegación se divide en dos o tres coordinaciones de zona, esto debido a las características de la misma (demasiada población atendida, territorio extenso, etc). Por lo que en la actualidad se cuenta con 20 coordinaciones de zona de las cuáles la Álvaro Obregón e Iztapalapa se dividen en dos coordinaciones de zona y la Gustavo A. Madero en tres.

En lo que se refiere al aspecto de recursos humanos, se llevaron a cabo gestiones para la creación de plazas de técnicos docentes y coordinadores de zona, lográndose resultados favorables debido a que dichas plazas fueron destinadas a apoyar a las acciones directas de los programas sustantivos, así mismo, se gestionó la homologación de los tabuladores salariales del Instituto con los del Sector Central.

Mediante este mecanismo, el Instituto logró incorporarse al beneficio de los incrementos salariales que semestralmente se otorgan con motivo de las diferentes etapas de mejoras en la reestructuración de tabuladores del Gobierno Federal.

En cuanto a la acreditación y certificación de estudios de ha impulsado la desconcentración de la calificación de exámenes a nivel de coordinación de zona, la creación de sedes permanentes de acreditación propiciando que el adulto pueda someterse a las evaluaciones prácticamente cuando lo solicite y la unificación de criterios de todas las instancias que concurren a la prestación del servicio de acreditación y certificación para adultos, como son el Consejo Nacional de Fomento Educativo y los Centros de Educación Básica para Adultos, entorno a un Sistema Nacional.

A partir del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se comenzó a realizar cambios significativos en el INEA, debido a las irregularidades antes presentadas, por lo cual el Instituto ha tenido que adoptar y modificar tanto su estructura administrativa como sus planes y programas de estudio y aplicar nuevas tecnologías para simplificar los procesos de inscripción, acreditación y certificación de estudios de los jóvenes y adultos que están incorporados en el INEA.

Un diagnóstico realizado en 1995 reveló que una de las debilidades operativas del INEA consistía en la falta de un sistema moderno de

administración de los procesos de inscripción, acreditación y certificación de los adultos, que provocaba retrasos y errores en perjuicio de los jóvenes y adultos en atención.

La infraestructura informática del Instituto era sumamente pobre. En 1996 disponía solamente de 168 equipos de cómputo obsoleto, mediante un gran esfuerzo, desplegado en los últimos cuatro años, en el año 2000 operan más de dos mil 500 computadoras actualizadas, la mayor parte conectadas en red, con el apoyo de la Red SEP Teleinformática.

A partir de 1996, el Instituto se propuso desarrollar un Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), para solucionar los problemas señalados. Los objetivos de este Sistema son :

- Proporcionar un mejor servicio a los educandos, con información oportuna y confiable de su avance educativo ;
- Asegurar la calidad y veracidad de los datos derivados de los servicios que ofrece el INEA, incorporando la normatividad y los criterios de operación del sistema ;
- Permitir que las coordinaciones de zona sean centros de cálculo autónomos de registro y procesamiento de datos ; y
- Contar con capacidad para ampliar sustancialmente la atención de adultos del INEA, con procesos de registro, acreditación y certificación sistematizados, eficientes y rápidos.

Actualmente el INEA, para proporcionar los servicios educativos, cada una de las coordinaciones de zona son dirigidas por una coordinadora de zona, que es la responsable de los servicios en cada una de las delegaciones políticas ; para ello planea, organiza, dirige y controla las actividades del personal a su cargo : jefe de oficina de acreditación, coordinadores docentes, analistas, auxiliares administrativos, secretarías y mecanógrafas.

La oficina de acreditación esta bajo la responsabilidad de un jefe de oficina, el cual organiza, dirige y controla los exámenes que realicen los usuarios y para ello requiere del apoyo de un auxiliar administrativo.

Los auxiliares administrativos son los encargados de llevar a cabo el control de materiales didácticos de alfabetización, primaria y secundaria.

Los coordinadores docentes promueven y organizan los servicios educativos en las microregiones de las cuales un coordinador docente se encarga en forma temporal de la capacitación de agentes educativos. Otro analista es el responsable del sistema de información, de control estadístico y de proporcionar las gratificaciones al personal solidario.

En la Institución se establecen como educadores de adultos a las siguientes figuras : Coordinador de zona y Coordinadores docentes como educadores institucionales : Promotor y Asesor.

El proceso de inscripción, acreditación y certificación de estudios de los adultos es llevado a cabo por el jefe de oficina de las coordinaciones de zona. La

inscripción de los adultos al círculo de estudios, consiste en que el usuario proporcione documentación certificada al Instituto, esto de acuerdo al grado que solicite cursar será la documentación presentada.

Una vez que el adulto se encuentra inscrito en el círculo de estudios, ya sea de alfabetización, primaria o secundaria, corresponde a la oficina de acreditación solicitar el examen correspondiente para ubicar al adulto en el grado de estudios al que corresponde, este examen se conoce como diagnóstico. Para el caso de primaria existen dos exámenes globales volumen II. El Volumen I comprende las materias de Español 1 y 2; Matemáticas 1 y 2 y el volumen II, comprende las materias de vida comunitaria, vida familiar, vida nacional y vida laboral. Si el adulto acredita a ambos exámenes globales automáticamente acredita y certifica la educación primaria. En caso contrario, realizará exámenes parciales para concluir el nivel primaria. Para el caso de secundaria es el mismo proceso, realizar el examen diagnóstico que comprende las materias de español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales de los tres grados, de igual forma son las mismas materias para solicitar los exámenes globales.

Una vez que el usuario aprueba satisfactoriamente las materias de acuerdo al nivel que haya cursado, corresponde al asesor entregar al jefe de acreditación las boletas aprobatorias, para que a su vez el jefe de acreditación, notifique y entregue a las oficinas centrales, los documentos requeridos y llevar a

cabo el trámite de certificación, que tiene una duración de entrega de 20 a 30 días hábiles.

Lo anteriormente descrito corresponde a los procesos que en la actualidad se realizan en las coordinaciones de zona, permitiendo la simplificación de varios procesos administrativos que han beneficiado tanto los usuarios externos como al personal administrativo inscrito al Instituto.

Por lo cual el SASA es la herramienta cotidiana de administración de educandos y agentes solidarios en las coordinaciones de zona, genera datos estadísticos mensualmente y una información más confiable y oportuna para los educandos. El SASA inscribe a todos los educandos, programa sus exámenes, los corrige y registra sus calificaciones y módulos aprobados y reprobados.

Además, el sistema genera las nóminas de gratificaciones a los asesores, proporciona a los educandos información sobre su avance y deficiencias, recomendándole los temas que deben repasar para acreditar y certificar sus estudios.

El INEA es una institución relativamente joven, que ha tenido que madurar con rapidez; lo ha hecho. Hoy podemos decir con objetividad y sensatez que México cuenta con un organismo gubernamental preparado para los cambios que el país requiere.

CONCLUSIONES.

La actuación de la Administración Pública en nuestro país desde años atrás y en la actualidad no ha sido capaz de dar respuesta inmediata a las demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad.

Ante esta situación cada uno de los gobiernos reforman y modernizan la administración pública con el fin de que las Instituciones Públicas optimicen cualitativa y cuantitativamente los servicios que ofrecen, utilizando la innovación tecnológica para mejorar los servicios que ofrecen.

Por lo que la Simplificación Administrativa es un producto de una demanda popular por eficientar la Administración Pública, es un instrumento que se utiliza en las dependencias públicas para liberar tiempo y espacio.

Implica por parte de los prestadores de servicios una actitud de respeto y atención a la ciudadanía. Para la Institución que representan una agilización de trámites que se ve reflejado en la disminución de tiempo y papeleo innecesario. Para el erario público representa un ahorro de recursos materiales a disminuir el número de formas que proporciona el ciudadano para realizar un trámite.

Ante este panorama el Instituto Nacional de Educación para los Adultos ve la necesidad de llevar a cabo una Simplificación y Agilización de trámites para beneficiar al usuario ; ya que desde sus inicios dicho Instituto tenía una

organización muy rígida lo cuál no permitía que se prestarán sus servicios adecuadamente ; ya que los procesos de acreditación y certificación de estudios resultaban muy inflexibles e uniformes sin contemplar las necesidades regionales, sus procesos estaban excesivamente centralizados, dando lugar a una respuesta lenta en la emisión de certificados.

Esto se debía a que la estructura administrativa del Instituto estaba conformada por áreas que centraban sus acciones en los aspectos sustantivos de los programas que atiende el Instituto ; por lo cual se hizo necesario ejecutar una nueva modificación a las Oficinas Centrales, debido a tres criterios fundamentales a saber : por un lado estuvo planteada en función de la aplicación de criterios organizativos ; en función del marco conceptual y modelo educativo y finalmente por el carácter de los diferentes niveles de operación de un esquema descentralizado.

La aplicación de las medidas señaladas dio como resultado : la eliminación de algunas áreas, la creación de otras y la disminución del nivel jerárquico de otras más ; para lo cuál la modernización administrativa del Instituto se tradujo en la adopción de una estructura por funciones, orientada a avanzar en la descentralización de la operación de los programas, creando para ello las Coordinaciones de Zona las cuales vinieron a ampliar la cobertura de los servicios y a su vez proporcionar una atención eficiente y eficaz a los usuarios.

Así dicha estructura organizacional favoreció las funciones sustantivas, integrando funcional y operativamente las facultades para el diseño y

elaboración de métodos, contenidos y materiales educativos acordes a las necesidades de la población adulta ; la actualización de las actividades para la formación del personal institucional y educativo, la promoción, organización y prestación de los servicios en cada uno de los estados ; la participación social y la concertación de los servicios ; el seguimiento y evaluación educativa ; la acreditación y certificación de estudios ; el desarrollo de las actividades de planeación educativa ; el fortalecimiento administrativo para la operación de los servicios en las Delegaciones, y la incorporación de sistemas computarizados lo que permitirá agilizar aún más la entrega de informes de calificaciones y certificados a los usuarios.

Por lo cuál se puede decir que el INEA ha respondido en su mayoría a las exigencias que a través de los sexenios se le ha venido pidiendo ; ya que se ha dado continuidad a los programas y acciones educativas que se le ha impuesto, así como también creó un modelo curricular de educación básica para adultos diversificado y flexible, lo cuál ha permitido continuar con las acciones de seguimiento del programa descentralizado y automatizado de evaluación, así mismo se ha actualizado el personal institucional de base y de confianza para que con ello se logre mantener buenas condiciones académicas y profesionales para continuar elevando la calidad y productividad de los servicios ofrecidos por el INEA.

En este sentido el proyecto más importante que se ha llevado a cabo en el Instituto es el programa de Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), esto es la transición del proceso manual, que se realiza

en forma desconcentrada a nivel nacional, al proceso automatizado que actualmente se lleva a cabo y que permitió agilizar aún más la entrega de informes de calificaciones y certificados a los usuarios, así como también la optimización de tiempos y recursos, lo cuál ha beneficiado tanto a los usuarios como al personal que labora en el Instituto.

Así mismo se puede decir que el INEA ha avanzado permanentemente en su organización administrativa como respuesta a su entorno exterior y a las demandas internas que han existido y existen por medio de este programa el SASA.

Con la aplicación del SASA, como se menciona anteriormente, ha permitido optimizar tiempo, recursos y la agilización del servicio que brinda a los usuarios inscritos, pero existen ciertas limitaciones al capturar las calificaciones de los educandos, ya que este mecanismo tiene un margen de error porque este proceso lo lleva a cabo un capturista el cuál puede llegar a cometer una falta al capturar erróneamente una calificación y perjudicar el seguimiento o promedio final del usuario.

Para el Instituto su objetivo final es la cantidad y no la calidad académica en el sentido en que a mayor número de certificados emitidos garantiza en cierta medida la permanencia del Instituto.

Haciendo notar las anomalías anteriormente mencionadas un proceso que contribuiría a no basarse en la intuición de la captura de las calificaciones es que se efectuará una confiabilidad de las mismas y determinar con mayor precisión y seguridad la calificación de la evaluación.

Por lo cuál también consideramos pertinente que cada coordinación de zona tenga la facultad de poder tramitar los certificados, para así disminuir aún más el tiempo de entrega de certificados y proporcionar un mejor servicio al usuario.

Así mismo podemos considerar al INEA como un organismo que se encuentra flexible a los cambios tanto a nivel interno como aquellos que la sociedad le demande para cumplir con el objetivo para lo cuál fue creado que es proporcionar un servicio eficiente y eficaz a la población en general.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991.
- BEAUGONIN, Philippe. *La Simplificación Administrativa*, Barcelona, España, Sagitario, 1963.
- CABRERO, Mendoza Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*, México, INAP, 1997.
- CARRILLO, Castro Alejandro. *Evolución de la Reforma Administrativa en México*, México, INAP, 1980.
- CARRILLO, Castro Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*, México, INAP, 1978.
- CASTREJÓN, Diez Jaime. *Política Educativa de Seis Gobiernos en Ensayo sobre Política Educativa*, México, INAP, 1986.
- DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo*, México, Limusa, 1991.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993.
- GALVÁN, Escobedo José. *Tratado de la Administración General*, México, Trillas, 1998.
- INEA. *Antecedentes y Estructura Organizacional del INEA*, México, INEA, 1995.
- INEA. *Manual de Organización del INEA*, México, INEA, 1989.
- INEA. *Memoria del INEA 1982-1988*, México, SEP / INEA, 1988.

INEA. *¿Qué es el INEA ?*, México, INEA /Dirección para la Formación del Sistema Educativo, 1992.

INEA. *Serie Histórica 1981-1986*, México, INEA, 1986.

LATAPÍ, Pablo. *La Reforma Educativa en Análisis de un Sexenio de Educación en México 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980.

PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México, INAP-COLMEX, 1991.

RODRÍGUEZ, Valencia Joaquín. *Simplificación Administrativa. Un medio para Lograr el Rendimiento Organizacional*, México, ECASA, 1993.

SALINAS, Alberto. *La Reforma Administrativa. Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administrativo para el Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

SOLANA, Fernando; Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (Coord.). *Historia de la Educación Pública en México*, México, SEP, 1989.

HEMEROGRAFÍA

GARCÍA, Cárdenas Luis. *Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México*, en Revista de Administración Pública, núm. 54, México, INAP, 1983.

INEA. *Revista Comunidad INEA. Órgano de Información*, núm. 10, México, Nueva Época, 2000.

MENDOZA, Rojas Javier. *Apuntes sobre las Tendencias Recientes de las Políticas Educativas en México Dentro del Contexto Latinoamericano en Política Educativa, Planeación y Universidad: Cinco Aportaciones para su Análisis*, en cuadernos del CESU, núm. 12, México, UNAM, 1988.

DOCUMENTOS

Diario Oficial de la Federación. *Decreto de Creación del INEA*, publicado el 31 de agosto de 1981, México, 1981.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto que Declara Reformados los Artículos 3º y 31 Constitucionales*, viernes 05 de marzo de 1993. México, 1993.

Diario Oficial de la Federación. *Derogación de la Ley Federal de Educación y entra en vigor la Ley General de Educación*, martes 13 de julio de 1993, México, 1993.

Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional para la Modernización de la Administración Pública*, México, 1995.

Diario Oficial de la Federación. *Programa de Simplificación Administrativa*,
miércoles 08 de agosto de 1984, México, 1984. *

Poder Ejecutivo Federal / SEP. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la
Educación Básica*, México, 1992.

Poder Ejecutivo Federal. *Ley Federal de Educación*, México, 1971.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Educación 1976-1982*, México, 1977.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de
Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. *Política para la Modernización Educativa en Programas
para la Modernización Educativa (1988-1994)*, México, 1984.

Poder Ejecutivo Federal / SEP. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*,
México, 1996.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de
Modernización de la Administración Pública 1995-2000*,
Talleres gráficos de México, 1997.

Secretaría de Educación Pública. *Ley Nacional de Educación para los Adultos*,
México, 1976.

Secretaría de la Presidencia / Dirección General de Estudios Administrativos.
La Reforma Administrativa Federal. Función Participativa, Serie
documental Núm. 3 (Primera edición), México, 1976.