

50

28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"UN ESTUDIO ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA RINCONES DE LECTURA EN LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA 1988-1994"

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA**

**P R E S E N T A
LUIS ALFONSO GARCIA TORRES**

ASESOR: MAESTRO JOSE JUAN SANCHEZ



MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A FELIPE GARCIA Y LILIA TORRES
CON TODO EL CARIÑO Y ADMIRACION**

A MI FAMILIA

A MIS MAESTROS

A MIS AMIGOS

A LA ADMINISTRACION PUBLICA

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I. LA MODERNIZACION EDUCATIVA EN EL PERIODO 1988-1994. | |
| A. Consideraciones Generales de la Educación | 2 |
| a. Antecedentes Históricos del Sistema Educativo Mexicano | 3 |
| b. Cualidades Históricas de la Educación Pública | 4 |
| c. La Secretaría de Educación Pública | 5 |
| B. Programa para la Modernización Educativa 1988-1994 | 6 |
| a. Marco Legal | 19 |
| 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 20 |
| 2. Constitución de 1824 | 22 |
| 3. Constitución de 1857 | 23 |
| 4. Constitución de 1917 | 24 |
| b. Artículo 3o. | 25 |
| c. Artículo 31o. | 26 |
| d. Ley General de Educación | 27 |
| 1. Generalidades | 28 |
| 2. El Federalismo | 29 |
| 3. Los Servicios Educativos | 30 |
| 4. Financiamiento de la Educación | 30 |
| 5. Equidad de la Educación | 31 |
| 6. El Proceso Educativo | 32 |
| 7. Planes y Programas de Estudio | 32 |
| 8. Educación Particular | 33 |
| e. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 33 |
| C. Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica | 34 |
| a. Antecedentes | 34 |
| b. Problemas a Resolver | 35 |
| c. Medidas del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica | 35 |
| D. Organización General del Programa para la Modernización Educativa | 36 |
| a. Funciones | 36 |
| E. Reorganización del Sistema Educativo | 36 |
| a. Federalismo Educativo | 37 |
| b. Transferencia: Marco Jurídico | 37 |
| c. Participación Social | 38 |
| d. Objeto de la Transferencia | 39 |
| e. Programas Compensatorios | 39 |
| 1. Programa para el Abatimiento del Rezago Educativo (PARE) | 40 |
| 2. Programa Emergente para Actualización del Maestro (PEAM) | 41 |
| 2.1 Objetivos | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2 Características | 42 |
| 2.3 Estrategia Operativa | 43 |
| 2.4 Logística | 43 |
| F. Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos | 44 |
| a. Libro de Texto | 45 |
| b. Guía para el Maestro | 45 |
| G. Revaloración de la Función Magisterial | 46 |
| a. Formación | 46 |
| b. Actualización | 46 |
| c. Salario Profesional | 47 |
| d. Aspecto Social | 47 |
| e. Carrera Magisterial | 47 |
| H. Consideraciones Finales del Capítulo | 48 |

CAPITULO II. EL MODELO DE EDUCACION BASICA Y EL PROGRAMA RINCONES DE LECTURA.

| | |
|--|-----------|
| A. Programa Nacional de Solidaridad y el Programa Rincones de Lectura | 53 |
| a. Antecedentes | 53 |
| 1. Objetivo | 54 |
| 2. Operación de los Programas | 55 |
| 3. Resultados 1989-1994 | 58 |
| 4. Participación Social | 59 |
| 5. Impacto Social | 60 |
| b. Recomendaciones | 60 |
| B. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el Programa Rincones de Lectura | 61 |
| a. Marco General | 61 |
| b. Propuesta de Rincones de Lectura para el Programa para Abatir el Rezago Educativo | 64 |
| c. Acciones de Rincones de Lectura en el Programa para Abatir el Rezago Educativo | 64 |
| d. Consideraciones | 65 |
| C. La Descentralización Educativa y el Programa Rincones de Lectura | 66 |
| a. Antecedentes | 66 |
| b. Objetivos de la Descentralización Educativa y el Programa Rincones de Lectura | 68 |
| c. Marco Jurídico | 69 |
| d. Acciones en la Descentralización Educativa del Programa Rincones de Lectura | 69 |

| | |
|--|-----------|
| e. Consideraciones | 70 |
| D. El Banco Mundial y Rincones de Lectura en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca | 70 |
| a. Antecedentes | 70 |
| b. Financiamiento | 71 |
| c. Acciones | 73 |
| d. Evaluación | 74 |
| e. Consideraciones Finales del Capítulo | 77 |

CAPITULO III. ANALISIS Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.

| | |
|---|-----|
| A. Cómo se crea la Unidad de Publicaciones Educativas | 79 |
| B. Situación Actual | 83 |
| a. Estructura Actual | 88 |
| C. Diagnóstico General | 91 |
| a. Diagnóstico por áreas | 91 |
| 1. Dirección | 92 |
| 1.1 Subdirección de Producción | 94 |
| 1.1.1 Departamento de Edición | 96 |
| 1.1.2 Departamento de Producción | 97 |
| 1.1.3 Departamento de Control Autoral | 98 |
| 1.2 Subdirección Técnica | 100 |
| 1.2.1 Departamento de Investigación | 101 |
| 1.2.2 Departamento de Capacitación | 102 |
| 1.2.3 Departamento de Difusión | 102 |
| 1.3 Coordinación Administrativa | 103 |
| 1.4 Departamento de Distribución | 109 |
| D. Consideraciones Finales del Capítulo | 114 |

CAPITULO IV. RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.

| | |
|--|-----|
| A. Generalidades | 115 |
| B. Establecimiento del Sistema Administrativo por Objetivos (SAO) | 116 |
| a. Establecimiento de Condiciones | 117 |
| b. Establecimiento de Metas con los Empleados | 118 |
| c. Medición de los resultados en comparación con las Metas | 119 |
| d. Revisión de los avances y definición de las próximas Metas | 120 |
| 1. Obtención de Apoyo de los Superiores | 120 |
| 2. Aclaración de Metas Comunes primero que las individuales | 121 |
| 3. Adecuación de la Estructura de la Organización acorde a las Metas | 122 |
| e. Ciclo de la Administración por Objetivos | 122 |
| f. Consideraciones del Sistema de Administración por Objetivos | 123 |

| | |
|--|------------|
| C. Propuesta de una Nueva Estructura Organizacional | 124 |
| a. La Comunicación y su importancia en la Unidad de Publicaciones Educativas | 125 |
| b. Organigrama | 126 |
| c. Operación de Antiguas y Nuevas áreas | 126 |
| d. Funciones | 127 |
| 1. Dirección | 128 |
| 2. Subdirección | 128 |
| 3. Jefatura | 129 |
| e. Recomendaciones para su Funcionamiento | 129 |
| 1. Dirección | 129 |
| 2. Subdirección de Producción | 130 |
| 2.1 Departamento de Producción | 131 |
| 2.2 Departamento de Edición | 131 |
| 2.3 Departamento de Control Autoral | 132 |
| 3. Subdirección Técnica | 132 |
| 3.1 Departamento de Investigación y Capacitación | 134 |
| 3.2 Departamento de Difusión y Ventas | 134 |
| 4. Subdirección de Distribución | 136 |
| 4.1 Departamento de Planeación e Inventarios | 137 |
| 4.2 Departamento de Evaluación y Estadística | 138 |
| 5. Coordinación Administrativa | 138 |
| 5.1 Departamento de Contabilidad y Presupuesto | 140 |
| 5.2 Departamento de Informática | 141 |
| 5.3 Departamento de Recursos Humanos | 142 |
| D. Aplicación del Proceso Administrativo | 143 |
| a. Elaboración del Gran Programa Interno Anual | 143 |
| 1. Objetivos | 144 |
| 2. Metas | 144 |
| 3. Evaluación | 145 |
| b. Planeación | 145 |
| c. Organización | 146 |
| d. Dirección | 146 |
| e. Control | 146 |
| E. Administración de los Recursos Humanos | 147 |
| a. Reclutamiento | 148 |
| b. Selección | 148 |
| c. Asignación | 148 |
| d. Adiestramiento | 149 |
| e. Capacitación | 149 |
| f. Salarios e Incentivos | 150 |
| F. Consideraciones Finales del Capítulo | 150 |
| Conclusiones | 152 |
| Bibliografía | 159 |
| Índice de cuadros | 163 |
| Índice de gráficas | 164 |

INTRODUCCION

La educación para cualquier nación que se enorgullezca de serlo, debe ser la base fundamental donde se forman y desarrollan ideas y aspiraciones de la población en todos los sistemas de gobierno.

Históricamente la educación ha moldeado la forma de pensar de quienes nos han legado nuevas leyes, nuevas Instituciones y responsabilidades, y sobre todo ha sentado las bases para el desarrollo cultural de las naciones. Hoy en día no se concibe una sociedad desarrollada sin una educación de excelencia.

La Secretaría de Educación Pública como Institución de carácter Público representa y coordina los proyectos educativos y el presupuesto que destina a los mismos en nuestro país.

El presente trabajo propone más que describir a la Institución Educativa y sus Organismos, resaltar el funcionamiento e importancia de la Unidad de Publicaciones Educativas cuando éste sea acertado, sus logros cuando existan y las recomendaciones cuando así se juzgue pertinente. No propone crecer burocráticamente, sino adecuar los recursos económicos, materiales y humanos, utilizándolos de la mejor manera posible, haciendo uso de las herramientas que la Administración nos proporciona.

La idea de analizar y proponer mejoras administrativas a la Unidad de Publicaciones Educativas de la Secretaría de Educación Pública que aporta la tesis, esta inmersa en el contexto del Programa para la Modernización Educativa, como corriente mundial que en nuestro país nos marca como un camino hacia la modernidad y la posibilidad de competir con otras naciones.

La importancia de la educación en nuestro país recide en alcanzar la optimización de los recursos que del presupuesto se obtienen, justificándolos plenamente como la base para que la sociedad tenga acceso al bienestar económico.

El trabajo se desarrolla en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que para los estudiosos de la política significa un período de constantes cambios, de procesos de modernización de constante preocupación por el devenir y por el futuro y sobre todo de grandes controversias para la educación pública en nuestro país.

El planteamiento general del trabajo demuestra que el Programa Rincones de Lectura coordinado por la Unidad de Publicaciones Educativas, cumple con el cometido de dar las herramientas para hacer que la educación sea adquirida con facilidad a través de libros e impartición de talleres, dentro de los lineamientos dictados por el Programa para la Modernización Educativa como eje de la política educativa; y no con la obligación que el educando percibe cuando se enfrenta al proceso educativo tradicional.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos, el primero "La Modernización Educativa en el periodo 1988-1994", nos describe el ambiente político y educativo donde se desarrolla Rincones de Lectura, desde el inicio como un proyecto hasta su contribución con los planes y programas educativos desarrollados en el periodo 1988 a 1994. Es éste capítulo el que nos ambienta y nos permite ubicar la coordinación del Programa Rincones de Lectura por la Unidad de Publicaciones Educativas en general y establecer claramente su papel y su participación en la responsabilidad nacional de la educación.

El segundo capítulo "El Modelo de Educación Básica y el programa Rincones de Lectura", nos describe profundamente el desarrollo del Programa en el Modelo de Educación Básica que es el nivel donde actúa, así como sus contribuciones y propuestas dentro de los programas Compensatorios, sus acciones dentro de los mismos y en la Educación Básica en general.

En éste capítulo se presentan estadísticas numéricas de las acciones que la Unidad ha realizado atendiendo a escuelas primarias en todo el país. La aportación del Programa a la descentralización es uno de los puntos más importantes que descubriremos y que nos despertarán el interés por el trabajo.

Básicamente los dos primeros capítulos nos describen el Programa Rincones de Lectura y nos lleva a descubrir necesidades que la Unidad de Publicaciones como coordinadora del mismo necesita.

El diagnóstico y descubrimiento de carencias es el punto que desarrolla el tercer capítulo "Análisis y Funcionamiento Administrativo de la Unidad de Publicaciones Educativas". En él se analizan las funciones de la Unidad de Publicaciones como organismo centralizado de la Administración Pública Federal y a manera minuciosa los trabajos que desarrollan las diferentes áreas. Considerando más las deficiencias pero también haciendo notar los aciertos.

La creación de la Unidad de Publicaciones Educativas es otro de los temas que se desarrollan en el tercer capítulo, desde su formación como Coordinación de Medios para Niños dependiente de la Dirección General de Publicaciones y Medios hasta llegar a formarse como Dirección de Área en la Unidad de Publicaciones Educativas como Organismo coordinador del Programa Rincones de Lectura, dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica y con un espacio físico propio.

El tercer capítulo nos da la pauta para proponer los cambios necesarios para mejorar la coordinación del programa, considerando el proceso administrativo tradicional y el Sistema de Administración por Objetivos (SAO).

El último capítulo "Recomendaciones para el mejoramiento Administrativo de la Unidad de Publicaciones Educativas, propone recomendaciones concretas para el mejoramiento administrativo de la Unidad de Publicaciones visto como Organismo Administrativo. En él se expone básicamente la implementación del Proceso Administrativo que abarca la Planeación, Organización, Dirección y el Control que conlleva la Evaluación.

La implantación del Sistema de Administración por Objetivos como medio para alcanzar los fines planeados es la forma junto con el Proceso Administrativo que conducirá al mejoramiento administrativo y a presentar a la nueva Unidad de Publicaciones Educativas como modelos a seguir por otros Organismos Públicos relacionados con la educación.

CAPITULO I.- LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERIODO 1988-1994

Son muchos los relatos y las anécdotas que describen el período que tratamos, sin embargo como en todos los temas, siempre existen algunos hechos que caracterizan con más claridad a la misma historia, es el caso de este período.

Para principios de 1989 sucedieron en nuestro país sucesos políticos incomparables en toda nuestra historia. La legitimidad después de un proceso electoral muy competido con la participación de verdaderas fuerzas políticas fue la palabra a que todo el país se refería con especial interés, la pregunta era ¿cómo poder gobernar sin tener la credibilidad y la aceptación del pueblo?, ¿cómo legitimar a un gobierno con base legal pero sin sustento popular?. Esta fue la principal cuestión que empezaba a darle tinte a esta etapa y la mayor preocupación del nuevo gobierno.

Este cuestionamiento permitiría dar paso a soluciones que ya no podrían esperar; la necesidad de cambiar y reformular la educación sería un buen comienzo para empezar a buscar bases de legitimidad del gobierno ante su pueblo. De esta manera con cambios firmes y bien calculados se empezaba a planear la reformulación de la educación que sería a través de la modernización, la manera como el gobierno empezaría a tener un sustento legítimo, la gente empezaría a creer en él.

La modernización educativa es un proceso social donde deben encontrar su punto todos los esperanzas de igualdad y progreso de los mexicanos. Los hechos sociales que han influido en nuestra historia han luchado para que la educación sea un medio de rectificación constante, tanto en los individuos como en la sociedad en general, sin embargo esto se ha realizado solo parcialmente. El Estado mexicano tiene el compromiso de superar todos aquellos contratiempos para sumar las voluntades y alcanzar las metas trazadas por las aspiraciones de nuestro pueblo, la justicia y la democracia fundadas en el progreso.

A. Consideraciones Generales de la Educación.

La historia de la educación pública mexicana ha sido una batalla constante en la historia para construir una nación más justa, rica y democrática.

Son estas luchas las que nos heredan la posibilidad de conocernos mejor, integrando así nuestra propia identidad nacional.

La educación pública mexicana nace con el liberalismo y se afianza más después del periodo revolucionario. Es a través de Gómez Farías quien promulga las leyes de 21 y 23 de octubre de 1833 como comienza dar inicio la educación pública como tal. Se declara libre la enseñanza creando Instituciones al servicio educativo, se delinea por primera vez la competencia administrativa del Estado ante la educación pública.

Para 1857 la corriente liberal se manifiesta en una propuesta para reformar la Constitución. Lerdo de Tejada a iniciativa de ley propone el laicismo y la educación primaria, el proyecto de una educación gratuita dependiente del Estado, libre de la iglesia y para toda la nación.

Con la Revolución de 1910 y la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública se cristaliza la organización de un sistema nacional que hasta nuestros días es base en el desarrollo nacional, el Estado Mexicano y principalmente en la sociedad. "La Educación es un hecho social cuya importancia resulta indiscutible si recordamos que todos los seres humanos, en todos los momentos de su vida, están sujetos a ella, ya sea en el seno de su familia ya en la comunidad, en las actividades sociales, o en aquellas que intervienen las Instituciones".¹

Como antecedente de la creación de la Secretaría de Educación Pública José Vasconcelos promovía la organización departamental como (organización actual de la SEP), las bibliotecas, promoviendo además el departamento de -----

¹Bolaños Martínez, Raúl. **Historia de la Educación Pública en México. Orígenes de la Educación Pública en México.** Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica. 1982 p.11

desalfabetización; características que dan la forma actual a la infraestructura educativa.

a. Antecedentes Históricos del Sistema Educativo Mexicano.

El conocimiento de la historia permite conocernos mejor, impulsando el desarrollo de nuestra identidad como personas y como nación. Conociendo nuestra historia se nos facilita vivir el presente y mejorará nuestra actuación en el futuro. "Una nación estudia su historia para conocerse mejor. Para al conocerse, integrar mejor su propia personalidad. Y para tomar de manera más informada las grandes decisiones que van construyendo, el devenir y su futuro".²

Poco antes de la mitad del siglo pasado la corriente liberalista da a luz a la educación pública, las leyes promulgadas el 21 y 23 de octubre de 1833 por Valentín Gómez Farias marcan su inicio. Se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y los estados, se declara libre la enseñanza y se forman Instituciones dedicadas exclusivamente al servicio educativo; definiéndose por primera vez la competencia del Estado frente a la educación. Sin embargo, a pesar de que estas medidas comenzaron a sentar las bases de la educación pública resultaban insuficientes.

Por otro lado el desarrollo del liberalismo continuaba, más adelante las ideas de esta corriente llegarían a su mejor momento con la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma, en donde la ley Lerdo de Tejada de 1874 establece el laicismo en la educación primaria. La lucha de los liberales encabezados por Sebastián Lerdo de Tejada proponiendo la educación gratuita dependiente del Estado, libre de la influencia de la Iglesia y para toda la población lograba su triunfo con la Reforma.

²Solana Fernando. *Historia de la Educación Pública en México. Pasado y futuro de la Educación Pública Mexicana*. Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica. 1982. p.1

Con la lucha armada de 1910 y con la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública, se realiza la organización de un sistema nacional que hasta hoy es cimiento educativo del Estado Mexicano, quien trabaja por ofrecer educación al pueblo acorde a sus necesidades, características y problemas. "La Educación es una de las superestructuras de la sociedad, íntimamente relacionadas con las características de cada grupo y época. Si bien es cierto que la Educación esta vinculada con la sociedad, que le impone su propia orientación también lo es que ninguna otra superestructura dispone de tanta capacidad para modelar a los hombres y para influir en la estructura general de la sociedad." ³

b. Cualidades Históricas de la Educación Pública.

A lo largo de los últimos años la educación pública ha obtenido logros. Con la creación de la Secretaría de Educación Pública se cierra un periodo de intensa lucha por darle más carácter Institucional a la educación.

La primera cualidad que caracteriza a la educación a partir de la creación de su Secretaría es la consolidación de la función del Estado Mexicano en ella, se establece a (artículo 3o.) la educación como popular, democrática y nacionalista, la segunda; es la articulación del sistema educativo con organización y normas que dan por resultado su Institucionalización en forma, participando como tal en los estados y municipios, asignando recursos e impartiendo educación.

El tercero se refiere a la lucha de las autoridades educativas para alcanzar la suficiencia en la educación, incorporando a esta lucha la oportunidad de acceso a la educación y a la justicia social y el cuarto, manifiesta la preocupación del Estado por profesionalizar a quienes imparten la enseñanza, considerando a los maestros como los profesionistas que más cercanía tienen con la sociedad y de las que más ha luchado por superarse. Sin embargo lo anterior no quiere decir que los intentos plasmados en documentos se lleven a cabo al cien por ciento.

³Bolaños Martínez Raúl. op.cit. p.11

En este terreno se demuestra que históricamente el Estado ha realizado a través de sus ideólogos propuestas y cambios para mejorar la capacidad progresiva de la sociedad ofreciéndole los medios para su desarrollo en general; tomando para esto a la educación.

c. La Secretaría de Educación Pública.

Las Instituciones con las características de organización, funcionalidad y normatividad que actualmente conocemos, son el resultado de luchas de quienes creen que la educación debe ser el sustento del desarrollo de una nación. Los conflictos internos que a lo largo de la historia y hasta 1910 con nuestra Revolución, se dieron, reflejaron tropiezos en las intensiones por tratar de organizar el aparato educativo del país.

Debido a la inestabilidad resultado en gran parte de esos conflictos; en México no se podía consolidar una Institución de carácter educativo. La tarea de la educación estuvo a cargo del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 1821 a 1841, año en que la dependencia se cambio de nombre pasando a ser el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, pasando por diversos nombres más; hasta que en 1905 a partir de ella se funda la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, reduciéndose a a una Dirección Universitaria con la Promulgación de la Constitución de 1917.

Las propuestas de creación de una Institución que formulara la ampliación educativa, la federalización de la enseñanza eran obra de José Vasconcelos que se formularia como iniciativa de ley. Todas estas concepciones de la educación moderna de México, ya se encontraban en las concepciones Vasconcelanas, así como en sus programas promulgaba la diferencia entre instruir y educar como lema de la nueva educación. "La diferencia esencial entre instruir y educar reside en que instruir consiste en proporcionar información , sin preocuparse de su repercusión en el siquismo de niños y jóvenes; educar en cambio, es corregir los defectos y fomentar las virtudes; según un viejo concepto pedagógico, siempre vigente y certero".⁴

⁴Hurriaga José E. *Historia de la Educación Pública en México. La creación de la Secretaría de Educación Pública.* Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica. 1982. p.158

B. Programa para la Modernización Educativa 1988-1994.

En nuestro país la educación es un derecho ganado por la sociedad que resume todas las metas de justicia, libertad, igualdad y democracia. Sin embargo, en los esfuerzos dirigidos por la Administración Pública se han encerrado atrasos en la atención a grupos socialmente marginados, como lo son los indígenas, los habitantes de zonas geográficas de difícil acceso y quienes nunca ingresaron a las instituciones educativas o desertaron de ellas para incorporarse al mercado laboral. Además en la atención al rezago educativo, se plantea como responsabilidad ineludible la calidad de la educación. Sin educación de calidad es difícil emprender cualquier empresa política, social o cultural.

La política educativa se alineaba a tratar de lograr los grandes objetivos nacionales, entre los que estaba el llegar a un nuevo desarrollo que propiciara el bienestar de la mayoría de los mexicanos y que al tiempo conservará los valores y tradiciones que constituyen la nuestra identidad nacional.

La educación debía verse como un catalizador irremplazable para la transformación de la sociedad. Cada transformación social de relevancia debe conllevar una aceleración educativa, sólo a través de la educación se pueden preparar mejor las futuras generaciones de jóvenes mexicanos de acuerdo a los valores históricos y culturales de nuestro país.

Era clara la necesidad de cambiar el sistema educativo, a profundidad y con dirección precisa. El reto era elevar la calidad de la educación, modernizar el sistema y lograr mejores respuestas. La modernización se veía inevitable y necesaria.

El cambio de los conocimientos y el crecimiento en la competitividad internacional obligaban a las naciones a realizar una seria meditación y evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos. En los Estados Unidos se cuestionaba qué había sucedido con la educación básica y reconocían a la educación como el mayor reto del programa gubernamental; en Japón con uno de los mas modernos sistemas educativos, también se interrogaba sobre la efectividad y calidad en la formación, la afamada educación pública francesa estaba también a revisión para elevar la calidad y --

así adecuarse a las necesidades de competencia. "La modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria reflexión y evaluación de los sistemas educativos".⁵

Los países grandes reconocían que su fuerza y posición ante otras naciones y el bienestar de sus sociedades, ahora y en el futuro dependían de una formación educativa de calidad a la altura de los cambios mundiales.

Las profundas transformaciones y el esfuerzo que los mexicanos manifestaban en general provocaban un aumento en la interacción de mercados, en la preparación individual y en la productividad; por lo que se exigía una reordenación del trabajo, de los costos y del sistema educativo.

En nuestro país una vez llevada a cabo la renegociación de la deuda externa, la modificación del sistema educativo se transformaría en el principal objetivo, al que se le dedicaría mas tiempo y reflexión.

Dado que la planeación es parte de la vida política y económica de cualquier país, ya que aglutina la responsabilidad y participación de todos, en nuestro país en julio de 1990 se llevó a cabo una reunión nacional en la que expusieron todos los responsables de la educación en los estados, los lineamientos para establecer los programas a nivel estado para instrumentar las necesidades centrales de la política educativa en el periodo. "Con base en las aportaciones de muchos mexicanos que participaron en la consulta nacional, ha sido posible identificar los principales retos de la modernización educativa".⁶ Uno de los planteamientos mas importantes era la modificación del sistema educativo para devolverle capacidad de respuesta a los retos de la población del presente y a las necesidades del futuro.

La necesidad de una modernización educativa era ya una tarea que se empezaba a realizar con la participación de los maestros y de la sociedad en general.

⁵Secretaría de Educación Pública. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México. SEP. 1998. p.iii.

⁶Ibid.p.v

Para México, comenzar una profunda modernización educativa era lo más urgente e importante, pero la modernización educativa era también indispensable para lograr los objetivos nacionales de avance y desarrollo. Se trataba de cambiar lo que impedía sustentar el nuevo desarrollo del país, que abriera iguales oportunidades para todos los mexicanos, conservando los valores y tradiciones de nuestra nacionalidad. "Nuestra tarea es modificar profundamente al sistema educativo para cumplir con la definición del artículo tercero constitucional: una educación que desarrolle armónicamente las facultades del ser humano y fomente el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia, que sea democrática, nacional, popular y que se funde en el progreso científico y luche contra la ignorancia".⁷

Este era el punto de partida de la modernización educativa, y se planteaba como responsabilidad de todos. Esta requería transformar a la escuela, la enseñanza y la investigación así como el papel de todos los actores de este importante periodo que atravesaba nuestro país; sobre todo requería de la participación como nunca del magisterio, ya que a todos interesaba la educación, pero los maestros y maestras era a quienes principalmente correspondía y afectaba la modernización educativa. Ellos eran los principales responsables de llevarla a cabo.

La convocatoria a todos los mexicanos a participar en la reunión nacional para consulta era importante para identificar en conjunto, los principales retos y las vías que se tomarían para emprender la modernización educativa. El proceso de selección de objetivos, estrategias y herramientas se constituían en sí mismos en actos educativos y en actos de modernización. Se trataba de alejarse de querellas, se mantenía la disposición para negociar, se trataba de incorporar la aportación espontánea y se propiciaba el trabajo sistemático de los grupos de expertos y de los profesionales de la educación, sin embargo, muchos de los grupos participantes abandonaban las sesiones de trabajo por incompatibilidad de ideas.

⁷ *Ibid.* p.IV.

A través de la planeación y la programación, el Estado y algunos participantes enfrentaban los desafíos de un mundo en cambio constante y trataban de promover acciones que mejorarán nuestra realidad educativa.

La planeación del sector educativo estaba alineada a las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La elaboración del Programa Presupuesto del sector educativo se llevó a cabo de manera conjunta a la planeación, tanto regional como institucional y se enriquecía con los sistemas de información fortaleciendo a la vez a la descentralización que ya resultaba imperante iniciar. "Hoy el esquema centralizado resultante se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente".⁸ A través de este programa se asignaron los recursos correspondientes a las metas para el sector educativo.

Por medio de las actividades de coordinación de la Secretaría de Educación Pública dando fuerza a los procesos de descentralización de la educación básica, adecuando de manera permanente los sistemas, métodos procedimientos y formas de organización y funcionamiento de sus unidades administrativas y de las entidades agrupadas en el sector; se informaba a los trabajadores docentes y no docentes, así como a toda la sociedad sobre los objetivos de la modernización educativa.

Por otra parte, la administración de los recursos humanos, los materiales y los financieros se orientaban a otorgar servicios de educación con calidad; dentro de un marco de austeridad que se había trazado el gobierno federal y que sigue siendo característico actualmente. El esfuerzo se guiaba para mantener la oferta educativa en todos los niveles, pero principalmente en la educación básica como médula espinal de la educación.

La premisa era hacer más con menos evitando duplicidades y racionalizando el ejercicio presupuestal para acercarse a los objetivos trazados en el Programa para la Modernización Educativa.

Como consecuencia se obtenía una gran variedad de expresiones de todos los sectores que se interesaban, así inició el proceso de concertación, para -----

⁸Ibid. p.6

emprender la modernización. México contaba con un marco constitucional y con una estructura educativa ya formada producto de años de esfuerzos de maestros, que han conformado la escuela.

En este marco el sistema educativo mexicano enfrentaba el reto de adaptarse a las nuevas condiciones que los cambios educativos y el crecimiento mismo de la nación producían, más aún; la organización de los servicios educativos, su cobertura, distribución y calidad; las necesidades del desarrollo y la creciente interdependencia en las relaciones económicas internacionales, ponían de manifiesto las limitaciones y carencias constitutivas de problemas que era menester enfrentar y resolver. "Las transformaciones desencadenan a su vez nuevos procesos de cambio. Nuestro sistema educativo enfrenta hoy el reto de adaptarse a las nuevas circunstancias que el vigor educativo y el desarrollo mismo de la nación han generado".⁹

El gobierno enfrentaba el reto de dar mejor educación, una educación de calidad. Se imponía la necesidad de realizar una profunda modificación del sistema educativo de tal manera que este fuera más participativo, más eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno.

La modernización educativa no resultaba linealmente del aumento de inversión en este campo, dependía de la decisión de la autoridad política y de los interesados de emprenderla, del compromiso de hacer a un lado el interés particular y subordinarlo al interés general, de la capacidad de dar luz a nuevas ideas, de imaginar y crear alternativas viables, de apoyarse en estrategias bien fundadas, es en este marco donde surge el programa Rincones de Lectura, como instrumento innovador para luchar contra las deficiencias y enfrentar un cambio posible e inaplazable.

La modernización de la educación requería de un sistema nacional que liberará las fuerzas de la sociedad contenidas en potencia en las diferentes regiones del país; que organizáse en función de las necesidades locales el esfuerzo educativo a nivel federal, que acercase la función educativa a los problemas de

⁹Ibid. p.5

su alrededor más inmediato y que contara con la participación de todos los sectores de nuestra comunidad.

Sin embargo, la modernización no significaba salirse del mandato constitucional como una educación nacional integradora, éticamente orientada y al servicio de los objetivos nacionales. Se planteaba a la descentralización como componente de la modernización, donde se solicitaba la participación de la comunidad local para permitir articular y dar vida propia y original a todos los rincones del país, a los valores del consenso nacional como el amor a la patria, fundado en el conocimiento de la geografía, de la historia; el sentido de la democracia y de la justicia, el reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades. "Con unidad normativa, fundada en el mandato constitucional, es posible y deseable intensificar la descentralización educativa".¹⁰

Para 1991 la Secretaría de Educación Pública daba a conocer el modelo de educación básica que se insertaba al proceso de modernización, ya que las demandas del pueblo hacían inaplazable el hacer uso de un modelo educativo que rebasara el medio del salón de clases y que propusiera la interacción con la sociedad.

Este nuevo modelo se fundamentaba en cuatro componentes, el filosófico vinculado al artículo tercero, es decir, se sustentaba en el desarrollo armónico, el teórico, que concebía a la educación como un esquema en el cual las relaciones con el entorno, con los demás y consigo mismo constituían el qué, y los métodos, valores y lenguajes el cómo; y el político que encerraba al filosófico y al teórico y proponía la revisión y reelaboración del contenido de la educación. El cuarto se refería al proceso en general en cuanto a la escuela y a la sociedad. "Es en estos ámbitos donde deben determinarse las necesidades básicas de aprendizaje y traducirse en perfiles de desempeño".¹¹

Las características principales que regían al modelo educativo de educación básica oficial, eran la identidad nacional, la justicia, la democracia y la independencia; estos eran los lineamientos principales que dictaba el gobierno

¹⁰Ibid. p.7

¹¹Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1990-1991. Educación Básica. Modelo Educativo. México. SEP. 1990-1991. p.9

para la educación. Se trataba que la identidad nacional se afirmara con aprendizaje que llevaran al mexicano a encontrarse a sí mismo, a amar a nuestra patria, a enriquecer la cultura y aprovechar al máximo los recursos de la nación. La Educación Básica encerraba el esfuerzo más importante en la modernización educativa. "La calidad de la educación básica, además de ser un reclamo de los grupos sociales que forman la nación, es eje del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994".¹²

Para entonces los planes de estudio para la educación básica eran únicos para todo el país, se seguía buscando incorporar los contenidos educativos de cada región a manera que el estudiante conociera y valorara la historia, y cultura de la nación, sin embargo, el gobierno no proporcionaba facilidades para lograr aprovechar el poco recurso que llegaba a las comunidades más atrasadas en general.

Durante el ciclo escolar 90-91, se atendían 14,401,588 niños en primaria incluyendo a indígenas y a comunidades rurales, (datos tomados del informe de gobierno 90-91) sin embargo, la cantidad de niños que cursaban disminuía pero no por falta de escuela sino por que la tasa demográfica disminuía también. A pesar de todos los esfuerzos existía mucha población que no cursaba la primaria. "La reducción de la matrícula con respecto al ciclo escolar anterior, de 1.7% se debió principalmente al menor crecimiento de la población. A pesar de los esfuerzos realizados, todavía hay en el país población de 10 a 14 años de edad que no ha concluido o cursado, la educación primaria".¹³

Para el ciclo 91-92 la transformación de la educación se empezaba a realizar. La Secretaría de Educación Pública se aplicaba a la modernización apretando con fuerza en los programas que repercutían directamente en el mejoramiento de la calidad de la educación básica, promoviendo la superación del magisterio y también enfrentado problemas con ellos. En estas circunstancias se daba a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. "Por medio de él, los educandos recibirán los conocimientos genuinamente básicos que les proporcionen las bases para proseguir sus estudios permanentemente y lograr una educación, que le dé confianza en sí mismos, les

¹²Ibid. p. 10

¹³Ibid. p. 14

facilite los medios para ser útiles a la familia y a la sociedad y los haga sentirse orgullosos de pertenecer a la nación mexicana".¹⁴

La táctica del acuerdo nacional se guiaba en tres líneas fundamentales para dar la educación con amplitud adecuada y con la calidad requerida, estas eran: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración social del maestro. Para entonces el Programa Rincones de Lectura ya participaba con 32000 escuelas rurales atendidas, contribuyendo a la formación del hábito a la lectura y dando talleres de asesoría en el manejo de los acervos.

Sin embargo, las polémicas en torno al magisterio como el salario y la carrera profesional le restaron fuerza a los lineamientos que dictó el gobierno en torno a la educación básica, lo que significó el fracaso de muchos planes y programas.

El proceso de descentralización continuaba dando apoyo y asesoría a las dependencias educativas de 31 estados en la aplicación administrativa, a fin de que tomaran sus propias decisiones. La modernización educativa caminaba.

Para 1992, México como otras naciones asumía el cambio acelerado, tanto en lo político como en la científico. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica suscrito el 18 de mayo de 1992, planteado por el gobierno federal, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, señala la necesidad de la revaloración de los deberes del magisterio, esta abarcaba la formación y actualización del maestro, su salario profesional, su vivienda, su carrera y su valoración ante la sociedad como maestro. Ya en la acción el Acuerdo planteaba que los gobiernos federal y estatal procurarán el reconocimiento al maestro, ya que un sistema educativo de calidad sólo se consolidaría con el reconocimiento del ejercicio y la vocación magisterial, sin embargo, esta cuestión resulta polémica aún debido a que los reconocimientos para el maestro siguen siendo insuficientes. En esta etapa nace el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM), que apoyaba a los maestros de educación básica; este se articulaba con los nuevos contenidos de -----

¹⁴Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1991-1992. Introducción. México. SEP. 1991-1992. p.7

corresponsabilidad entre la federación y los estados, capacitando permanentemente a los maestros vía el bachillerato pedagógico, la licenciatura en docencia tecnológica y seis especializaciones.

Cada estado planeaba ya su presupuesto de acuerdo a sus necesidades, la descentralización empezaba a desarrollarse, se disminuía el sistema de administración centralizada y se da paso al fortalecimiento de las tareas normativas y de coordinación entre la federación y los estados, impulsando la capacitación de los responsables de la educación en las entidades federativas. "(...)a partir de la firma del Acuerdo , los gobiernos estatales reciben los establecimientos escolares de educación básica con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones".¹⁵

El contexto para 1992-93 planteaba el ejercicio de diversos programas y planes que mejorarían el ataque contra el rezago educativo, enfocados estos a los objetivos de la modernización educativa, entre otros se ponían en marcha: El PALEM (Programa para el Aprendizaje de la Lengua Escrita y Matemáticas) en coordinación con el PEAM (Programa Emergente de Actualización del Magisterio). A su vez el PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo) con más influencia actuaba en las zonas con más necesidades de educación. Sin embargo la reformulación en el contenido de los libros de texto empezaba a ser tomado como una línea crítica por las fuerzas de oposición.

La exigencia de una cobertura más completa a nivel nacional seguía siendo el más fuerte reclamo de la sociedad, así después de un largo periodo de haber entrado en acción la modernización educativa ofrecía una competitividad más fuerte, la educación llegaba a más lugares. El magisterio no lograba triunfos rotundos frente a la administración gubernamental, pero si lograba aumentos salariales que los mantenían por momentos en tranquilidad. "En lo referente a incentivos al desempeño docente, cuyo objetivo es arraigar a aquellos que prestan sus servicios en las zonas rurales e indígenas de marginación extrema, en este periodo se estimuló el arraigo de 2700 docentes de más de 900 localidades dispersas".¹⁶

¹⁵Ibid. p.114

¹⁶Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1992-1993. Educación Primaria. México. SEP. 1992-93. p.17

El magisterio además de triunfos salariales lograba triunfos en acrecentamiento de plazas de trabajo. "Para el ciclo escolar 1993-94 se incorporaron al esquema de educación básica 55 mil docentes, 58 mil de plaza inicial y 28 mil entre directivos y personal técnico-pedagógico".¹⁷ Sin embargo el crecimiento en la matrícula de maestros anuló el crecimiento de plazas de trabajo para los mismos.

La creación de escuelas y espacios educativos era una demanda que se trataba de considerar como prioritaria. "Durante el periodo 1992-1993 el CAPFCE construyó 22 030 espacios educativos, de los cuales 5 504 son aulas, 486 laboratorios, 1 001 talleres y 15 039 anexos, además de 148 obras con una inversión total de 1 478.620.4 miles de nuevos pesos; así mismo destinó una inversión de 27 625.3 miles de nuevos pesos para conservación y mantenimiento de 1 555 espacios educativos que fueron reparados al 100 por ciento".¹⁸

La modernización educativa no solamente atendía el rezago educativo, sino además trataba de otorgar las facilidades monetarias para que la población de escasos recursos tuviera acceso al sistema educativo nacional, con el fin de darle seriedad legal al otorgamiento de becas a escuelas particulares se elaboró en Reglamento General de Becas en Escuelas Particulares que la SEP reconocía.

Este era el contexto en donde el Plan Nacional para la Modernización Educativa había empezado una nueva etapa en el desarrollo histórico de la educación nacional, daba una organización distinta al sistema educativo, planteaba una nueva relación entre el Estado y el pueblo; comprometiendo la ampliación de los espacios para suscitar una participación más activa y comprometida de todos los sectores implicados y comprometidos y dejando entrever su entusiasmo por proponer, pero su incapacidad para poder cumplir su totalidad.

La característica más relevante que define a este período (1988-1994) son las evaluaciones a nivel estatal y federal sobre los avances en trabajos -----

¹⁷Ibid. p.31

¹⁸Ibid. p.88

programados, como la forma de recavar información para posteriores adecuaciones en contenidos y presupuestos que el sector educativo, esto permitía a la modernización establecer la programación y el presupuesto más acorde a las necesidades; permitiendo adecuar los lineamientos que así lo requirieran y de sumar nuevos planteamientos de política como resultado de la asimilación del la Modernización del Sistema Educativo Nacional. Esto permitió tener la garantía de tener una referencia (resultado de las evaluaciones) que orientó el camino hacia la modernización durante el sexenio.

Con el mecanismo de evaluación a las dependencias y organismos, así como a los planes y programas se identificaban con precisión logros, pero también fracasos y errores. Los retos por afrontar se veían con más claridad, lo que permitía restablecer las metas y objetivos o bien crear nuevos. Esta característica de rectificación era una de las virtudes de Programa para la Modernización Educativa que lo actualizaba continuamente.

Básicamente lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo de implantar modelos educativos como estrategia medular del Programa para la Modernización Educativa; establecía la incorporación de todas aquellas herramientas que produjeran un avance científico, educativo y tecnológico que nos ayudara a competir con el primer mundo. Se reorientaban y difundían las tareas en todos los niveles conforme a las necesidades de la modernización de la nación; se afianzó la estructura física del sector, y se luchaba por ampliar la cobertura de la educación, el impulso por acabar con el retraso y el rezago educativo.

La soberanía nacional y el respeto a las decisiones tomadas por los estados cumplía con la propuesta de descentralización en el manejo de presupuesto y educación. La transferencia a cada estado de recursos y bienes destinados a la prestación de servicios era otra de las características del avance en la descentralización, pero también quedaba claro que sólo el Ejecutivo Federal proporcionaría la asesoría administrativa o de cualquier índole que se requiriera.

Es claro que durante el periodo descrito fueron muchos los cambios que se dieron, pero substancialmente el trato y distribución del presupuesto fue lo más

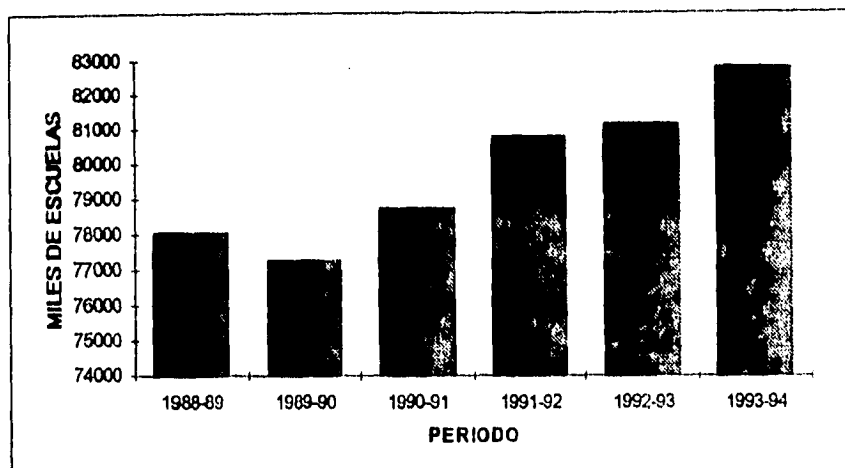
importante como recurso para el proceso de modernización, la federalización de los servicios y el fortalecimiento de la norma educativa fueron claros; la deducción y la inducción establecieron el balance entre lo programado y lo obtenido. Con base a este se definieron los objetivos y metas del sexenio salinista.

El presupuesto base cero se implantó como técnica de formulación presupuestal fundamentado en las relaciones directas entre las acciones y las metas y los recursos no financieros para alcanzarlas y los recursos y sus costos. En coordinación con los 31 estados la Secretaría de Educación Pública elaboró el Programa Operativo Anual (POA) con el propósito de dar un marco legal a los lineamientos de política educativa presupuestal a nivel nacional, y determinar con ello las metas a distintos niveles y en distintas modalidades. Ya para 1994 la formulación del anteproyecto de presupuesto para la educación implantaba el método deductivo-inductivo, considerando políticas, objetivos y estrategias para alcanzar las metas; siendo favorecido este con la retroalimentación proveniente de las evaluaciones hechas anualmente en los estados y en la federación sobre los resultados de la aplicación de políticas educativas.

Los cambios estructurales del sector educativo que abarcaron la federalización, la normatividad y la reorganización de los servicios educativos implicaron a lo largo del periodo acciones como la formulación de cuestionarios cuya respuesta daba base a la replantación de proyectos en general de la estructura programática del sector educativo. Las evaluaciones permitieron la redefinición de metas, estrategias, planes y programas. De esta manera y con el Programa para la Modernización Educativa los objetivos de descentralización, de lucha en contra del rezago educativo, de los cambios estructurales y el crecimiento demográfico así como la lucha para vincular a la escuela con el trabajo fueron las líneas de lucha, con concertaciones, con ampliación de cobertura de los servicios, con la elevación de la eficiencia, con la reorganización de los servicios en función de las necesidades y condiciones reales del país.

Las condiciones a lo largo del periodo visiblemente elevaron la tasa de crecimiento de los planteles de nivel primaria la gráfica 1 lo demuestra.

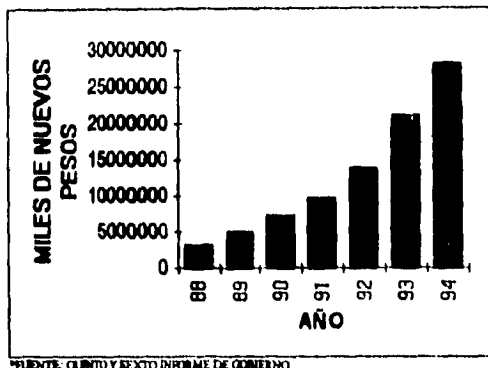
Gráfica 1. Número de escuelas primarias por ciclo. 1988-94.



*FUENTE: INFORME ANUAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA 1988-89 a 1993-94.

El presupuesto se amplió para educación básica proporcionalmente al crecimiento en el número de escuelas primarias (ver gráfica 1) y creció anualmente dentro del presupuesto general de la Secretaría de Educación Pública como lo muestra la gráfica 2.

Gráfica 2. Incremento anual de presupuesto para la Educación Básica. 1988-94.



a. Marco Legal.

Para emprender la modernización educativa, México contaba con un Marco Constitucional y con una estructura educativa producto de décadas de trabajo de la gente que había conformado la escuela mexicana.

Desde su promulgación, la Constitución de 1917 contiene un proyecto educativo que hace de la educación un factor de autonomía y ascenso social de los mexicanos y el instrumento que pretende consolidar una nación democrática, soberana e independiente. Sin embargo, los cambios internacionales en política y globalización del desarrollo, así como los continuos cambios en la dirección de la Institución educativa, obligaban a la nación a modificar su marco legal de tal manera que se garantizaría la equidad en el acceso a los servicios educativos, elevar el nivel de escolaridad de la población fomentando la participación en el proceso educativo de la sociedad.

Por lo expuesto a iniciativa del jefe del ejecutivo el Congreso de la Unión modificó los artículos 3o. y 31 para después promulgar la Ley General de Educación sustituyendo a la Federal, siendo necesario modificar la estructura de la SEP. Como lo veremos, lo básico propuesto por el nuevo artículo 3o. -----

hace obligatoria la educación secundaria, con su corresponsabilidad en el artículo 31o. obligando a los padres a que los hijos asistan a la secundaria.

Por otro lado la Ley General de Educación define la normatividad en educación entre federación, estados y municipios considerando autonomías y tomado en cuenta necesidades regionales.

Es claro que la elaboración de la nueva Ley General de Educación se plantean deficiencias que arrastraba todo el marco en el que se sustentaba el Sistema Educativo Nacional, es pues a partir de esta reflexión en donde se empiezan a gestar los futuros cambios al Marco que desembocarían en la Nueva Ley y en la reforma de los artículos 3o. y 31o. básicamente que renovados dan sustento legal a nuestro sistema educativo.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda nación que se enorgullezca de serlo debe tener como órgano regidor una Constitución que establezca las normas a seguir, para poder convivir de acuerdo a los derechos que la naturaleza y el mismo hombre han creado; para el desarrollo, la armonía y el justo equilibrio. Una nación con una Constitución débil es una nación propensa a las desestabilizaciones, a la entropía y principalmente a la falta de una línea que permita dirigir hacia el desarrollo educativo, que da pauta para un desarrollo sustentado en la elevación cultural.

Desde el comienzo del pasado siglo muchos interesados tenían como meta la organización de la educación, siendo muy pocos los que pudieron organizarla. La Constitución de 1824 ya presentaba en su Artículo 50, el empeño a la educación a través del establecimiento de escuelas y colegios impartiendo disciplinas exactas y políticas sin perjudicar la libertad de las legislaturas de cada estado para la organización de la educación pública.

Los Constituyentes de 1824 no tenían condiciones precisas en la educación nacional, pero protegían el derecho de los estados recién federados, a que organizaran su educación acorde a sus necesidades. "(...)promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores --

por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la Educación Pública de los respectivos estados".¹⁹

La importancia de la educación se planteó como vital para la formación de las futuras generaciones, esta debía ser controlada por el Estado imponiendo su filosofía. Este fue el pensamiento de Lucas Alamán.

Para 1833 con la presencia de Valentín Gómez Farias, se propusieron medidas que terminarían siendo reformas el mismo año. En estas se proponía una educación que integrara al país, poniendo como base de la ciudadanía a los niños quienes eran la base moral social. De manera general, se perseguía el control del Estado sobre la educación, la enseñanza libre pero respetando las disposiciones reglamentarias del gobierno; se sustrala la educación de la Iglesia, se fomentaba la instrucción en todas las edades y se promulgó la fundación de espacios educativos.

Para 1867 el gobierno de Juárez se propuso convertir la educación en una función pública. Gabino Barreda figuró centralmente proponiendo a la educación como la formación del hombre en la razón y en la ciencia con el orden como principio y base y el progreso como la meta. Estos enunciados terminaron siendo la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y sus territorios. Se consideraba a la instrucción primaria como obligatoria y gratuita y se contemplaba ya un documento con un plan de estudios. Sin embargo la educación exigía una normatividad para toda la nación y no solamente para el Distrito Federal. Respondiendo a esta exigencia en 1882 y recogiendo los avances de otras legislaciones como la elevación del criterio pedagógico y el aumento de las Instituciones Educativas y la preparación del magisterio; se organizó un Congreso Nacional el que se acordó desde la correcta orientación de las Instituciones Educativas hasta aspectos de contenido en los libros de texto.

¹⁹Bolaños Martínez, Raúl. *Historia de la Educación Pública en México*. op.cit. p.19

Era ya clara la manifestación de la elevación de la Instrucción Pública, por lo que en 1888 para asegurar al Estado como guía de la educación se elabora y promulga una Ley que garantiza el derecho del Estado para conducir la educación nacional.

2. Constitución de 1824.

Recién consumada nuestra Independencia en 1821, los bandos conservadores y liberales continuaron su lucha, pero ahora no por reformar ni por imponer sus ideologías; sino por conquistar el poder y organizar las Instituciones Públicas en beneficio de sus propios intereses. Los conservadores se manifestaban por el centralismo en la educación, los liberales por federalismo. Sin embargo ambos grupos manifestaron su preocupación por la educación. Lucas Alamán como principal ideólogo de los conservadores pregonó la libertad como parte fundamental de la instrucción, y como base de la igualdad política y social a la enseñanza elemental. El 4 de octubre de 1824 "(...) fue promulgada la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal".²⁰

La Constitución de 1824 dio la oportunidad de acceder a todo el pueblo sin clasismos a la educación, sin embargo, debido a la falta de capacidad los indios no ejercieron sus derechos. La organización de la educación estaba coordinada por el Estado y se disponía para todos los mexicanos, declarando a la religión católica como la única, con lo que la educación se monopolizó en la Iglesia. Esta era la esencia de la Constitución respecto a la educación .

De manera general los constituyentes no fijaron condiciones claras, de tipo programático, pero si se preocuparon por darle su lugar a los estados en sus decisiones de organizar la Administración de la educación; favoreciendo a la descentralización de alguna manera de acuerdo a sus necesidades específicas.

La educación se planteaba como la base más importante de las Instituciones.

²⁰Miranda Basurto, Angel. *La Evolución de México*. México. Ediciones Numancia. 1994. p.107

La Constitución de 1824 propone la federalización de la educación y de las funciones de los estados de aplicar la educación acorde a las necesidades de cada estado, la religión católica como la única aceptable, la monopolización de la educación en manos de la Iglesia y la libertad en la educación.

3. Constitución de 1857.

El control de la educación posterior a 1824 se tornó difícil; los desacuerdos en ideologías entre conservadores y liberales, además de los conflictos armados (guerra contra E.U), no permitía al Estado el control, en estas condiciones poco podía hacer el Estado por la educación.

En 1833 se establecen las reformas a la educación, estableciendo la enseñanza libre, la educación pasa al Estado y se desliga de la Iglesia. "2)Se estatuyó que la enseñanza sería libre, pero que debía respetar las disposiciones y reglamentos que al efecto diera a conocer el gobierno nacional. 3)Se sustrajo la enseñanza de las manos del clero, como recurso para encontrar una sólida formación ciudadana y para fundamentar la educación de los mexicanos en los conocimientos científicos."²¹

Para 1855 de acuerdo con las necesidades que exigía la nación , se dieron a conocer diversos instrumentos jurídicos luchando contra los monopolios y a favor de la libertad de enseñanza.

La educación formaba parte de una República representativa, democrática federal, pero lo más importante es que tomaba el carácter laico y sentaría las bases para que en 1867 el gobierno de Juárez creara la Ley Orgánica de Instrucción Pública que ya consideraba a la educación primaria obligatoria, sin embargo la educación seguía exigiendo normatividad.

²¹Bolaños Martínez, Raúl.op.cit. p.21

4. Constitución de 1917.

El 1o. de mayo de 1917 empezaría a funcionar la Constitución Política que hasta ahora nos rige. Se instaló el Congreso de la Unión tomando protesta como presidente Venustiano Carranza. Con esto se restableció el orden Constitucional, se reencaminó a la nación por la legalidad buscando los medios para resolver los problemas a los que enfrentaría duramente la Administración Pública.

La Constitución de nuestro país reformada en 1917 reconoce expresamente que la educación es una responsabilidad de toda la sociedad, de sus sectores y sus comunidades. En su atención participan las tres formas de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. El artículo 3o. indicaba: "Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se de en establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos".²²

La obligatoriedad se recalcó por el artículo 31o. de acuerdo con Venustiano Carranza. "Son obligaciones de todo mexicano, concurrir a las escuelas públicas y privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la Ley en cada estado, a recibir la Educación primaria elemental..."²³

El proyecto educativo de la Revolución Mexicana basado en la Constitución de 1917 erige sus cimientos en la participación de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal donde se proponía metas bien establecidas que sólo la lucha de las generaciones ha permitido a escaso nivel alcanzarlas.

Nuestra Constitución deja claro en sus recién reformados artículos 3o. y 31o. que la educación es un derecho al que todo mexicano debe aspirar obligatoriamente, sin embargo, a pesar de delimitar el ámbito normativo, deja entrever que para un correcto desarrollo educativo no solamente se deben promulgar buenas leyes, sino además debe existir el deseo del pueblo de -----

²²Gómez Navas, Leonardo. *La Historia de la Educación Pública en México. La Revolución Mexicana y la Educación Popular*. México. Fondo de Cultura Económica. 1982. p. 141

²³*Ibidem*

responder con entusiasmo a esas leyes, con actos que permitan tener la correlación que nos da equilibrio.

b. Artículo 3o.

Para 1857, el artículo 3o. de la Constitución Política enuncia el principio de la libertad en la enseñanza, que abre la participación de cualquier agencia educativa en ella. Esto es relativo debido a que el gobierno siempre ha concentrado las decisiones con respecto a la educación. El Estado declara a la educación laica, gratuita y libre para las escuelas públicas. Los conservadores pensaban que su contraparte liberal pretendía la destrucción de la Iglesia, sin embargo, es claro que la Constitución del 57 tenía como firme compromiso el arribo del Estado al control de la educación, el artículo proponía destrabar el proceso educativo quitándoselo de las manos (por lo menos a escuelas públicas) a la Iglesia.

La articulación del 3o. Constitucional presenta grandes avances para 1916, donde restringe por interés público, la libertad de enseñanza que garantizaba la Constitución de 1857.

El Artículo 3o. se sujeto a lineamientos más claros que anteriores legislaciones, la libertad para enseñar sería laica en colegios públicos y privados. "Con esta medida la Comisión establece por primera vez en la historia de la Educación en México el principio laico; también con un carácter obligatorio para los establecimientos de enseñanza primaria particular".²⁴

Esta disposición viene a establecer la base jurídica para uniformar el Sistema Nacional de Educación a nivel primaria.

La idea del Artículo 3o. presentado por el presidente de la Comisión de 1917 enunciaba: "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.

²⁴Gómez Navas, Leonardo. op.cit. p.147

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer ni dirigir escuelas de instrucción pública. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria." ²⁵

Históricamente el artículo 3o. ha enuncia la respuesta a las necesidades y obligaciones de la sociedad mexicana, se establecen los criterios fundamentales que orientan la educación mexicana; como la tendencia a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar el amor a la patria y la consciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; fundadas en el progreso científico contra la ignorancia y sus efectos, contra la servidumbre y sus prejuicios; promueve la democracia, el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, afirma a la educación nacional, y promueve a la mejor convivencia humana. El criterio general de éste es organizar a la educación como nacionalista, democrática y popular, por lo que se mantiene como hilo principal de la doctrina política del Sistema Educativo Nacional, pero en la realidad la situación actual hace a un lado lo que enuncia el artículo, ya que el pueblo primero se preocupa por comer y luego piensa en el amor a la patria y en la democracia.

c. Artículo 31o.

Cada nación por género tiene características propias que le permiten diferenciarse entre otras, en México la educación ha sido una característica por la que se ha luchado por más de doscientos años. Han existido diferencias en cuanto a creencias e ideologías; pero siempre ha salido avante la idea de educación como base de la demagogia gubernamental.

La educación permite al que la recibe una transformación en su manera de pensar, es una avertura mental que le ocasiona cambios que le permiten reflexionar sobre el presente y planear para el futuro.

²⁵Ibidem

La responsabilidad que marca el artículo 3o. Constitucional al Estado para otorgar educación a toda la población, tiene su contraparte. Esta recae históricamente el uno de sus tres componentes, su pueblo, su gente, por que si bien es cierto que es obligación del Estado darla, es también cierto que nuestro pueblo debe responder a ese ofrecimiento aceptando con responsabilidad el asistir a recibirla.

La obligación por parte de los padres o los responsables legales de hacer que los hijos o pupilos vayan a recibir educación a la escuela es el argumento del artículo 31o. Constitucional.

El hacer que se concurra a la escuela a recibir educación, justifica los gastos de presupuesto que se invierten en materia educativa; por lo que es importante como ciclo económico y por superación en la calidad de vida al aceptar la educación.

d. Ley General de Educación.

Nuestro país al igual que muchos otros a través del tiempo y por cuestiones de desarrollo interno e internacional, no podía quedar fuera de los nuevos procesos económicos y culturales que proponía el liberalismo social como corriente política global. La necesidad que exigía la aceleración de los nuevos sistemas de intercambio económico y cultural, de cambiar era latente en nuestro país.

Los cambios emprendidos en otras naciones obligaban a tomar medidas para poder mantener y competir con esas naciones que necesariamente eran indispensables. Nuestra Ley Federal de Educación, promulgada en 1973 por acuerdo entre el sector educativo y el gobierno resultaba con deficiencias entre las que destacaban el distanciamiento entre la educación y el medio real de trabajo; no era posible ofrecer educación a campesinos que no hablara de los medios a los que estos tendrían acceso por naturaleza geográfica o por necesidad laboral. Había que ofrecer una necesidad acorde a las necesidades de cada grupo o región.

Posteriormente y como consecuencia de la promulgación de Programas Compensatorios de educación (contemplados únicamente como tales) en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, surgió la necesidad de sustentar legalmente a cada uno de estos. Por lo anterior en el año de 1993 se formularía la Ley General de Educación que vendría a anular a la Ley Federal de 1973, retomando sólo el carácter gratuito, laico y democrático de la educación nacional.

La necesidad de sustentar legalmente a los nuevos procesos y planes educativos, se formalizaría en el año de 1993 anulando las antiguas legislaciones y retomando de ellas sólo lo mas importante y vigente, esto a través de la Ley General de Educación.

1. Generalidades.

La formulación de la Ley General de Educación vendría a perfeccionar la regulación de la educación que impartían la Federación, los estados y los municipios, como ya lo marcaba la ley de 1973. En la nueva ley al igual de que en los recién artículos reformados, el Estado es el responsable de dar educación a todos, pero también como ya lo mencionamos la sociedad tiene la obligación de recibirla y de tener igualdad de acceso a la misma.

"Todo individuo tiene el derecho a recibir educación y, por lo tanto todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicable".²⁶

Esta nueva ley presenta a la educación como el conducto más importante para adquirir, transmitir y engrandecer la cultura; estimulando la iniciativa y la responsabilidad por parte de quien la recibe y quien la imparte; es decir, el Estado tiene la obligación de dar educación para todos sus habitantes pero ellos también tienen la obligación de cursarla y los padres son planteados como un --

²⁶ Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Educación, Disposiciones Generales, Artículo 2o. . México. Poder Ejecutivo Federal. 1993. p.3

recurso que permite obligar en su caso a que los hijos cursen por lo menos la educación básica.

El Estado reconoce que como tal tiene obligaciones con su pueblo, y le da la importancia que merece como parte de su cuerpo, junto con el territorio y el gobierno al otorgarle educación gratuita (Artículo 3o), pensando en la educación contribuye directamente al desarrollo integral.

La importancia de la lengua como expresión se propone como medio de identidad nacional.

El criterio de la Ley General de Educación se renueva llevando a cabo una efectiva igualdad para la sociedad y una propuesta concreta con medios tangibles para elevar la calidad de vida a través de la educación."Será Democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".²⁷

Las Instituciones educativas mantienen y fortalecen su función más importante; la de impartir con autoridad educación.

2. El Federalismo.

Como Institución Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública determina planes, programas, calendarios, la elaboración de libros de texto en forma general fomentando las relaciones educativas por medio de la cooperación de los estados y municipios, no obstante a los estados también les corresponde proponer los mismos (uno de los principales objetivos de esta Ley es la Federalización de la Educación). De estos trabajos han resultado programas de Administración Pública como: Rincones de Lectura.

²⁷Ibid. p.6

3. Los Servicios Educativos.

Sin duda que para facilitar la conjunción de ideas es importante el establecimiento de convenios. La Secretaría de Educación coordina en conjunto con otras dependencias los servicios de distribución de materiales, la construcción de escuelas, entre otros; para dar los medios propicios para el desarrollo y la toma de la educación.

4. Financiamiento de la Educación.

Si bien es cierto que una Institución educativa tiene como fundamento principal el dar educación, es también cierto que para brindarla, debe existir la infraestructura que le permita operar y remunerar al personal que la compone.

El financiamiento que las Instituciones educativas tienen, así como los recursos económicos con que cuentan para el mantenimiento de su infraestructura y sostenimiento, la mayor parte son procedentes del presupuesto de egresos del gobierno federal y los gobiernos estatales, siempre sujetos a las normas del mismo presupuesto y gasto público de la federación. "Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad".²⁸

La Ley General de Educación es clara, en cuestiones de manejo y supervisión del presupuesto. La Secretaría de Educación Pública es la responsable de la supervisión de cómo se realiza la aplicación ; en coordinación con las entidades y municipios que participan.

El financiamiento a la educación es importante y la federación como los estados reconocen que la educación es prioritaria y estratégica para la consecución de metas ya trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

²⁸Ibid. pp.17,18

La evaluación del Sistema Educativo Nacional en cuestión de avances y manejos, se realiza sistemáticamente; en donde las Instituciones facilitan todos los medios a la autoridad educativa para llevarlas a cabo.

5. Equidad de la Educación.

Es importante la igualdad en la impartición de la educación, especialmente cuando se trata de dar educación a zonas geográficas con difícil acceso. Actualmente la atención a la educación en dichas zonas a provocado diferencias de opinión provocando movimientos sociales.

La Ley General de Educación establece las condiciones para la mejora de la igualdad de acceso a la educación, especialmente para grupos y zonas geográficas donde el rezago educativo es mayor. "Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades".²⁹ Sin embargo lo más importante actualmente no es que este escrito la condición sino dar los medios para que efectivamente se den las condiciones para la equidad de la educación hacia el pueblo.

La Secretaría de Educación Pública a través de la Institución que le represente a nivel estatal o municipal; apoya a los centros educativos a fin de estimular a la población con becas; tanto para maestro como para alumnos, aunque la inflación rebasa por mucho estos intentos de ayuda. Lo anterior para estimular la participación más igualitaria de quien da y de quien recibe la educación.

El ejecutivo federal lleva a cabo programas compensatorios de apoyo a las entidades federativas con mayores rezagos educativos, como lo veremos más adelante; así como convenios de financiamiento con organismos internacionales como el Banco Mundial.

²⁹Ibid. p.21.

6. Proceso Educativo.

Los cambios constantes y las características de cada región y de los individuos provoca una transformación en la educación de manera constante. La adecuación a diferentes culturas obliga al proceso educativo a realizar los ajustes necesarios que la población necesita para seguir su desarrollo.

El proceso educativo empieza con la educación inicial (aplicable a niños menores de cuatro años), la educación especial para la población con desventajas físicas ya sean estas agudas o crónicas; siempre tratando de aplicarla habilitando la adquisición de medios para que la sociedad desarrolle una actividad productiva acorde al mercado mediante alguna ocupación u oficio.

Este proceso lleva inmersa la obligación del Estado de brindar una educación que permita a la sociedad adquirir habilidades que le permitan sobrevivir económicamente y así aumentar su calidad de vida.

7. Planes y Programas de Estudio.

Para darle imagen y seriedad a los procesos de educación, estos deben estar sustentados con propuestas a realizarse que pueden ir desde los mínimos cambios hasta las nuevas ideología.

Los planes y programas como requisito previo al ¿qué se va hacer?, al ¿cómo hacerlo? y al ¿qué procedimiento utilizar?; encierran los contenidos fundamentales de las intenciones, las secuencias, los criterios de la educación que pueden variar de una región a otra y de un grupo a otro.

Los planes y programas los elabora la Secretaría de Educación basándolos en los principios que enuncia nuestra Constitución, la libertad y la responsabilidad tratando de conseguir la armonía entre los educandos y los educadores.

8. Educación particular.

Impartir educación es un derecho constitucional que se puede ejercer, sin embargo, para tal efecto es indispensable contar por parte de quien quiere ejercerla de todas aquellas partes que componen la infraestructura educativa, es decir, la Institución educativa particular debe reunir un mínimo de requisitos entre los que figuran: las instalaciones, los planes, los programas de estudio con concordancia a lo dispuesto por las leyes y al Sistema Educativo Nacional.

"Los particulares que impartan educación con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: I.-Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente ley; II.-Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes".³⁰

e. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El día 29 de diciembre de 1976 atendiendo a la necesidad de establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de la Administración Pública Federal, estableciendo las funciones y responsabilidades de los organismos centralizados como lo es la Secretaría de Educación Pública y los descentralizados como las Empresas Paraestatales.

Su objetivo es establecer la organización y funcionamiento de las dependencias del gobierno así como sus competencias. "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal".³¹

³⁰Ibid. p.34

³¹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De la Administración Pública Federal. Capítulo Único. Artículo 1o. México. Porrúa. 1991 p.7

C. Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.

El 18 de mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Educación Básica, como compromiso del gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato nacional de trabajadores de la educación.

El Acuerdo parte del propósito de elevar la calidad de la educación básica y los programas que él enmarca; promoviendo la calidad de la educación de acuerdo a los lineamientos vigentes. De él se derivan planes y programas de estudio, que apoyan la elevación de la calidad a través de mejores instalaciones, de mejor remuneración al magisterio, de nueva participación social, con la reformación de contenidos y materiales educativos y con la revaloración social de la importancia del magisterio en la educación.

a. Antecedentes.

La vocación educativa es la responsabilidad nacional crónica y prioritaria en México.

En las demandas educativas de 1810 de igualdad, estuvo siempre presente el deseo de recibir la oportunidad de acceso a educación. La Secretaría de Educación Pública tomo como primera medida de su estrategia la formación de más escuelas, la participación de la sociedad en los trabajos a favor de la educación a través del fortalecimiento de las relaciones entre la federación, los estados y los municipios.

Durante muchas décadas se cuentan muchos logros en la educación, como el aumento del presupuesto, los espacios educativos entre otros. Cada generación ha puesto su granito de arena destacando la labor del Magisterio Nacional que se ve en el aumento de matrícula escolar y en la disminución del índice de analfabetas, sin embargo, a pesar de estos logros existen deficiencias por que la educación básica no proporciona los conocimientos, capacidades y valores que se requieren los estudiantes para su desenvolvimiento para el progreso nacional.

Las tareas educativas fueron dirigidas desde el centro de la república, lo que ocasionó por manejos administrativos una centralización que comparte ideas con el Programa de Modernización porque este propone el respeto al los manejos de fondos en cada estado respetando su autonomía en el manejo.

b. Problemas a resolver.

El Sistema Educativo muestra signos de centralización y de burocracia en exceso, ha se separado la autoridad escolar del proceso de tramitación de procedimientos de la escuela pública; la responsabilidad de educar no es compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad, en la práctica hay diferencias en las atribuciones municipales, estatales y federales.

No solamente la centralización es la culpable de lo anterior, las condiciones financieras causan la escasez de recursos que limita, por falta de ellos, el desarrollo del que hacer educativo, erosiona los incentivos para el magisterio provocando un desanimo a los mismos.

c. Medidas del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.

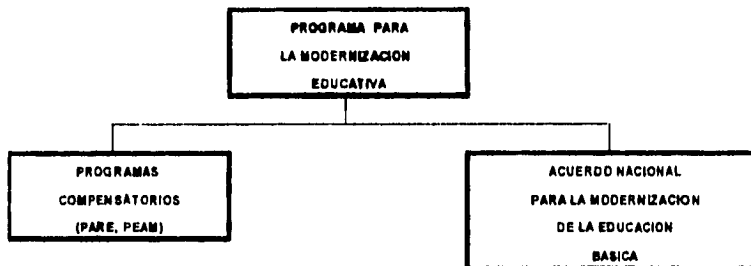
El Acuerdo plantea dos tipos de acciones. El que influye directamente en el desarrollo del Acuerdo y que tiene factores inherentes al desarrollo del país, que contribuyen su eficacia del proceso educativo y que son influidos a la vez por él; estos son la distribución del ingreso nacional, el acceso a los servicios básicos. Por esto toda la política nacional tanto social y económica debe colaborar decisivamente al mejoramiento de la educación pública. La otra acción es la del Acuerdo en sí, y que se describe como a) Asignación creciente del presupuesto para educación, nunca ha disminuido pero su aumento no es suficiente en los tres niveles de Gobierno. El presupuesto debe estar por arriba del Producto Interno Bruto y Per capita. b) La mayor cobertura educativa, es decir llegar a más lugares pero aplicando estrategias que mejoren el sistema. c) Acabar con la tendencia manifiesta a la reducción de días de clase. Como primer paso propone el aumento del 10% de clases efectivas. e) La creación y puesta en marcha de Programas compensatorios, es decir, programas que se ----

introduzcan más en problemas específicos, que mejoran la calidad del libro de texto y se estimule correctamente a los maestros. Por último e) El establecimiento del Sistema que supere la centralización educativa.

D. Organización General del Programa para la Modernización Educativa.

La manera de organización se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Organigrama del Programa para la Modernización Educativa.



*FUENTE: ELABORACION PROPIA.

a. Funciones.

Coordinar las acciones de desconcentración, descentralización, financiamiento y equidad en la educación a través de otros planes y programas son sus principales funciones.

E. Reorganización del Sistema Educativo.

El objetivo de reorganizar el Sistema Educativo Radica en la necesidad de responder a la Modernización del aparato educativo, emprendiendo acciones concretas como la federalización de la educación.

a. Federalismo Educativo.

El régimen federal es la organización política del país desde la Constitución de 1824 como medio para la unidad nacional; en 1917 se ratificó estableciendo el régimen federal que articula la responsabilidad de los estados y los municipios en la educación básica.

La Constitución dispone del Congreso de la Unión para formular las leyes necesarias para que la federalización de la educación se lleve a cabo, la Ley Federal de Educación es el ejemplo. "En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y Municipios."³²

A través de convenios se concretan las responsabilidades de conducción y operación de la educación básica, conforme a ellos corresponde a los dirigentes estatales encargarse de la dirección de los bienes educativos que la Secretaría de Educación manejaba. "En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación".³³

b. Transferencia: Marco Jurídico.

La transferencia educativa no implica que el gobierno federal no se responsabilice de la educación. Este vigila el cumplimiento de los artículos que mantienen el lineamiento y normatividad del Sistema Educativo, lo coordina y organiza respetando las decisiones de cada gobierno; y asegura el carácter nacional de la educación. El gobierno hace los planes y programas para toda la república y procura el desarrollo educativo en las entidades y municipios.

³²Secretaría de Educación Pública. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La Reorganización del Sistema Educativo. Federalismo Educativo. México. SEP. 1992 p.61

³³Ibid. p.62

Todos los derechos de los trabajadores tienen la obligatoriedad de ser respetados en los términos de ley.

El Ejecutivo Federal mantiene el control sobre la educación. "El Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella".³⁴

Las autoridades educativas Federales, Estatales y Municipales reconocen al Sindicato de Trabajadores de la Educación como el principal representante de las relaciones entre los trabajadores de la dependencia y el Sistema Educativo Federal.

La transferencia se acuerda firmando los siguientes convenios:

- A) Convenio SEP-Estados (Autoridades Educativas y de Gobierno)
- B) Convenio Estados-SNTE(Autoridades de Gobierno y SNTE)

A través de discusiones en reuniones con el tema de la Modernización de la educación básica se realizan los convenios.

c. Participación Social.

"(...)impulsar la participación social en el que hacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones , su inmobiliario, el material didáctico del que disponen sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio".³⁵

La participación de la sociedad en sus diferentes niveles, proporciona formas de comunicación más cercanas a las necesidades de las mismas, logrando la nueva estructura organizativa que a continuación se enumera.

- A) Consejo Nacional(Autoridad Federal y todas las siguientes)
- B) Consejo Estatal(Autoridad Estatal y todas las siguientes)

³⁴Ibid. p.63

³⁵Ibid. p.67

- C) Consejo Municipal(Autoridad Municipal y todas las siguientes)
- D) Consejo Escolar (Escuelas, Maestros y Padres de Familia)

"Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después y por último, al conjunto de la federación".³⁶

d. Objeto de la Transferencia.

EL Ejecutivo Federal transfiere recursos con el objeto de que cada gobierno que conforma a la Federación se encuentre con la capacidad de elevar la calidad de la educación, así como la cobertura del servicio de la misma. Se propone equilibrar en su requerimiento presupuestal a algunos estados con otros que tienen mayor gasto por contar con más encomiendas educativas, coadyuvando a realizar el esfuerzo de emprender la modernización de la educación básica.

El objeto de la Transferencia abarca los siguientes Recursos:

- A) Recursos Humanos
- B) Recursos Materiales
- C) Recursos Financieros

e. Programas Compensatorios.

Los programas compensatorios tienen como fin el adentrarse en problemas más específicos, que por ser de importancia base necesitan de una especial atención; por ejemplo: la Actualización de Maestro y el Rezago Educativo.

³⁶Ibidem

1. Programa para el Abatimiento del Rezago Educativo (PARE).

El Programa para Abatir el Rezago Educativo busca superar la iniquidad educativa tomando medidas compensatorias para las zonas de marginación. Propone reducir la inasistencia de los alumnos, su reprobación y deserción, elevar la calidad de su aprendizaje, al fomentar la participación social y mejorar la estructura de gestión del sistema educativo, las condiciones materiales de las escuelas, la capacitación de los maestros y la disponibilidad de materiales educativos, fomentando el arraigo del maestro a su comunidad. "Uno de los componentes mas importantes del PARE es el número 9, es decir la compensación que reciben los maestros en las comunidades de extrema pobreza y difícil acceso, para garantizar su permanencia, su asistencia y un mayor compromiso con su trabajo dentro de la escuela y con la comunidad. Todos los maestros que reciben el arraigo, el incentivo, la plaza o la compensación, como lo llaman, saben que implica el supuesto de un mayor trabajo y de un mayor compromiso".³⁷

Para el ejercicio del PARE se crearon libros y cuadernos de trabajo para la enseñanza de la lecto-escritura, en lenguas regionales para los educandos y para los maestros; estos se diseñan readecuando el contenido. Los estados que atiende el PARE son Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca financiados por el Banco Mundial, en donde se da prioridad a las zonas indígenas y rurales. "Para apoyar este Programa se distribuyeron 196 200 paquetes de material didáctico en beneficio de 13 169 escuelas, 1 018 671 alumnos y 40 760 maestros correspondientes a comunidades indígenas y zonas rurales".³⁸

La Capacitación y Actualización de maestros se desarrolla con 74 483 cursos a maestros, directores y supervisores; para esto se distribuyen 66 830 antologías para los mismos.

Los cursos de capacitación permiten programas de trabajo, estimulando al docente económicamente con becas e incentivos en efectivo. "En lo referente a

³⁷Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Departamento de Investigaciones Educativas. *Evaluación Cualitativa del Impacto, Primera Etapa. El significado del arraigo para los Maestros* México. IPN. 1993. p.107

³⁸Secretaría de Educación Pública. *Informe de Labores 1992-1993*. op.cit. p.16

incentivos al desempeño docente, cuyo objetivo es arraigar a aquellos que prestan sus servicios en las zonas rurales e indígenas de marginación extrema, en este período se estimuló el arraigo de 2700 docentes de más de 900 localidades dispersas".³⁹

La Supervisión escolar se da en dos vertientes; la primera propone otorgar los medios de infraestructura para facilitar la supervisión, reordenando el fortalecimiento y la práctica (La supervisión se lleva a cabo trimestralmente en mesas de trabajo donde se reúnen desde maestros hasta supervisores para analizar los contenidos y avances del Programa). La segunda vertiente, impulsa la construcción de espacios educativos y la dotación de mobiliario para educación en general.

El PARE se sumerge principalmente en la educación indígena, ofreciendo materiales acordes a las necesidades de cada región de los estados que en donde se desarrolla.

2. Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM).

La Secretaría de Educación Pública dentro de los programas compensatorios para el apoyo específico de actividades de educación, como el apoyo a la labor educativa del maestro dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica; creó en 1992 el Programa Emergente de Actualización del Maestro; donde ejecución es responsabilidad de los gobiernos de cada entidad a través del órgano correspondiente, siguiendo los lineamientos de la Secretaría con apoyo presupuestal y logístico.

2.1. Objetivos.

El fortalecer a corto plazo los conocimientos de los maestros para realizar su labor docente y propiciar condiciones que motiven hacia la actualización -----

³⁹IMM. p.17

permanente en el marco específico de informar y orientar a los maestros en el conocimiento de educación básica.

El reforzamiento del federalismo orientando a las entidades a que generen sus propias estructuras y estrategias para la actualización del maestro acorde a la normatividad nacional.

2.2 Características.

Al constituirse el Programa se impulsó el federalismo solicitando a las entidades que generen sus propias estructuras, estrategias y mecanismos para la actualización del maestro acorde a la normatividad nacional.

El programa lleva consigo la responsabilidad entre los estados y el gobierno federal con la creciente participación de los primeros. La actualización es un proceso cambiante continuo y a manera sistemática que fortalece el trabajo cotidiano en la escuela. Esta es la pieza fundamental entre los profesores, donde el primer enfoque es el trabajo; la estrategia es poner en juego los conocimientos y experiencia de cada uno para analizar nuevos materiales (guías didácticas, antologías y libros) enriquecer su trabajo docente y enriqueciendo a la vez. "El motor de la actualización del maestro es, entonces, la búsqueda que el propio docente haga para confrontar sus conocimientos y su práctica con sus propias metas y con las experiencias y conocimientos de otros".⁴⁰

El seguimiento y la evaluación permanente de las acciones ayudan a mantener las estructuras y los mecanismos y son la característica más importante del Programa.

La estrategia para la actualización incluye en intercambio de pensamiento de cada maestro y su trabajo en grupo en las reuniones de consejo; donde la dinámica del curso esta a cargo principalmente del director de la escuela que también esta sumergido en el propósito.

⁴⁰Secretaría de Educación Pública. Programa Emergente de Actualización del Maestro. Características México. SEP. 1992. p.3

La actualización busca informar de los propósitos y características del Programa y sus materiales; pero principalmente las necesidades de la misma. Esta se apoya en los recursos adicionales y se enriquece con las experiencias de otras escuelas. "(...)el enfoque de la actualización incluye como premisa la pertinencia de dar cabida a la diversidad de necesidades y de estrategias para la actualización y también mantener un marco nacional que oriente las acciones correspondientes".⁴¹

El seguimiento y la evaluación se llevan a cabo quincenalmente en reuniones de consejo fuera de clase entre: profesores, jefes de sector, inspectores y supervisores, con interacción de coordinadores estatales. La evaluación esta orientada a dos partes: Al trabajo grupal donde los maestros intercambian conocimientos y propuestas retroalimentándose; y el segundo a la parte de operación del programa, a la organización por entidad y nacionalmente.

2.3 Estrategia Operativa.

La estrategia de operativa encierra la organización , apoyo logístico, selección de expertos, instructores y sedes de capacitación; de recopilación de información y seguimiento de actividades y evaluación.

El propósito es establecer el criterio y la recomendación de acuerdo a la normatividad de la educación. Se toma en cuenta la atribución de los estados en la educación acorde a Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; de tal manera que el propósito contribuye a engrandecer la corresponsabilidad de la federación al acercamiento de los estados, gobiernos locales y comunidades en la toma de decisiones que mejoren la educación.

2.4 Logística.

Las sedes para la capacitación, los centros de recepción y distribución masiva de guías y libros se establecen en cada estado, buscando que estas se basen de

⁴¹Ibid. p.5

acuerdo a criterios geográficos y demográficos evitando los largos desplazamientos.

Las poblaciones escogidas cuentan con instalaciones adecuadas de alimento y hospedaje para la realización de los consejos, así como para la recepción y distribución de materiales. "(...)deberá vigilarse su capacidad y condiciones de almacenamiento y su ubicación geográfica, para atender las zonas con mayor dispersión de escuelas y sedes de capacitación...".⁴²

F. Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos.

"(...)todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir...".⁴³

Los Planes y Programas para la educación básica tienen 20 años aproximadamente de haber entrado al uso, sometiéndose a diversas reformas. Estos son el resultado de muchos esfuerzos exitosos; pero hoy muestran fallas que han sido señaladas por maestros, padres de familia y por la misma Secretaría de Educación Pública; así como por los estudios del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La base de la educación primaria la constituyen la lectura, las matemáticas y la escritura; estas permiten al hombre tener soporte racional. El conocimiento de los principios éticos y las aptitudes que se descubran en el niño le provocan la participación creativa y constructiva de nuestra sociedad, esto encierra su identidad y sus obligaciones. La educación debe impartirse de manera afín a nuestras costumbres e historia nacional, con honradéz, respeto y confianza.

A partir del criterio anterior se da paso a Programas de estudio nuevos que incluyen la renovación del libro de texto y que sin lugar a duda han creado polémica.

⁴²Ibid. p.2

⁴³Secretaría de Educación Pública. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. op.cit. p.68

Un ejemplo de estos es el Programa Emergente de formulación de Contenidos y Materiales Educativos, que tiene por objetivo:

- a) Fortalecimiento de la lectura, la escritura y la expresión oral.
- b) Reforzar el aprendizaje de las matemáticas desechando la lógica matemática e incorporando la solución de problemas de acuerdo al cálculo.
- c) Restablecimiento el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo; en lugar de la área de ciencias sociales.
- d) Reforzando el aprendizaje y el cuidado sobre la salud.

a. Libro de texto.

El libro de texto ha sido rediseñado, sin embargo, el de historia no ha sido posible hacerlo en totalidad, no obstante, se canaliza el esfuerzo hacia la orientación e información del maestro a través de guías para el maestro cada materia que la mayoría de alumnos de escuela primaria no conoce.

La historia dentro del libro de texto debe abarcar sucesos ocurridos en nuestro país como lo vivido en 1968, que refleja el manejo y la solución de situaciones políticas en nuestro país.

b. Guía para el maestro.

El propósito de estas guías es proponer al maestro elegir temas con contenidos básicos, mas adecuados y en casos suprimir cuestiones de poca importancia o que rebasen la capacidad de los educandos. Esto se realiza con los libros de texto que se utilizan con conceptos diferentes en temática y manejo.

Estas guías no son instrucciones rígidas, uniformes y cansadas. "Las guías pretende orientar y sugerir, en el marco de lineamientos claros, y cada maestro las adaptará a su estilo de trabajo y a las condiciones de sus alumnos y de su escuela".⁴⁴

⁴⁴ibid. p.71

G. Revaloración de la Función Magisterial.

Si algo es justo dentro de la transformación educativa en protagonistas, es el reconocer el trabajo del maestro; quien a través de él conoce las virtudes y debilidades del Sistema Educativo, trasmite sus conocimientos y coadyuva al desarrollo de la curiosidad por aprender del educando. "Sin su compromiso dedicado, cualquier intento de reforma se vería frustrado".⁴⁵

Dentro del Programa para la Modernización Educativa y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se llevan a cabo los siguientes aspectos:

a. Formación.

Para la formación del maestro los gobiernos estatales de acuerdo con la federalización de la educación propician facilidades para que él tenga las instalaciones necesarias, como bibliotecas, equipos de laboratorio, los planes, los programas para su actualización. Esta cuestión es debatible, ya que muchos maestros actualmente se quejan de falta de medios para lograr su actualización. La falta de cupo en las instituciones donde se imparte es un ejemplo.

b. Actualización.

Los cursos, las sesiones colectivas de estudio e intercambio de opiniones, así como el trabajo individual (contenido del Programa Emergente de Actualización del Maestro) son los medios con los que el maestro se actualiza, de acuerdo con el Programa de Modernización. Las guías, libros que proporciona el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos son la herramienta.

⁴⁵Ibid. pp.72,73

c. Salario Profesional.

El salario profesional esta entre tres y cuatro salarios mínimos para los docentes, no obstante este punto esta abierto a la desconformidad.

d. Aprecio Social.

"(...)una Educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro".⁴⁶

El gobierno Federal, el de los estados y los Municipales tratan de cumplir con su responsabilidad para que las condiciones básicas le permitan desarrollar de mejor manera sus funciones, sin embargo el esfuerzo no basta, ya que existen desvios de recursos y falta de motivación hacia el maestro.

e. Carrera Magisterial.

La creación de la carrera magisterial como parte del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica es la propuesta por la que los maestros de México pueden alcanzar su bienestar económico según el gobierno, sin embargo la inestabilidad económica rebasa cualquier propuesta que encierre la política educativa durante el periodo tratado. "Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial".⁴⁷

⁴⁶Ibid. p.77

⁴⁷Ibid. p.76

H. Consideraciones Finales del Capítulo.

El presente capítulo presenta una exploración del ambiente en el que el Programa Rincones de Lectura nace, crece y se desarrolla. El intento de modernizar a la educación se plasma en el Programa para la Modernización Educativa como eje medular de la política sexenal correspondiente al sexenio 1988-94.

Se describen además las funciones y objetivos de los Planes Compensatorios, además de otros grandes problemas que sucedieron en el mismo sexenio. Sin embargo, debemos considerar que lo interesante en este capítulo, es presentar el escenario de la educación básica a manera general, es decir, como se presentaba el panorama en la educación cuando Rincones de Lectura nacía y se desarrollaba.

El presente capítulo presenta una descripción del ambiente histórico del desarrollo de la educación en donde se describen los intentos por darle un sentido a la educación, en donde es evidente que las propuestas resultan buenas y bien escritas pero poco reales ya que dependen de factores como los intereses de personajes públicos, de falta de aplicación real lo que conlleva a vicios que hacen del proceso de modernización de la educación un proceso lento y en ocasiones con atrasos para los que deben beneficiarse con la educación.

La modernización de la educación además de enunciar propuestas y acciones, debe provocar que la educación automáticamente se eleve comprometiendo a todos a poner un granito de arena para hacer que las propuestas (que desde el punto de vista oficial no se le puede pedir nada ya que están completas) puedan llevarse a cabo sin discusión y que harían de nuestra nación una nación rica en educación.

Sin embargo, la intención del capítulo no es de ninguna manera el alagar a los conceptos que se proponen para hacer mejor educación sino afirmar que son buenos, pero que en la realidad de poco sirven ya que la situación actual no lo permite y creo que nunca lo ha permitido ejercer un concepto realmente tal y cual se escribe.

El programa para la modernización educativa es el principal lineamiento de educación dictado en el periodo 1988-1994, por lo que representa el marco con más referencia para el nacimiento y continuación del programa Rincones de Lectura como tema de estudio.

Dentro de la modernización educativa Rincones de Lectura representa la posibilidad real para los educandos de aprender a leer y escribir con gusto y no por obligación como lo hacíamos con el libro de texto.

Rincones de lectura propone materiales para la lectura y el aprendizaje acordes a las necesidades de cada región con diseño y contenido innovador.

En el presente capítulo se describen funciones y objetivos de programas compensatorios como lo son el Programa para el Abatimiento del Rezago Educativo y el Programa Emergente para la Actualización del Magisterio a los cuales Rincones de lectura aporta materiales y talleres, tratando de compartir la responsabilidad de la Administración Pública por hacer un manejo adecuado de los materiales que con recurso y por obligación del Estado llegan a través del programa Rincones de Lectura a los niños de todas las escuelas llamense éstas rurales, indígenas o urbanas en todo nuestro país.

CAPITULO II.- EL MODELO DE EDUCACIÓN BÁSICA Y EL PROGRAMA DE RINCONES DE LECTURA

En México la Educación siempre ha sido el principal instrumento que se ha manejado para integrar a la nación y elevar las condiciones de vida de los mexicanos. Desde el inicio de la independencia ya nunca se concibió la idea de un país con capacidad de progresar sin el sustento de la tarea educativa.

Para los reformistas y para la generación que viviera la pérdida de los territorios del norte del país, la construcción de un sistema democrático y republicano dependía de la elevación de la educación de la escuela primaria.

La Ley Orgánica de Juárez en 1857 enunciaba como principales ideas la libertad de enseñanza, la gratuidad y la obligatoriedad; Justo Sierra a fines del siglo pasado propuso la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes dando forma a la administración de la educación y articulando a los maestros en el proyecto de mejora de la educación.

Con la Revolución y posteriormente con la Constitución de 1917, José Vasconcelos convirtió a la educación en un movimiento que aglutinó intelectuales, artistas, científicos dominando a la dispersión. Vasconcelos hizo de la educación una causa nacional, dio tareas a los maestros e hizo crecer la infraestructura de la educación básica.

Jaime Torres Bodet, plasma el sentido educativo en el artículo 3o, al mismo tiempo que el magisterio se consolida como el principal protagonista en las transformaciones en los años cuarenta.

Los esfuerzos fueron característicos en toda la etapa independiente de nuestro país, dieron como resultado nuevas Instituciones y modelos de estudio en la educación que tenían como su enemigo principal el analfabetismo y como principal reto la formación de un nuevo Estado con Instituciones fortalecidas.

Sin embargo, el modelo de educación dependía en buena parte de las condiciones de nuestro país y del mundo entero, la segunda guerra mundial vino a cambiar el orden mundial y nacional, en estas condiciones la educación vuelve a ser centro de atención en el desarrollo del país. El discurso se planteó dando a ésta el papel de sustento de la industrialización. La educación llegaba al mayor número mediante un programa sostenido de manera consistente.

Por muchos años se dio este modelo, es decir solo se pretendía abarcar más educandos olvidándose de la calidad de la educación, ocasionando fenómenos de burocratización, e ineficiencias administrativas y pérdida de identidad de los maestros.

La situación internacional ha cambiado, el país vive crisis, la economía sufre transformaciones estructurales, las necesidades de empleo y competitividad se han acrecentado, los valores y la identidad de los maestros están sujetos a nuevas condiciones, donde es necesario cambiar el modelo educativo que busca el hacer llegar a mayor número la educación que no da cabida a la diversidad y pluralismo de nuestro país. En este marco el Programa para la Modernización Educativa propone a la educación del nuevo Modelo de Educación Básica como "(...)relevante, útil, moderna y de calidad".⁴⁸ El modelo de educación básica debe estar acorde a los cambios mundiales, para que se nos permita competir con el exterior.

La educación pública ha dado resultados a los largo de nuestra vida independiente, sin embargo es necesario dar un impulso, un cambio de fondo que permita cumplir el papel integrador nacional y de sustento del desarrollo económico y de justicia.

Es este el marco donde se encierra un nuevo concepto de dar educación, a manera del goce, basado en materiales que gusten a los educandos y propicie la lectura por gusto y placer y no por obligación; acorde a las necesidades de cada región o grupo.

⁴⁸ Consejo Nacional Técnico de la Educación. *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria. Introducción.* México CONALTE-SEP 1991. p.12

El Programa de Rincones de Lectura (PRL) promueve a la lectura como algo más que una habilidad mecánica; lo ve como un medio para obtener satisfacciones, emociones; para construir nuestro propio conocimiento, para cambiarnos.

Reconoce que los libros son cada vez más difíciles de obtener: cuestiones de costo y distribución por un lado, por otro los hábitos que ha creado la televisión, han contribuido a que la mayoría de los niños lean poco y casi siempre sean libros de texto el material de lectura que tienen a la mano o bien historietas. Libro y lectura para muchos es sinónimo de tarea escolar, de obligación, de dificultad.

A diferencia de ver televisión, que no necesita aprenderse, la lectura se plantea como un proceso complicado e individual que debe ser aprendido y es en la escuela donde se tiene que adquirir esa habilidad. Pero tener esa habilidad no significa necesariamente que se comprenda lo que se lee, o que es útil lo que se lee o que se goce y disfrute de la lectura. Mucho niños en esta época obtienen más satisfacciones, emociones e información de la TV que de los libros. El desarrollo cognitivo y la socialización han cambiado a partir de este estímulo visual tan accesible y persistente.

La TV cuida, pacifica, entretiene, informa, plasma una realidad hecha de imágenes y valores en millones de niños con gran cantidad de recursos expresivos. Casi todo puede verse en imágenes palpitantes, que ofrecen un goce perceptual.

Por otro lado la escuela tiene serios problemas para ofrecer alternativas de desarrollo perceptual y recursos expresivos. La escuela en muchos casos ha centrado su acción en el libro de texto y en una relación dependiente donde el maestro transmite conocimientos y otros aprenden.

A. Programa Nacional de Solidaridad y el Programa Rincones de Lectura.

Este programa nace con el sexenio de Salinas de Gortari y promueve la construcción de escuelas con la participación de la comunidad en general. Rincones de Lectura pone las herramientas de estudio y Solidaridad pone el inmueble donde llevar a cabo la clase.

a. Antecedentes.

Rincones de Lectura es un programa de la Secretaría de Educación Pública coordinado por la Unidad de Publicaciones Educativas que da inicio en 1986 distribuyendo 1500 acervos a alumnos de 3er. a 6to. grado de escuelas primarias de zonas urbanas.

Solidaridad inicia sus operaciones en 1988 enfocandose a crear y mantener escuelas, así como el otorgar becas a quienes lo necesiten; esto en coordinación con la comunidad en general.

Nuestro gobierno ha llevado a cabo esfuerzos para la construcción de espacios educativos, a pesar de lo anterior en el ciclo escolar 1988-1989 existía un rezago de 58,000 espacios en educación básica que tan solo comprendían educación primaria. Este déficit nacional correspondía al crecimiento a la demanda de servicios educativos, a problemas de índole geográfico, la falta de recursos y deficiencia en la aplicación del gasto.

Para el ciclo escolar 1991-1992 el Programa Rincones de Lectura empieza a atender escuelas de Solidaridad, tanto urbanas como rurales.

En el período 1991-1992 el Programa de Rincones de Lectura por medio de la Unidad de Publicaciones Educativas de la Secretaría de Educación Pública y en coordinación con el Programa de Solidaridad empieza a distribuir acervos a escuelas primarias rurales (de menos de 5 maestros por grupo) y a escuelas primarias urbanas (de 6 y mas maestros).

1. Objetivo.

Solidaridad tiene como objetivo rescatar la infraestructura educativa del país, básicamente en el nivel primaria, a través de la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos, apoyándose en la participación comprometida de las autoridades escolares, de la sociedad en general y del gobierno.

Abatir el rezago de espacios educativos que existe en el país es el principal objetivo de Solidaridad, para Rincones de Lectura el objetivo más importante es la propuesta de políticas en relación con la publicación de libros, fonogramas y publicaciones periódicas en la Secretaría de Educación Pública, el establecimiento de sistemas de distribución de publicaciones, especialmente aquellas que sean de interés para la superación del Magisterio nacional, para la dotación de acervos y principalmente a la comunidad estudiantil de educación básica en toda la república mexicana.

Rincones de Lectura como programa de la Secretaría de Educación Pública busca contribuir a elevar la calidad de la educación y abatir el rezago educativo, mediante la estrategia que incluye la producción y distribución de acervos bibliográficos en escuelas primarias.

La distribución de los materiales de Rincones de Lectura a escuelas públicas es la más importante meta para la Unidad de Publicaciones Educativas. "Producir más y mejores materiales y apoyos didácticos para alumnos, maestros y padres de familia y distribuirlos con oportunidad".⁴⁹

A partir de lo expuesto se define a la labor del Rincones de Lectura como la contraparte de Solidaridad quien proporciona el espacio educativo y quien crea, distribuye los materiales y los medios para usarlos; compartiendo un objetivo en común: el crear espacios para impartir educación y el proporcionar los libros y los cursos-talleres para utilizarlos.

⁴⁹Secretaría de Educación Pública. Unidad de Publicaciones Educativas. Metas y Acciones 1990-1991. México SEP-UPE 1990. p.3

Para el Programa de Solidaridad la lucha contra el rezago educativo se pone en marcha con los fines de "(...)brindar a la población en edad escolar el servicio educativo requerido y mejorar su calidad académica fundamentalmente en las zonas rurales, indígenas y colonias populares".⁵⁰

2. Operación de los Programas.

La operación del Programa Solidaridad y Rincones de Lectura siguen las principales líneas que enmarca el Programa para la Modernización Educativa: la premisa más importante de la política social que se expresa en el marco de la modernización, tiene como punto más destacado para Solidaridad la capacidad que proviene de la voluntad ancestral del pueblo mexicano de ayudar a quien lo necesite.

Para aprovechar esta actitud del pueblo mexicano fue necesario que esta se plasmara en un documento oficial que diera a conocer los lineamientos y sus funciones a manera institucional, "(...)es por eso que el 2 de diciembre de 1988 inicio su operación el Programa Nacional de Solidaridad, que empezó como un programa de atención inmediata a las necesidades y demandas más urgentes de los sectores de la población en una situación de pobreza extrema".⁵¹

La operación del Programa Solidaridad esta sustentada en el interés de crear espacios educativos en donde se pueda funcionar la operatividad del programa Rincones de Lectura, es decir, donde se pueda llevar a cabo el ofrecimiento del programa de acercar a la lectura con textos que son culturalmente relevantes a los educandos. De esta manera la operación por parte de Rincones de Lectura se centra en el combate al alto índice de abandono y de fracaso escolar, ofreciendo el placer y el deseo como los mecanismos más adecuados para su operación en las escuelas públicas de todo el país.

⁵⁰Secretaría de Desarrollo Social. Folleto de Infraestructura Educativa del Programa Solidaridad. México. SEDESOL. 1993. p.1

⁵¹Velázquez López Juan Celso. **EL Programa Nacional de Solidaridad un punto de vista Educativo. Capítulo 2.** Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. ENEP- Acatlán. 1994. p.47

La creación y restauración de escuelas por parte de Solidaridad, se establece en el Convenio de Desarrollo Social; en coordinación y respetando las normas del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) creando las instancias institucionales para la realización de los procedimientos de programación-presupuestación.

El gobierno Municipal desarrolla un papel fundamental en el desarrollo de las funciones de Solidaridad. La difusión del mismo así como promoción de los comités escolares de Solidaridad formados por padres de familia, alumnos y maestros esta a cargo de las autoridades escolares. Los ayuntamientos presentan las propuestas para creación o mejoramiento de escuelas con la validación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). La delegación de Secretaria de Desarrollo Social da la aprobación a través de la autoridad Municipal quien otorga el recurso al comité escolar que a su vez se encarga de ejecutar las obras.

La operación de Rincones de Lectura esta sustentada en una investigación que permite ver las condiciones existentes para su implantación, es decir a través del estudio se conocen las necesidades actuales con respecto a la lectura de los niños y jóvenes. "Se hace necesario entonces, realizar diversas pruebas de campo en escuelas de diversos tipos, tanto urbanas como rurales".⁵²

Rincones de Lectura distribuye acervos a escuelas publicas a nivel federal, estas incluyen a escuelas que han sido construidas y reparadas por Solidaridad. Entre 1989 y 1994 llegaron a más de 70,000 escuelas los acervos para escuelas rurales (paquete No. 1 y 2 con 92 y 61 títulos respectivamente,) y urbanas (paquete azulita y candido con cantidades desde 117 a 318 libros por acervo) que contienen libros del programa Rincones de Lectura que complementan la educación del niño con respecto a sus necesidades más importantes, así como a su lugar geográfico; es decir, estos acervos ofrecen un contenido de acuerdo a las necesidades de futuros trabajos que hablan de agricultura por ejemplo, además de que en ese material los niños encuentran el gusto por la lectura de inmediato por tener contenido de facil entendimiento y diseño diferente al libro de texto.

⁵²Secretaría de Educación Pública. Unidad de Publicaciones Educativas. Propuestas de Operación. México. SEP-UPE. 1990-1991. p.13

Tal es el caso del título "El cultivo del maíz", que le ofrece a quien lo lee la posibilidad de aprender cosas útiles para el manejo del maíz.

En la operación de Rincones de Lectura, toman parte importante además de las comunidades y comites estudiantiles, los coordinadores estatales, que son nombrados por las autoridades educativas estatales, estos coordinan la distribución, la recepción de los acervos, conducen a las escuelas para adherirse a Rincones de Lectura y mantienen actualizado el número de escuelas a atender coordinándose con la Unidad de Publicaciones Educativas. "Desde su inicio el Programa ha postulado la necesidad de que los padres de familia participen apoyando la práctica de la lectura y la escritura de sus hijos y colaboren con la escuela para garantizar el uso permanente del acervo de Rincones de Lectura".⁵³

Lo anterior representa la operación de manera básica del Programa Rincones de Lectura en los estados. Por su parte Solidaridad, opera a través de la participación comunitaria, esta se lleva a cabo proporcionando materiales no industrializados propios de cada región; como lo son: arena, grava, tezontle, piedra etc, y mano de obra no calificada. Es decir Solidaridad da con qué hacerlo y las comunidades lo llevan a cabo utilizando su mano de obra.

Es menester señalar que en su operación, el Programa Rincones de Lectura no se limita a la producción y distribución de acervos a escuelas edificadas o reconstruidas por Solidaridad o en general, las posibilidades que ofrece el programa rebasan con mucho esas actividades.

El programa se caracteriza en la práctica por toda una propuesta de orden cultural, supone la modificación de actitudes y procesos cognoscitivos, incide en la dinámica escolar y en la vida comunitaria, exige una permanente capacitación, actualización y transformación de puntos de vista de maestros y personal de los niveles intermedios del sistema educativo. Fomenta (por que lo requiere) procesos permanentes de sistematización, investigación y evaluación y su operación propicia la expresión individual y colectiva de los beneficiarios a partir de sus propias realidades y entornos culturales.

⁵³Merino Oliveros Georgina T. Participación de padres de familia en la práctica de la lectura y escritura de sus hijos. México. Unidad de Publicaciones Educativas 1994. p.2

Adicionalmente la operación del Programa de Rincones de Lectura se ubica en el contexto institucional que indudablemente posibilita su funcionamiento, pero también le impone la necesidad de desarrollar estrategias novedosas para superar los múltiples obstáculos inherentes a la estructura burocrática.

La comunidad representa un enlace entre Solidaridad y Rincones de Lectura. Para el primero representa el motivo para crear o reparar a través de ellos espacios educativos y para el segundo la oportunidad de brindarles materiales acordes a sus intereses y necesidades.

3. Resultados 1989-1994.

En seis años de operación Solidaridad cubrió las 32 entidades de la República construyendo 81,350 espacios para impartir educación. Las metas alcanzadas llegaron a abatir en un 99.2% el rezago nacional existente en 1988. De lo obtenido, el 62.4% fueron salones de clase, el 33.8% anexos, el 2.5% talleres y 1.3% laboratorios. Esto benefició a 3,290,077 alumnos, lo que equivale al 16.5% de los alumnos con matrícula en Educación Básica en el ciclo escolar 1992-1993.^{54nota}

De manera general el Programa Rincones de Lectura de 1988 a 1994 ha distribuido 15,826,556 libros, repartidos de la forma que se enuncia en los cuadros 2 y 3:

Cuadro 2. Escuelas Rurales (5 y menos maestros por escuela) atendidas. 1988-94.

| Tipo de acervo: | Cantidad: |
|----------------------------|------------------------------------|
| <i>Paquete Rural No. 1</i> | 38,778 (con 92 títulos por acervo) |
| <i>Paquete Rural No. 2</i> | 37,570 (con 61 títulos por acervo) |

*FUENTE DATOS TOMADOS DE ESTADÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO DE DISTRIBUCIÓN.

⁵⁴NOTA: Datos tomados del Folleto *Infraestructura Educativa del Programa Solidaridad*. Subsecretaría de Desarrollo Regional. SEDESOL. 1994. Dirección General de Seguimiento.

Cuadro 3. Escuelas Urbanas (6 y mas maestros por escuela) atendidas. 1988-94

| Tipo de acervo: | Cantidad |
|---|---------------------------------------|
| <i>Paquete Azulita</i> (Desde 1 hasta 5 grupos por grado) | 33,780 (de 116 a 553 libros por paq.) |
| <i>Paquete Cándido</i> (Desde 1 hasta 5 grupos por grado) | 34,281 (de 109 a 137 libros por paq.) |

*FUENTE. DATOS TOMADOS DE ESTADÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO DE DISTRIBUCIÓN.

Lo anterior tomando en cuenta que para finales de 1993 el número de escuelas primarias es de 85,916 Rincones atendido (incluyendo a las escuelas de Solidaridad) a 73,051 escuelas es decir al 85.02%. Para entender la distribución de acervos de Rincones de Lectura a los estados de la República ver el cuadro No. 12.

4. Participación Social.

Las acciones del Programa de Solidaridad gestionan a las comunidades para que adquieran terrenos donde se construirá el plantel o el espacio educativo, la donación del mismo terreno o la de materiales no industrializados propios de cada región. "En estos seis años de operación han participado las 32 entidades federativas. El estado de Oaxaca es el que más espacios educativos construyó, 8.0 por ciento del total nacional; Guerrero el 7.2 por ciento; Chiapas 6.8 por ciento; Jalisco 6.3 por ciento; Puebla y Veracruz con el 5.4 por ciento y Michoacán 5.0 por ciento".⁵⁵

El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica establece que los protagonistas de la transformación educativa deben ser los maestros. El magisterio es la pieza clave para formar lectores y escritores. Es él quien tiene -

⁵⁵Secretaría de Desarrollo Social. Folleto de Infraestructura Educativa del Programa Solidaridad.op.cit. p.4

la tarea principal de promover que los niños inicien su aprendizaje del sistema de escritura y conozcan los códigos propios de la lengua escrita.

Sin embargo, desde su comienzo Rincones de Lectura a manifestado la necesidad de que los padres y la comunidad en general participen apoyando la práctica de la lectura de sus hijos y colaboren con la escuela para garantizar el uso permanente del acervo de Rincones de Lectura. "Se ha insistido en que particularmente, la sociedad de padres de familia participe en la recepción de acervos y cuidado de los materiales".⁶⁶

5. Impacto Social.

Solidaridad ha desarrollado una cultura de conservación y mantenimiento de inmuebles y mobiliario de escuelas públicas, en donde participan las comunidades escolares y las autoridades municipales, con una entusiasta participación social.

Por su parte Rincones de Lectura ha despertado el deseo de tener en las manos un libro que no resulta cansado y tedioso para el niño, que al final acaba leyendo por gusto y no por obligación, lo que nos hace cuestionarnos: ¿en dónde estaban estos libros cuando íbamos a la primaria?

El impacto social ha despertado la necesidad de los colegios particulares de tener los libros del programa. Las maestras desean adquirirlos llevando el trámite necesario o la compra de los mismos, y en ocasiones protestando por no estar beneficiados con los libros de rincones de lectura.

b. Recomendaciones.

Los esfuerzos que ambos programas llevan a cabo no son suficientes, por lo que es menester señalar que existen desviaciones (el en caso de la distribución de acervos de Rincones) por personajes de la política municipal principalmente,

⁶⁶Merino Oliveros Georgina T. Participación de Padres de Familia en la Práctica de la Lectura y Escritura de sus Hijos. op.cit. p.2

para lo que se requiere una mejor observancia en la distribución de los mismos. Aquí se recomienda facultar al comité escolar de solidaridad para encargarse del arribo y del resguardo del mismo, en coordinación con el representante del Programa Rincones de Lectura.

Lo anterior viene a romper con el pensamiento tradicional por parte de la gente, que piensa que únicamente los desvíos se dan en Municipios del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante señalar que la aportación de responsabilidad por parte de la autoridades educativas estatales, teniendo su participación bien definida ayudará a restringir los desvíos y a clarificar los destinos. Una vez más es importante el actuar colaborando y tomar a la educación con responsabilidad.

B. EL Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el Programa Rincones de Lectura.

El rezago educativo se presenta como uno de los problemas a combatir directamente por los programas compensatorios y por Rincones de Lectura con diversas herramientas como lo describiremos.

a. Marco General.

La política de ataque al rezago educativo esta orientada a incrementar la oportunidad de accesos a la educación y a mejorar la calidad de la misma para todo el pueblo, pero principalmente a aquellos que por sus condiciones tienen menos posibilidad de tenerla.

El alto índice de reprobación escolar y el abandono (ver cuadro 4) que ocurre en las comunidades rurales, nos hace reflexionar, sobre todo en el papel que tiene la educación en el desarrollo nacional y la obligación del Estado de impartir la equidad de la educación, pero principalmente sobre el establecimiento de acciones y programas para el abatimiento del rezago de la educación básica.

El cuadro 4 nos muestra los índices de deserción y reprobación en las escuelas primarias de nuestro país de 1988 a 1994. Estos índices la Secretaría los obtiene a través de la matrícula escolar que se identifica cada ciclo escolar y en los inventarios levantados por la misma a cada escuela por grupos y por alumnos.

Cuadro 4. Índices de Deserción y Reprobación en Primaria. 1988-94.

| Ciclo Escolar | Deserción | Reprobación |
|---------------|-----------|-------------|
| 1988-89 | 5.3% | 10.3% |
| 1989-90 | 5.7% | 10.3% |
| 1990-91 | 5.3% | 10.1% |
| 1991-92 | 4.6% | 9.8% |
| 1992-93 | 4.1% | 8.7% |
| 1993-94 | 3.9% | 8.3% |

*FUENTE: SEP. DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. SERIE HISTORICA, 1994.

La Secretaría de Educación Pública desarrolla un conjunto de programas encaminados a promover, dentro y fuera de escuela, la práctica permanente de la lectura y la escritura. Estos programas tienen como objetivo el que leer y escribir sea el fundamento del aprendizaje y la esencia de la formación básica. Por su parte el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como el Programa para Abatir el Rezago de la Educación subraya la importancia formativa que tiene la práctica de la lectura y la escritura; así mismo enfatiza el valor educativo que tiene la interacción con libros y textos.

Producir textos es un componente prioritario e ineludible en la estrategia para abatir el rezago de la educación básica. Se sabe que el rezago se encuentra en el aprendizaje a leer y escribir; que ocasiona la reprobación y el abandono, principalmente en las zonas con mayores carencias.

La necesidad de trabajar por parte de la población de menos a catorce años es otro de los factores que aumenta el índice de abandono escolar y reprobación --

en las escuelas mexicanas lo que ocasiona pérdidas económicas. "Las pérdidas económicas que se provocan con la reprobación escolar son enormes; se calcula que el número de desertores en las escuelas primarias en el año de 1988 fue de 3 millones de alumnos que dio como resultado la pérdida del trabajo de un año de 75 mil profesores, representando una pérdida económica de más de 37 mil 500 millones de pesos mensuales pagados en sueldos a esos maestros, solo en el nivel de primarias".⁵⁷

Para la Unidad de Publicaciones Educativas que coordina el Programa de Rincones de Lectura el producir y distribuir textos es una actividad que reforza el aprendizaje escolar, además de la impartición de talleres donde participan los maestros. Por ello la formación de los niños como lectores y como escritores es la propuesta del Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica. "No hay duda, el gran reto para formar lectores y productores de texto se encuentra en la concepción y prácticas del maestro en torno a la lectura y la escritura; en ellas radica el nudo y se encuentran las claves para la formación de lectores y productores de texto. Y para enfrentar tal reto, es insustituible la participación de maestros y maestras con sensibilidad y experiencia".⁵⁸

En este marco nace en 1992 el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE); siguiendo lo planteado por el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica en donde Rincones de Lectura tiene una participación estratégica en la producción de libros y distribución de acervos impulsando la lectura, la escritura y la capacitación en la escuelas que atiende el Pare, que tienen el rezago más arraigado.

⁵⁷Velázquez López Celso Juan. El Programa Nacional de Solidaridad un Punto de vista Educativo. *op.cit.* p.116

⁵⁸Secretaría de Educación Pública. Unidad de Publicaciones Educativas. Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Básica. Folleto de Curso Taller para Autores de Maestros. México. UPE. 1994. p.1

b. Propuesta de Rincones de Lectura para el Programa para Abatir el Rezago Educativo.

Las propuestas con que el programa Rincones de Lectura se desarrolla dentro del Pare se pueden clasificar en tres tipos:

1.-La formación de instructores y capacitadores para la asesoría de maestros de escuelas que atiende el Pare; siguiendo el lineamiento de buscar la calidad en la Educación.

2.-El desarrollo e impartición de talleres en cada Entidad por los coordinadores de Rincones de Lectura (los coordinadores son los responsables del programa Rincones de Lectura en cada estado) , donde se apoya a los asesores y maestros dentro de su región para el manejo y uso de materiales de Rincones de Lectura. También en donde se divulga:

-La práctica y la reflexión de la lectura y la escritura.

-El conocimiento de los libros de Rincones de Lectura.

-En el manejo de las guías del uso de los libros de Rincones (Acto Seguido I,II y II).

3.-La distribución de acervos con libros y materiales didácticos que forman parte medular de la propuesta de ofrecer publicaciones de calidad.

c. Acciones de Rincones de Lectura en el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).

El Programa Rincones de Lectura en coordinación con el Pare efectúa las siguientes acciones:

-Atiende el incremento en la demanda del servicio educativo por el elevado crecimiento de la población en las zonas principalmente de Chiapas,

Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, llevando a cabo distribución de acervos y capacitación para el uso de los mismos. Esto incluye escuelas indígenas.

-Atiende a comunidades ubicadas en lugares con geografía de difícil acceso y con limitaciones de comunicación.

-Produce textos con componentes prioritarios e ineludibles en una estrategia encaminada a abatir el rezago educativo.

-Forma pequeñas bibliotecas con materiales de Rincones de Lectura.

-Da capacitación directa a maestros de acuerdo a la enseñanza-aprendizaje.

-Promueve el préstamo domiciliario sugiriendo formas para el uso de los libros del Rincón.

-La Unidad realiza investigaciones sobre la disponibilidad y uso del acervo en una muestra representativa de escuelas. Esta investigación ha permitido ajustar las sugerencias a las escuelas a través de los coordinadores estatales y afinar los programas de producción de materiales para la redotación.

d. Consideraciones.

La Unidad de Publicaciones Educativas como parte de la Secretaría de Educación Pública contribuye con el Estado para ofrecer educación de calidad distribuyendo materiales, capacitación y asesoría, así como evaluación y seguimiento de las propuestas y acciones de Rincones de Lectura dentro del Pare siguiendo los lineamientos de los programas compensatorios. De esta manera y con resultados se justifica el gasto del presupuesto como inversión en la causa nacional que es la educación.

Sin embargo, es importante señalar que a pesar del gran esfuerzo que la Unidad de Publicaciones Educativas lleva a cabo es necesario reforzar la capacitación de maestros y atacar la ignorancia de las autoridades que piensan que los libros

de Rincones distraen al profesorado de las labores cotidianas de sus cursos tradicionales.

Rincones de lectura no pretende hacer a un lado la tradición en el modo de impartir la clase, ni hacer a un lado los materiales que se han venido utilizando, sino trata que el maestro utilice los libros para apoyarse en su clase diaria, para resolver los problemas de lectura y escritura codyuvando y no contradiciendo la forma de impartir educación de los profesores.

Se llega a la anterior conclusión por que los libros de Rincones de Lectura no pretenden desbancar al libro de texto o a la clase tradicional, sino por el contrario pretende hacer más dinámica la clase y dar apoyo en la lectura y la escritura al libro de texto.

C. La Descentralización Educativa y el Programa Rincones de Lectura.

La descentralización es un principio necesario para impartir educación de acuerdo a las necesidades que actualmente requiere nuestro país, la toma de decisiones propias permite a los estados contribuir al proceso de modernización de la educación.

a. Antecedentes.

"Hoy el esquema centralizado resultante se ha agotado y por consiguiente, resulta costoso e ineficiente".⁵⁹

Uno de los objetivos de Rincones de Lectura es participar en los planes de descentralización que enmarca el Programa para la Modernización Educativa.

Para Rincones el hacer participe de la educación a las autoridades educativas estatales es tarea fundamental. El Programa delega responsabilidad a la red de

⁵⁹Secretaría de Educación Pública. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. op.cit. p.6

coordinadores estatales en el manejo, la distribución y la capacitación de los materiales.

Al estudiar retrospectivamente el devenir de la educación mexicana, se observa que a lo largo de las cuatro últimas décadas el modelo educativo propuesto y manejado por el Estado ha variado en poca manera. Esto ha desembocado en una crisis educativa, enunciada en el Programa para la Modernización de la educación básica.

En el documento citado se enuncian problemas, como el de la calidad del servicio educativo, la deficiente formación del profesor, la deserción escolar, la desvinculación entre la investigación y la docencia; el analfabetismo y la masificación de la enseñanza; pero principalmente la centralización de funciones en la educación.

Por lo anterior se hizo necesario la reestructuración del sistema educativo mexicano a través de la descentralización de funciones, responsabilidades y dotar de capacidad ejecutiva a los organismos que forman parte de la educación federal.

"Dentro de las acciones de coordinación y administración efectuadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), se continúa fortaleciendo la descentralización de la Educación Básica y normal, adecúa permanentemente los sistemas, métodos, procesos, organización y articulación de sus unidades administrativas y de las entidades agrupadas en el sector educativo; asimismo se dan a conocer a los trabajadores docentes y no docentes así como a la sociedad en general, los objetivos y avances de la modernización educativa, y el aspecto jurídico se impulsa el desarrollo armónico de las relaciones laborales entre ellas y sus subordinados y promueven en las dependencias la realización de actividades sustantivas del sector".⁶⁰

⁶⁰Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1992-1993. op.cit. p.112

b. Objetivos de la Descentralización Educativa y el Programa de Rincones de Lectura.

Las pretensiones de la descentralización educativa están encaminadas a promover la racionalidad, la participación y el desarrollo comunitario. El objetivo del PRL es hacer como el Programa para la Modernización Educativa lo enuncia, a la educación una responsabilidad nacional distribuyendo materiales de calidad y de fácil acceso a los educandos.

Es importante señalar que se persigue el hacer llegar a más población los medios para que reciban educación, pero con la asesoría de personal capacitado, que va desde el maestro hasta nuevas estrategias para aplicar los métodos. Lo anterior incluye la dotación de materiales acordes a las necesidades y la elaboración de normas administrativas que permitan a quien imparte y administra la educación estar facultados para la toma de decisiones que reduzcan la burocracia en la educación. De acuerdo a lo anterior durante el sexenio de Miguel de la Madrid se formula el Decreto para la Descentralización Educativa, como resultado del reconocimiento de la ineficiencia e ineficacia del sistema educativo.

El fin de la Descentralización Educativa es que los estados de la República de manera gradual asuman, las funciones de administración de los servicios de educación básica que prestaba de una manera centralizada la Federación.

La eficiencia y la calidad son los objetivos más importantes de la Descentralización Educativa que caracterizan en este aspecto a Rincones de Lectura. "La eficiencia y la calidad de la enseñanza pueden mejorarse con mayor participación de los gobiernos locales y de la comunidad en la Educación Básica y Normal que imparte el gobierno federal".⁶¹

La participación de la comunidad en el desempeño de Rincones de Lectura permite la retroalimentación del mismo, reformándose constantemente y promoviendo la participación desde la difusión de los materiales hasta la distribución de los mismos en coordinación con las autoridades locales.

⁶¹ Secretaría de Educación Pública. Coordinación General para la Descentralización Educativa. **Compilación del Decreto de Descentralización Educativa.** México. SEP. 1984. p. 1

Rincones de Lectura promueve la descentralización haciendo participes en la toma de decisiones a los coordinadores, a los jefes de sector y a los padres de familia, otorgandoles responsabilidad de uso, de resguardo y permitiendo la elaboración de propuestas.

c. Marco Jurídico

El Programa Rincones de Lectura de acuerdo por lo propuesto en la Ley General de Educación (Ver capítulo segundo de la ley General de Educación), contribuye al afianzamiento del Federalismo Educativo. La Ley Orgánica de la Administración Pública (artículos 22 y 38) le otorga facultades y responsabilidades a la autoridad local para elaborar propuestas de distribución, de uso y manejo del programa.

Así mismo promueve que en la distribución participen las autoridades, tomando a su cargo el establecimiento de sedes para el arribo de acervos, cantidad de escuelas a atender y formas de llevar a cabo la distribución en su localidad.

d. Acciones en la Descentralización Educativa del Programa Rincones de Lectura.

Tomando en cuenta que: "La desconcentración es el primer paso de la descentralización que se define como el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo pueda ser ejercida por los puntos centrales."⁶²

Rincones de lectura lleva a cabo las siguientes acciones:

- Delega autoridad a los participantes locales, en manejo, distribución y uso de acervos.

⁶²Fuentes González Benjamín. *La descentralización Educativa. Serie Conferencias.* México. Escuela Normal Superior. 1986. p.5

- Consulta con la autoridad local la estrategia de distribución (fechas, sedes).
- Permite el nombramiento de los Coordinadores Estatales por la autoridad educativa local.
- Atiende propuestas de los estados para la elaboración de materiales y estrategias de uso.

e. Consideraciones.

La descentralización Educativa es parte medular del amplio proceso de actualizar el sistema educativo a adaptarlo a las necesidades presentes del país.

La descentralización es un proceso paralelo al movimiento de renovación educativa escrito en el Programa para la Modernización Educativa que tiene propósitos de revalorar a la escuela, a la función magisterial, corregir desviaciones y principalmente romper con la inercia burocrática y fomentar la creatividad de los maestros mexicanos para elevar la calidad de la educación.

D. El Banco Mundial y el Programa Rincones de Lectura en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

Existen básicamente cuatro estados que por su rezago educativo necesitan de un trato especial, el Banco Mundial como organismo monetario aporta financiamiento para atenderlos.

a. Antecedentes.

La atención a la problemática del rezago educativo es una preocupación que ha requerido el esfuerzo conjunto de todo el pueblo mexicano. Este requiere de medios y recursos para su realización y su continuidad.

La falta de recursos y financiamiento ha venido ganando espacios en la culminación de proyectos para la lucha en contra del rezago educativo.

Es principalmente en este punto donde el Sistema Educativo aprovecha el financiamiento de Banco Mundial para elaborar propuestas para combatir el rezago educativo. Este organismo internacional tiene programas de apoyo a la educación a través de financiamiento que aprovecha Rincones de Lectura.

Existen entidades que por sus características geográficas y étnicas constituyen focos en donde el rezago es más evidente, tal es el caso de entidades que en este apartado tratamos; nos referimos a los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

Históricamente estos cuatro estados han sido característicos del rezago en materia educativa; esto se podría explicar y excusar de muchas maneras, pero no es nuestro objetivo encontrar algún o algunos culpables del mal y descuido educativo que sufren los mismos; sino de explicar cómo un organismo internacional como lo es el Banco Mundial participa en el Modelo de Educación Básica a través del Programa Rincones de Lectura en la lucha contra el analfabetismo, el abandono escolar, ofreciendo los recursos financieros para enfrentar el reto de ofrecer educación de calidad, para todos y hasta el lugar más apartado.

b. Financiamiento.

El Banco Mundial aporta los recursos financieros y Rincones de Lectura los aprovecha produciendo cierta cantidad de libros como dotación para los estados mencionados, (7000 ejemplares de 50 títulos para la formación de "azulita" que llegó a estos estados en el periodo 1992-93) pero además con el mismo recurso se da lugar al pago de honorarios de quienes participan en las acciones que Rincones de Lectura como es la capacitación, el hospedaje, el alimento, los materiales para llevar a cabo los talleres, entre otros.

Para 1994 el Banco Mundial en cuestión de producción de libros de Rincones de Lectura financió entre otros, los títulos para Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca que el cuadro 5 nos describe.

Cuadro 5. Algunos Títulos financiados por el Banco Mundial en 1994.

| TITULO | TIRAJE | COSTO TOTAL |
|-----------------------------------|---------------|-------------------|
| 1 EL PIZARRON ENCANTADO | 41940 | 146.160,90 |
| 2 RQUIRRIRRIN RQUIRRIRRAN | 14000 | 47.796,00 |
| 3 MANOS A LA OBRA | 14000 | 49.000,00 |
| 4 QUE SI QUE NO QUE TODO SE ACABO | 42000 | 42.000,00 |
| 5 ADIVINANZAS INDIGENAS | 14000 | 5.488,00 |
| 6 ESCUDOS ROTOS | 14000 | 36.680,00 |
| 7 LA LLEGADA DEL VIORREY | 14000 | 36.680,00 |
| 8 DE LO QUE CONTARON AL FRAILE | 14000 | 41.160,00 |
| 9 EL DIARIO DE LA MARQUEZA | 14000 | 42.980,00 |
| 10 NEGRITA | 42000 | 89.880,00 |
| 11 PAPIOLAS II | 14000 | 38.080,00 |
| 12 LA BRUJITA ATARANTADA | 42000 | 96.600,00 |
| 13 BICHOS DE AFRICA I Y II | 42000 | 73.080,00 |
| 14 BICHOS DE AFRICA III Y IV | 14000 | 24.640,00 |
| 15 SERIE MORENA I Y II | 14000 | 21.000,00 |
| 16 SERIE MORENA III Y IV | 14000 | 21.240,00 |
| TOTAL DE EJEMPLARES | 383940 | |
| TOTAL M/N | | 812.464,90 |

*FUENTE: PROGRAMA EDITORIAL 1994 ELABORADO POR LA SUBDIRECCION DE PRODUCCION DE LA UPE.

"Como parte de las acciones del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), se esta realizando el proyecto de evaluación a la calidad de la educación primaria, con financiamiento del Banco Mundial, en el cual se evalua el aprendizaje de los alumnos en los estados que presentan un significativo atraso educacional".⁶³

⁶³Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1992-1993.op.cit. p.109

La asignación del recurso por parte de Banco Mundial se realiza a través del presupuesto para el Programa Rincones de Lectura; que es manejado por la Unidad de Programas Compensatorios que pertenece al Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE).

c. Acciones.

Básicamente Rincones de Lectura enfoca las acciones más importantes a la dotación de acervos y la capacitación.

La primera encierra la producción de los materiales que conforman los acervos a distribuirse a las escuelas que atiende el Programa para Abatir el Rezago Educativo en los cuatro estados. La producción esta financiada por los recursos que provienen del Banco Mundial.

De 1992 a la fecha se han distribuido acervos de las siguiente manera a los cuatro estados:

Cuadro 6. Número de Paquetes enviados a los estados que financia el Banco Mundial 1988-94.

| TIPO DE PAQUETE | | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|
| ESTADO | RURAL 1 | RURAL 2 | AZULITA | CANDIDO |
| CHIAPAS | 3678 | 3678 | 1189 | 1192 |
| GUERRERO | 2383 | 2383 | 1338 | 1349 |
| HIDALGO | 1867 | 1869 | 674 | 736 |
| OAXACA | 2883 | 2906 | 1211 | 1283 |

FUENTE: RELACIONES DE ESCUELAS DE BANCO MUNDIAL ATENDIDAS 1993 Y 94. DEPARTAMENTO DE DISTRIBUCIÓN UPE

Con respecto a la capacitación Rincones de Lectura realiza:

- Proyectos de promoción e investigación sobre el uso de los libros dentro del aula.

-Forma instructores a través de cursos de capacitación impartidos en los lugares en donde se distribuyen los acervos y en las escuelas atendidas.

-Realiza evaluaciones en tiempos determinados del avance en la lecto-escritura.

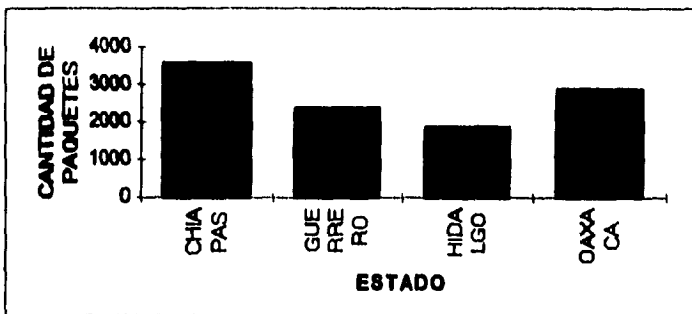
"El propósito de estas acciones es producir materiales para el maestro de aula, con sugerencias particulares para el uso del acervo."⁶⁴

e. Evaluación

Considerando que la participación en financiamiento por parte del Banco Mundial hacia Rincones de Lectura es creciente en poca medida y tomando en cuenta la disposición de esa organización para brindar financiamiento a los estados con más pobreza; concluimos que el cobro del financiamiento resulta alto porque encierra un interés bancario, que se cobra posteriormente con su rédito respectivo. La ayuda internacional no debe perseguir lucro, debe contar con planes de verdadera ayuda, no vale la ayuda si esta se transforma conforme pasa el tiempo en deuda. Sin embargo debemos tomar en cuenta que en nuestro país no contamos con un organismo de esa naturaleza y a nivel mundial es único. El Banco Mundial financió la distribución de acervos para escuelas rurales como lo muestra la grafica 3 y 4, escuelas urbanas como lo muestran las gráficas y 5 y 6.

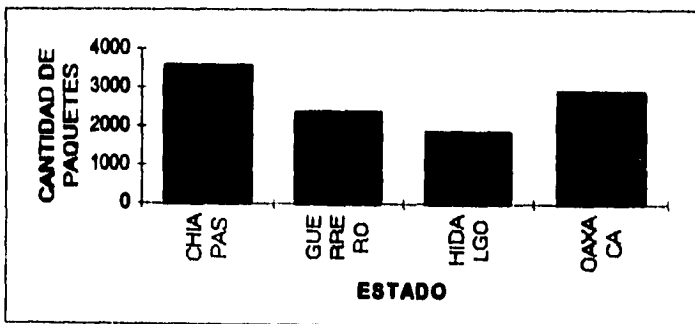
⁶⁴Unidad de Publicaciones Educativas. Programa para Abatir el Rezago Educativo. Uso de los Libros del Rincón en el salón de clases. México. UPE. 1994. p.3

Gráfica 3. Número de Escuelas Primarias atendidas con Paquete No. 1. 1988-94.



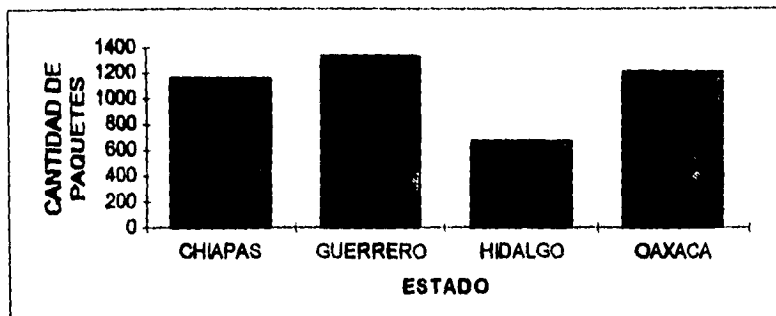
*FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Gráfica 4. Número de Escuelas Primarias atendidas con Paquete No. 2. 1988-94.



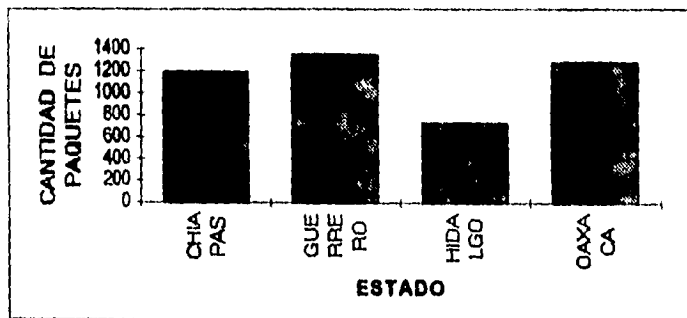
*FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Gráfica 5. Número de Escuelas Primarias atendidas con Paquete Azulita. 1988-94.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Gráfica 6. Número de Escuelas Primarias atendidas con Paquete Cándido. 1988-94.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

f. Consideraciones Finales del Capítulo.

El modelo de educación básica actual plantea soluciones, sin embargo, existe la necesidad de comprometer a cada uno de los ciudadanos y a quienes dirigen la educación para llevar a cabo los enunciados que se plasman en documentos.

La realidad de nuestro país en cuestión de educación es difícil y necesita además de documentos, acciones que permitan palpar avances reales en materia educativa.

La educación básica actual necesita estar sustentada en realidades acordes a nuestra situación actual, no se puede esperar alcanzar resultados, si existen desigualdades económicas y propuestas que son rebasadas por aspectos inflacionarios e intereses ajenos a la educación.

El modelo de educación básica puede ser modificado cada seis años para sustentar un proyecto político, pero nunca podrá estar sustentado socialmente si no ofrece una verdadera posibilidad al pueblo mexicano de tener acceso a los medios de educación.

Dentro de éste modelo la contribución para atacar el rezago en los estados con más atraso educativo es una de las preocupaciones que Rincones de Lectura encierra y combate, utilizando hasta el último medio en la consecución de recursos financieros. Rincones de Lectura aprovecha las instancias financieras que ofrece el Banco Mundial, en ocasiones sin pensar que el financiamiento necesariamente será cobrado con rédito tan alto como los de la misma deuda externa.

Sin embargo, es relevante la actuación de Rincones de Lectura dentro de la educación básica, ya que el impacto y la impresión causada en los años en que ha distribuido libros a todas las escuelas del país ha sido sin precedente, causando la misma inquietud por aprender con los libros tanto en el primer grado, como en el sexto.

Rincones de Lectura viene a llenar el hueco que los materiales didácticos habían dejado vacío, permitiendo la entrada de lecturas ajenas totalmente a la -

historia y costumbre mexicana, Rincones de Lectura coadyuva a fomentar el aprendizaje en la educación básica mexicana.

Queda abierta la opinión del funcionamiento de los programas que le dan forma al modelo de educación básica mexicana.

CAPITULO III.- ANALISIS Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.-

Este capítulo pretende exponer las razones por las cuáles se requiere la implantación de cambios en la Unidad de Publicaciones Educativas.

Básicamente las transformaciones y nuevas creaciones serán el resultado del análisis de necesidades que las diferentes áreas requieren para el mejoramiento administrativo de la Unidad de Publicaciones Educativas y para la mejor coordinación del Programa Rincones de Lectura.

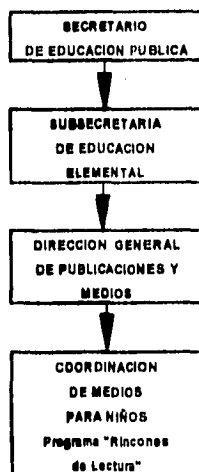
A. Cómo se crea la Unidad de Publicaciones Educativas.

La estructura orgánica que antecede a la Unidad de Publicaciones Educativas coordinando el Programa Rincones de Lectura; históricamente data del año 1986, cuando la preocupación y perseverancia de las autoridades educativas, da como resultado la propuesta de un programa que ofrece, producción y distribución de materiales de contenido innovador; que propone una nueva forma de impartir el aprendizaje de la lectura, a través del goce y el placer acorde a sus características esenciales de origen y situación geográfica; buscando la transformación del aprendizaje de obligación a placer.

Es en 1986 dentro de la Coordinación de Medios para Niños donde se realiza en nacimiento del programa, dependiente de la Dirección General de Publicaciones y Medios de la Secretaría de Educación Pública, como lo describe el cuadro 7 que a continuación se presenta.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Cuadro 7. Organigrama Vigente en 1986 de la Coordinación de Medios para niños con respecto a la Secretaría de Educación Pública.



*FUENTE: COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS

Los primeros trabajos del Programa Rincones de Lectura fueron difíciles; con falta de recursos, de gente y principalmente de un espacio que permitiera avanzar más rápidamente con la administración que requería desde su principio este ambicioso programa.

En este periodo ya se hacían notar dos diferentes áreas de trabajo principalmente: la producción y la distribución de acervos; esta última no tan complicada como en el presente (ver cuadro 12), debido a que se empezó distribuyendo sólo 5000 acervos a escuelas dentro de la periferia de la ciudad de México, lo cual la tornó fácil. Por su parte, el área de producción editorial trabajaba en la elaboración de los libros que formaron los primeros acervos; sin embargo, no existía un organigrama definido. En todos las labores que se llevaban a cabo no existía una división del trabajo, ya que todos participaban confusamente en todas las encomiendas.

En el año de 1989 por crecimiento natural y reconocimiento de las autoridades educativas por su buena labor, el Programa empieza a ser coordinado por la Unidad de Publicaciones Educativas aún dependiendo estructuralmente de la Dirección General de Publicaciones y Medios, asumiendo la Dirección la creadora del Programa, la Maestra Marta Acevedo Valdés con una experiencia de 20 años en investigación de la educación básica; quedando establecidas sus funciones dentro de la Administración Pública centralizada y siendo publicadas en el diario oficial de la federación en marzo de 1989.

"Corresponde a la Unidad de Publicaciones Educativas:

I.-Proponer políticas en relación con la publicación de libros, fonogramas y publicaciones periódicas de la Secretaría;

II.-Formular el programa anual de publicaciones de la Secretaría, coordinando las propuestas de las unidades administrativas de la misma y de las entidades del sector educativo, y en su caso, editar y distribuir los libros que éstas le propongan;

III.-Establecer sistemas de distribución de publicaciones, especialmente de aquellas que sean de interés para la superación del magisterio nacional y para la dotación de acervos;

IV.-Proponer las políticas para el intercambio de publicaciones con otras dependencias y entidades del país y del extranjero;

V.-Conducir las relaciones institucionales de la Secretaría con la industria editorial y artes gráficas, en coordinación con la Dirección General de Derecho de Autor;

VI.-Diseñar y promover la política editorial de la Secretaría y coordinar las actividades de ésta con las autoridades del sector educativo, relacionadas con la industria editorial y artes gráficas y,

VII.-Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que le encomiendan al Secretario".⁶⁵

En 1989 la Unidad de Publicaciones se traslada por cuestiones de espacio a la calle de Tecoyotitla en la colonia San Angel. En ese lugar dura aproximadamente un año para posteriormente mudarse a su lugar actual en la avenida Isabel la Católica 1106 en la colonia Américas Unidas.

La Unidad de Publicaciones Educativas en ese entonces, dependía directamente de la Subsecretaría de Coordinación Educativa, empezando en ese año con la producción de materiales para la formación de acervos para escuelas primarias rurales (hablamos de los paquetes de libros 1 y 2 que fueron los primeros en gran escala en llegar a escuelas primarias a nivel federal. Ver gráficas 3 y 4) y escuelas de preescolar. Por cierto de estos últimos no existe un antecedente de control.

Con los movimientos ocasionados por la política nacional se dan constantes cambios en la Secretaría de Educación Pública, la Unidad de Publicaciones se mantiene vigente, aunque con cambios en la estructura organizativa de la misma Secretaría.⁶⁶

La Subsecretaría de Educación Elemental pasa a llamarse Subsecretaría de Educación Básica en 1992, de la cual la Unidad de Publicaciones empezó a depender directamente. Con el nuevo cambio en 1993 se crea la Coordinación General de Proyectos Especiales.⁶⁷ Esta dependía directamente del C. Secretario y a la cual pasó a formar parte la Unidad, manteniéndose en el organigrama hasta 1994. Durante este periodo la Unidad de Publicaciones --

⁶⁵Diario Oficial de la Federación. **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública**. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1989. p.44

⁶⁶NOTA: Es usual que por factores de poder y sectarismo al arribo de un nuevo secretario provoque la salida de los mandos subsecuentes antiguos y la llegada de la gente de confianza a esos puestos del nuevo secretario.

⁶⁷NOTA: Esta coordinación no existía hasta 1992, y fue creada para dirigir todos los proyectos educativos que se mantenían en esta etapa, como la implantación de la computación en las escuelas secundarias y otros tantos proyectos; sin embargo, esta coordinación tuvo la mala fortuna de ser creada para una persona, de tal manera que al terminar el sexenio Salinista terminó también la existencia de la misma.

coordinó la dotación de los paquetes de libros "Azulita" y "Cándido" que llegaron a escuela primarias urbanas (Ver gráficas 5 y 6).

La estructura orgánica interior de la Unidad durante todos estos años sufrió pocos cambios, es decir, la organización se preocupó más por atender la operación del Programa que por crecer orgánica y administrativamente.

Su Dirección mostró siempre la constante preocupación por lograr conservar su espacio como propuesta de mejoramiento al nivel de la educación básica, siguiendo como eje el reconocimiento a la educación como una causa nacional que a todos incumbe, realizando actividades acordes a los planes y programas gubernamentales como lo es la modernización y descentralización educativa.

Para finales de 1994 la Unidad de Publicaciones mantiene una disposición clara de distribuir publicaciones a todas las escuelas del país, sigue luchando por la obtención de recursos y por su justificación dentro de la Secretaría de Educación Pública.

B. Situación actual.

La situación actual de la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE) esta inmersa en el contexto Institucional, y por ende no esta exenta de la crisis que enfrenta nuestro país. La Unidad trabaja en la edición y distribución de libros tanto a escuelas primarias rurales como urbanas, reforzando la práctica de la lectura y de la escritura primordialmente en la aulas destinadas a la Educación Básica.⁶⁸

La Unidad de Publicaciones Educativas comparte la preocupación nacional de dotar con herramientas a la población infantil que coadyuven junto con el libro de texto a la elevación del nivel educativo.

⁶⁸NOTA: La Unidad de Publicaciones Educativas mantiene su función principal que es la coordinación del Programa "Rincones de Lectura", a pesar de las deficiencias que se mezclan con los trabajos cotidianos, la tardanza en la autorización para el ejercicio del presupuesto y los constantes cambios de mandos altos.

Con este fin la UPE produce y distribuye a través de una red de coordinadores estatales (personajes nombrados por las autoridades educativas estatales que son responsables de la distribución y control de los paquetes de rincones de lectura en su estado), libros destinados sobre todo a los niños; y a partir de 1994 también a los maestros y a los padres de familia.

La edición de los libros que produce la UPE, se lleva a cabo a través de una licitación nacional donde se establecen las bases del concurso y quien ofrezca las mejores condiciones para producir los libros, se hace acreedor al contrato de producción del título a imprimir.

La necesidad de asegurarse de que los libros se reciben y quedan a la disposición de los niños, así como la de conocer las formas de usarse y las consecuencias de su empleo, siguen llevando a la UPE a desarrollar programas de capacitación para los maestros y los padres de familia, a celebrar reuniones nacionales con los coordinadores estatales en donde se lleva a cabo evaluaciones, sin embargo; en estas no se plantean correctamente, con objetivos y metas. Las propuestas son confusas y poco claras; es decir, no se establece el compromiso de engrandecer el programa siguiendo un lineamiento claro, que sea propuesta de la Unidad de Publicaciones. Más bien se trabaja conforme a las circunstancias inmediatas, es decir, no se planea.

La Unidad de Publicaciones Educativas no cuenta con un manual de operación para los coordinadores estatales, por lo que a pesar del gasto que significa la comunicación telefónica, estos confunden el manejo de la información administrativa, en desarrollo de prácticas de distribución de acervos e impartición de talleres con los libros, en control de escuelas y más.

La Unidad de Publicaciones coordina el Programa Rincones de Lectura distribuyendo libros en diversos paquetes y de acuerdo con el número de grupos por grado en las escuelas. Hoy en día los acervos de la UPE ya han sido enviados a la mayoría de escuelas primarias en el país, sin embargo, la Unidad no cuenta con una supervisión directa en la distribución por entidades, no hay tiempos establecidos para la ejecución de la distribución, esto no-

considerando la participación de los coordinadores estatales de Rincones de Lectura.⁶⁹

La Unidad no cuenta con una política clara en el manejo del personal que ahí labora, en algunas áreas, el trabajo es confusamente responsabilidad de todos, no existe una disciplina de respeto por parte de los empleados hacia los horarios establecidos, pocos son los que rinden un informe claro de sus actividades y pocos también los que podrían definir claramente cuál es su función dentro de la Unidad de Publicaciones Educativas.

La área de Recursos Humanos esta mezclada con la de Recursos Financieros, de tal manera que los problemas que le ocurren al personal no tienen un conducto claro en la solución. Esto no quiere decir que no se ofrezcan soluciones sino que no están bien conducidas.

De las 83 personas que laboran para la Unidad de Publicaciones 30.12% tiene como base la plaza federal, en donde cabe señalar que los rangos más altos son: Director de Area y Técnico superior, el 37.34% percibe sueldo a través de nomina del Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) y el 32.53% labora por medio de un contrato por honorarios que son asimilados a la aplicación del presupuesto anual. Estos dos últimos no cuentan con ningún tipo de prestaciones ni servicios médicos, lo que resulta grave; tomando en cuenta que representan el 69.87% del personal que ahí labora que tienen gastos médicos propios y familiares.

En el cuadro 8 podemos observar los tipos de puestos que existen la Unidad de Publicaciones Educativas y las cantidades que hay de cada uno, así también la forma en que perciben su salario o sus honorarios.

⁶⁹NOTA: En las comunicaciones con los coordinadores estatales se ha comentado el uso "político" que las autoridades dan a los acervos; desviándolos y entregándolos de acuerdo a su tendencia e interés político.

Cuadro 8. Relación del personal de la Unidad de Publicaciones Educativas pagado por Honorarios, por Plaza Federal y por Nómina de CONAFE.

| POR HONORARIOS | CANTIDAD |
|-----------------------------|-----------------|
| JEFATURAS | 8 |
| SUBDIRECCION | 2 |
| PROMOTORES | 14 |
| CHOFER GENERAL | 1 |
| TECNICO EN INFORMATICA | 1 |
| CORRECTOR DE ESTILO | 1 |
| | 27 |
| POR PLAZA FEDERAL | |
| DIRECTOR DE AREA | 1 |
| TECNICO SUPERIOR | 14 |
| TECNICO ESPECIALIZADO | 2 |
| CHOFER DE DIRECTOR | 1 |
| AUXILIAR ADMINISTRATIVO | 1 |
| SECRETARIA EJECUTIVA B | 2 |
| SECRETARIA EJECUTIVA C | 1 |
| SECRETARIA EJECUTIVA D | 1 |
| | 25 |
| POR NOMINA DE CONAFE | |
| JEFE DE ALMACEN | 1 |
| AUXILIAR ADMINISTRATIVO | 2 |
| JEFE DE SECCION | 1 |
| EMPACADORES | 27 |
| | 31 |

*FUENTE: AREA DE PERSONAL DE LA UPE. MARZO DE 1995.

El manejo de correspondencia resulta tardado y muy costoso. La información que se debe hacer llegar a los coordinadores y demás personal que tiene relación con la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE) se envía a través de Servicio Postal Mexicano o bien por DHL que resulta caro y en ocasiones no llega a su destino a tiempo.

Uno de los problemas más importantes que ocurren en la planeación es la descoordinación entre Departamentos; no existe y no se da, una consulta previa y específica del número de escuelas que se atenderán, lo que da como resultado que la producción de libros en muchas ocasiones sea corta.

La Unidad de Publicaciones Educativas no cuenta con alguna política de ventas seria en exposiciones y ferias, el sistema de facturación es lento, debido a que no se maneja en la Unidad sino en el Consejo para el Fomento Educativo (CONAFE).

Los libros de Rincones no cuentan con un lineamiento que permita esclarecer cuáles títulos efectivamente se pueden vender o cuáles no. Los precios están sujetos a cambios constantes y de acuerdo al criterio de la Dirección.

En los cursos y talleres que se imparten en escuelas tanto rurales como urbanas no existe un resultado estadístico que permita comparar los avances entre año y año en impartición de capacitación.

La Unidad de Publicaciones Educativas no cuenta con una infraestructura de divulgación y difusión de las actividades que realiza, así como también con un reglamento legal que impida el desvío de los acervos para usos que no estén contemplados por la Unidad; esto ocasiona que algunas Instituciones se agencien los trabajos o que traten de usar de forma personal los acervos que son labor de la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE).

Todo lo anterior produce un desfase en la información que rompe con las relaciones coherentes en las partes que componen a la Unidad de Publicaciones, lo que lleva a una disgregación de la estructura de la misma.

a. Estructura Actual.

Por estructura se entiende, el conjunto de relaciones que se dan dentro o de manera interna con estabilidad, que articula a los diferentes elementos de un sistema concreto. Las relaciones internas, dan lugar a la función de cada partícipe y coadyuvan a explicar el proceso de cambio del sistema. La distinción de las relaciones internas es la capacidad de dar coherencia a la organización y fuerza a la Unidad.

El orden de las partes y la distribución que da forma a la Unidad de Publicaciones Educativas dependiente de la Secretaría de Educación Pública carece de una relación bien establecida; sus funciones están desarticuladas como para lograr una adecuada relación jerárquica.

El grupo de elementos que la forman, están relacionados internamente, pero no tienen una función definida, todos participan en todo.

"La idea de estructura implica orden, acomodamiento o distribución que observan los elementos constitutivos de un todo; igualmente se refiere a la combinación de partes que tienen ciertos vínculos, o la unión orgánica de elementos de un cuerpo, obra u objeto.

Las estructuras administrativas corresponden al momento más estático de la organización; en ellas se determina el número y características de las unidades que forman parte de una Institución, así como su ubicación y el tipo de relaciones o interconexiones que se establecen entre sí; representan un medio orientado a la consecución de los objetivos por alcanzar y el soporte primordial en la coordinación de actividades, estando supeditadas a las estrategias y políticas institucionales".⁷⁰

⁷⁰Gallardo Rodríguez Jose Francisco. Análisis de la Estructura Administrativa de la villa ecuestre del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional. Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. UNAM. 1990. p.48

En el momento presente, la Unidad de Publicaciones Educativas se encuentra organizada de la siguiente manera:

1. Dirección. Tiene la responsabilidad de dirigir los trabajos de la Unidad coordinando las diferentes áreas y repartiendo el trabajo.

1.1 Subdirección de Producción. Las funciones son llevar a cabo la propuesta de producción para la formación de nuevos acervos, de establecer los contratos con autores o coeditores, así como con las editoriales y dar forma a las licitaciones.

1.1.1 Departamento de Edición. Este selecciona y dictamina libros; cuida su composición tipográfica, ilustración y diseño. Elabora presupuestos y calendarios de producción.

1.1.2 Departamento de Producción. Cotiza y vigila la impresión, encuadernación y entrega en almacén de los libros.

1.1.3 Departamento de Control Autoral. Prepara los contratos con editores y autores; cuida su cumplimiento.

1.2 Subdirección Técnica. Sus funciones son las de capacitar a los maestros, directores y autoridades educativas para el uso y el cuidado de los acervos de Rincones de Lectura. La investigación sobre el uso de los acervos. La difusión de las acciones de la Unidad y los materiales del acervo entre los niños, los maestros y los padres de familia.

1.2.1 Departamento de Investigación. Realiza estudios sobre la distribución de los acervos, su cuidado, disponibilidad y uso, para orientar los trabajos de la Unidad. Realiza estudios sobre la práctica de la lectura y de la escritura dentro y fuera del aula con el mismo propósito.

1.2.2 Departamento de Capacitación. Prepara material para apoyar a los coordinadores estatales, los directores de escuela, los maestros y padres de familia con sugerencias en cuanto al cuidado, la disponibilidad y el uso de los acervos de Rincones. Organiza cursos, talleres y reuniones en los distintos niveles para repartir dichos materiales, plantear las sugerencias y recoger las experiencias de los coordinadores estatales, los directores de escuela, los maestros, los padres de familia y los alumnos en cuanto a su interacción con los acervos.

1.2.3 Departamento de Difusión. Da a conocer los acervos de Rincones de Lectura, los materiales de capacitación y los resultados de las investigaciones en el ámbito escolar y entre la población en general.

1.3 Coordinación Administrativa. Gestiona y vigila la obtención de los recursos con que trabaja la Unidad, así como su aplicación. Se hace cargo del personal.

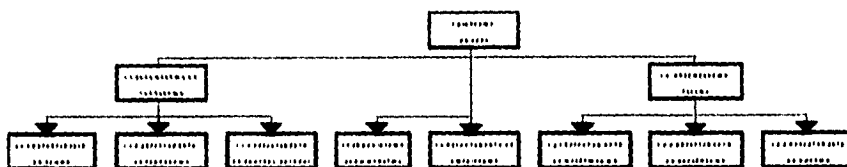
1.4 Departamento de Distribución. Se encarga de enviar el material a las coordinaciones estatales. Vigila que sea recibido y atiende las peticiones especiales.

El organigrama en donde se representan las distintas áreas que dan forma a la Unidad de Publicaciones Educativas presenta falta de funcionalidad. De acuerdo con las estructuras de las dependencias de la Administración Pública mexicana dentro del sector educativo; el orden de los mandos en una dirección de área debe presentarse de la siguiente manera: Dirección de área, Subdirección de área, Coordinación de Administración de la Dirección de área y Jefatura de Departamento.

A partir de este argumento, se deja ver que el organigrama de la Unidad de Publicaciones no permite distinguir los niveles jerárquicos que son indispensables para el funcionamiento estructural y de toma de decisiones dentro del sistema, entendiéndolo a éste como el conjunto de relaciones interdependientes entre sí, que se dan dentro de la Unidad y que la conforman como un sistema en donde el sustento para lograr la consecución de los objetivos está relacionado con el buen o mal nivel entre las relaciones de las ---

diferentes áreas. Las áreas de la Unidad de Publicaciones Educativas se representan en el cuadro 9 que a continuación se presenta.

Cuadro 9. Organigrama de la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE) en 1994.



*FUENTE: COORDINACION ADMINISTRATIVA DE LA UPE.

C. Diagnóstico General.

En sentido general este capítulo pretende demostrar la carencia de propuestas, mecanismos administrativos y logísticos internos como el utilizar correctamente y con todo el provecho a la herramienta de informática con que se cuenta; que no le permite a la Unidad de Publicaciones Educativas su correcto desenvolvimiento desde el punto de vista exclusivamente administrativo, como sistema y organismo centralizado de la Administración Pública Federal.

a. Diagnóstico por áreas.

A manera de análisis explicaremos las deficiencias por áreas, para proponer a partir de este diagnóstico los mecanismos para el mejoramiento de la Unidad de Publicaciones Educativas.

1. Dirección.

"La palabra 'Dirección', viene del verbo 'Dirigiere'; éste a su vez se forma del prefijo 'did', intensivo, y 'Regere': regir, gobernar. Este último deriva del sánscrito 'raj', que indica 'preeminencia' ".⁷¹

En este caso, la Dirección de la Unidad de Publicaciones Educativas se caracteriza por la transparencia en el manejo de los recursos financieros y por su disposición a elevar la calidad de la educación a través de la Unidad; coordinando el programa Rincones de Lectura, sin embargo, muy a menudo existen necesidades de tomar decisiones y hacer propuestas directrices para la solución de problemas de emergencia o cotidianos, es aquí donde la falta de organización y el establecimiento de prioridades juega su papel más importante. La falta de un orden de contingencias no permite resolver a tiempo y por importancia las urgencias, pero si confunde más los trabajos.

Existe poco ambiente humano en las relaciones de la Dirección con otras áreas que permita establecer la comunicación y que provoque el entendimiento, y por lo tanto el incremento de la relación entre las mismas. En ocasiones la Dirección hace como que explica y los mandos siguientes hacen como que entienden.

La Dirección debe implicar el conseguimiento de un lineamiento por parte de los trabajadores de la misma. La Dirección no ha luchado por desarrollar la vocación de servicio en la Unidad, para obtener que los empleados aprendan a actuar y pensar colaborando, a trabajar en grupo y a compartir el objetivo general de la Unidad de compromiso de educación, no la responsabilidad en su trabajo personal, lo que no significa, que se tengan sólo responsabilidades coordinadas por la Dirección sino que además las distintas áreas deben desarrollar sus responsabilidades.

En todos los procesos que se desarrollan en la UPE, existe la necesidad de solicitar autorización de la Dirección; lo que resulta poco funcional si tomamos en cuenta que la Descentralización Administrativa es una de las propuestas de -

⁷¹Gallardo Rodríguez, José Francisco. op. cit. p.52

la política educativa del presente periodo y no solamente en la educación sino en todo el aparato burocrático nacional.

Para descentralizar es menester desconcentrar, es decir, delegar autoridad para posteriormente a quien se le desconcentra pueda ejercer funciones de administración con la facultad que le otorga la norma de quien la delega. Es en este punto que la Unidad encuentra uno de sus peores aspectos: tener que pedir autorización para todo a la Dirección, no bastando con informarle. Aquí es claro que existen movimientos o decisiones que por su importancia tienen que ser autorizadas por la Dirección, pero algunas, ya que otras solo provocan más burocracia y pérdida de tiempo; es el ejemplo de los trámites internos.

Esto contradice lo que sostiene un autor:

"La dirección es aquel elemento de la administración en el que se logra la ejecución efectiva de lo planeado, que consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de las operaciones para realizarlo y las determinaciones de los tiempos y números necesarios para su realización, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autoridad, y simultáneamente vigilando que se cumplan en la forma adecuada todas las ordenes emitidas".⁷²

La carencia de un Manual General de Organización que especifique todas las funciones a que esta sujeta la Dirección, así como las demás áreas provoca que la entropía vaya en constante aumento en el seguimiento que se le hace a una orden.

Pero no solamente la Dirección no cuenta con un manual que describa las funciones de administración; sino que en general la Unidad no cuenta con el mismo.

⁷²Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas. Teoría y Práctica, Segunda Parte*. México. Limusa. 1981. pp. 308-3011. Cit. en: Gallardo Rodríguez Jose Francisco. *op.cit.* p.53

La elaboración de este manual permitirá la correcta observancia en el cumplimiento de las actividades de la Unidad y de quienes la conforman.

1.1 Subdirección de Producción.

En esta área se desarrollan muchas de las tareas principales de la Unidad de Publicaciones Educativas, tales como: la planeación, la coordinación de producción así como la selección de los títulos que se tienen que imprimir para ser incluidos en los nuevos acervos, y en conjunto con la Dirección la configuración de los acervos.

Esta área nace en 1989 por crecimiento de las funciones y de la administración misma de la Unidad de Publicaciones Educativas.

Como en el caso de la Dirección; ésta Subdirección carece del manual interno de organización y procedimiento lo que coadyuva a la permanencia de vicios y entropía dentro del área.

La importancia de esta Subdirección, radica en ser encargada de la coordinación de producción de los libros que son la parte material que permite darle sentido al programa; por lo que en la medida que se esta establezca tiempos de entrega en la producción, se efectuará a tiempo la distribución a escuelas en todo el país. La Subdirección debe establecer una planeación en la producción acorde a la distribución para que los acervos lleguen en un periodo de tiempo previsto a las escuelas.

"El Programa Rincones de Lectura tiene entre sus propósitos más importantes la producción de materiales de lectura relevantes para distintos niveles".⁷³

La carencia de una coordinación en la elaboración del plan de producción basado en la consulta con la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEP y esta Subdirección, para saber correctamente el monto de escuelas a atender un año antes; no permite plantear en otras áreas la correcta -----

⁷³Unidad de Publicaciones Educativas. *Rincones de Lectura una propuesta cultural y un Programa educativo*. México. UPE-SEP, 1992. p.1

distribución de los acervos y la impartición de talleres para el uso de los materiales en los diferentes estados de la república, pero si da paso a elaborar un plan de atención a escuelas omitidas, lo que ocasiona un caos en el apartado de títulos y cantidades en inventarios, que corresponde a otra área.

El problema más frecuente es la falta de respeto a las fechas de entrega de los tirajes que se elaboran tanto en editoriales nacionales como en extranjeras; esto tomando en cuenta que existen contratos donde se estipulan las condiciones claramente.

En cuestión de calidad de impresión la familia editorial mexicana no presenta ningún rezago, comparándola con las editoras extranjeras; ¿entonces por qué no aprovechar a estas y dar trabajo y ganancias a los empresarios mexicanos?.

Rincones de Lectura tiene una amplia gama de propuestas de títulos para elaborar que contribuirán a alcanzar los objetivos y metas del programa como el ofrecer libros de contenido acorde a la situación geográfica; no hay necesidad de importar títulos que nada tienen que ver con las necesidades de los educandos mexicanos.

Esta Subdirección debe llevar a cabo un programa de planeación serio y con tiempo, que evite cambios de última hora. Por ejemplo, en ocasiones por instrucciones de esta Subdirección, el Departamento de Distribución toma en cuenta títulos como definitivos en la configuración de los acervos (ésta Subdirección decide la configuración junto con la Dirección) a distribuirse, también considerando apartados para otros requerimientos en sus inventarios. Esta información se hace llegar al Departamento de Difusión y estos a su vez a los coordinadores estatales; y cuando ocurren los cambios de última hora todo el trabajo de meses atrás no sirve de mucho por que la información no es correcta ya que la información cambió.

Con respecto a la situación de jerarquía interna de la Subdirección no se observa ningún problema, a pesar de la carencia de un Manual de Organización. La mayoría de los problemas que se describen tienen que ver con el descuido de los Departamentos que dependen de la misma y que describiremos más adelante.

1.1.1 Departamento de Edición.

Entre las funciones que desarrolla este Departamento en conjunto con la Dirección y Subdirección a la que depende, son la de seleccionar y dictaminar libros de Rincones de Lectura.

El antecedente del Departamento esta en la Subdirección de Producción que desconcentrando funciones de la misma crea en 1990 el área de Edición.

El área tiene un jefe de Departamento y dos correctores de estilo. Como es una área que no necesita de mucha administración se pueden diagnosticar muy pocos problemas; entre los que destacan que el personal no cuenta con tiempos de trabajo establecidos, lo que ocasiona contratiempos en la entrega de los libros ya corregidos.

La falta de una Secretaria le obliga al personal en ocasiones a dedicar tiempos a otras actividades que no le competen.

Por otra parte el Departamento no cuenta con un sistema de control con respecto a los libros que se le autorizan como préstamo, para trabajos de revisión o corrección para nueva producción.

El Departamento carece de la capacitación necesaria para el manejo de la edición en computadoras, tomando en cuenta que la área cuenta con el equipo necesario para llevarlo a cabo.

Entre las carencias del Departamento se enumeran:

- 1. Falta de personal para archivo, comunicación y control de material (Secretaria).**
- 2. Carencia de horarios establecidos para su personal.**
- 3. Ausencia de capacitación al personal para la edición de libros en computadoras (tienen el equipo necesario).**

1.1.2 Departamento de Producción.

"Cotiza y vigila la impresión, encuadernación y entrega en almacén de los libros".⁷⁴

Este Departamento al igual que los dos anteriores fue creado en 1990, debido al crecimiento natural de la Subdirección de Producción, al incremento de títulos y tirajes de los mismos en la UPE; como consecuencia del crecimiento en cobertura del Programa "Rincones de Lectura" en escuelas primarias de toda la República.

Poco ha sido el desarrollo de éste en funciones y en personal. Hasta la fecha esta conformado por una persona que ha funcionado como Jefe de Departamento.

En la área se maneja todo lo referente a la producción y terminado de los libros de Rincones de Lectura, éste no lleva a cabo un archivo definido sobre las producciones anteriores que la Unidad de Publicaciones ha llevado a cabo históricamente desde el año de 1986.

El Departamento carece de un Manual de Funciones en donde se señale cuáles son las obligaciones del mismo independientemente del Manual de la Unidad de Publicaciones, es decir, no define un lineamiento de actividades propias del Departamento.

El Departamento carece de un proceso de control de calidad mínimo, para la revisión previa de los libros que se imprimen, ni con un calendario real de fechas de entrega. Carece del control de recepción a bodegas.

No maneja un inventario de negativos de los títulos que forman el acervo de Rincones de Lectura.

⁷⁴NOTA: Dato obtenido de un análisis hecho por el Director de la Unidad a su llegada en Enero de 1995.

Entre las carencias más importantes que se enumeran en el Departamento están las siguientes:

1. Falta de un proceso de control de calidad efectivo.
2. Falta de un control de inventarios de material referente a la producción (caso de negativos de texto y portadas).
3. Falta de un Manual de Organización y Funciones.
4. Falta de un calendario real de fechas de entrega de material a bodegas.
5. Falta de capacitación para el uso de procesos de producción a base de computadoras.
6. Falta de una política de presión para la entrega de títulos a Editores.

1.1.3 Departamento de Control Autoral.

"Prepara los contratos con editores y autores; cuida su cumplimiento".⁷⁵

Este Departamento no cuenta con un organigrama interno, y lo forman solo dos personas; un jefe y un asistente. Entre los trabajos que desarrolla, está el de establecer las condiciones legales a través de un contrato con los autores y los editores para la producción de libros; y en coordinación el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) las licitaciones para la producción de los mismos sean estos nacionales o extranjeros.

Su antecedente está en la Subdirección de Producción que desconcentrando las funciones crea el Departamento de Control Autoral en 1990. Maneja la situación legal de la Unidad de Publicaciones Educativas. Cabe mencionar que no elabora los contratos directamente del personal que labora por honorarios.

⁷⁵NOTA: Dato obtenido de un análisis hecho por el Director de la Unidad a su llegada en Enero de 1995

Tomando en cuenta que este Departamento es el encargado de darle legalidad a la Unidad debería establecer las funciones correctamente de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de las áreas de la Unidad.

Considerando que un contrato legal estipula el tiraje del título que se produce así como los tiempos de entrega y en caso de haberlo; las prórrogas, es responsabilidad del mismo, y no lo hace, el informar a las áreas de interés de las situaciones del mismo legalmente. El manejo de esta información es difícil obtenerla. Para otras áreas es muy importante que fluya la información ya que el correcto control de la recepción y entrega de los tirajes son responsabilidad del Departamento de Distribución y el desface ocasiona confusiones.

En ocasiones se dan incrementos de tirajes y la información no se da a conocer a tiempo, lo que ocasiona desequilibrio en los controles de recepción en bodegas.

El Departamento no cuenta con un manual de Organización interno en cuanto a los trabajos que elaboran, tales son los contratos para autores y para editores, no se sigue siempre la misma política para la elaboración de los títulos ya sean nuevos o reimpressiones.

La Unidad no cuenta con una política establecida de ventas de ningún tipo y debido a que en el Departamento se maneja todos los asuntos con respecto a libros; es importante que emita información sobre los títulos que según lo estipulado en los contratos se puedan vender o no y bajo qué circunstancias.

Entre las carencias más importantes con que cuenta este Departamento se enumeran las siguientes:

1. No cuenta con un Manual de Organización para el desarrollo de funciones.
2. No cuenta con el personal necesario para la satisfacción de las necesidades del mismo Departamento, es decir, tiene un exceso de trabajo y un déficit de personal para las labores que ahí se desarrollan.

3. A pesar de que se le solicita a tiempo información en la mayoría de los casos no da respuesta a las mismas solicitudes y en ocasiones lo hace a destiempo. (Caso de los títulos que se pueden vender o no y sus condiciones).
4. No cuenta con un control de regalías para autores y editores, en cuestión de libros por derechos.
5. Carece de un programa de apoyo legal para los trabajadores de la Unidad, como en los casos de obtención de vivienda, salarios, seguro, entre otros.

1.2 Subdirección Técnica.

El área que abarca la Subdirección básicamente esta encaminada a coordinar los trabajos educativos de la Unidad de Publicaciones con respecto a la política del Sistema Educativo para la Educación Básica y de la misma Unidad, a través de la elaboración de guías, manuales y la impartición de cursos.

A pesar de que incluye tres funciones por separado establecidas formalmente; la Subdirección no cuenta con división de trabajo, ya que éste es confusamente responsabilidad de todo su personal. Por ejemplo las labores del Departamento de difusión son escasas.

Esta Subdirección carece de un Manual de Organización en general, de personal con línea de trabajo definido y horario establecido. Pero lo más importante es que no cuenta con un plan anual de capacitación, investigación y difusión que contemple objetivos y metas, así como un sistema de evaluación mensual y anual.

La Subdirección tiene entre sus funciones la coordinación del área de Informática, que no esta constituida como Jefatura de Departamento y que no es precisamente afin a la capacitación o investigación, en cuestión de manejo; la primera es técnica y las segundas básicamente teóricas. La primera por su importancia y de acuerdo a las necesidades de la Unidad merecería optimizarse y depender de otra área mas afin y darle un rango de Jefatura.

Esta área cuenta con un sistema de red Prime XL700, con servidor y 17 terminales, que inadecuadamente se utilizan en su mayoría como máquinas de escribir y cuenta con las funciones de mantenimiento de red, asesoría al personal en general e impresión.

La Subdirección tiene a su cargo la coordinación de las siguientes funciones:

De Capacitación.- Apoya a los maestros de aula, directores y autoridades educativas con sugerencias didácticas y materiales para que los acervos de Rincones de Lectura sean utilizados creativamente en el aula y fuera de ella. Así mismo, realiza acciones para fomentar la disponibilidad y cuidado de los acervos.

De Investigación.- Realiza estudios sobre el uso del acervo y sistematiza experiencias de capacitación para retroalimentar las políticas de la Unidad y, en su caso, ajusta las estrategias de trabajo.

De Difusión.- Realiza acciones de difusión de los materiales del acervo entre los niños, los maestros y padres de familia, carece de el mínimo Manual de Organización.

De Informática.- Administra red con 17 terminales, es utilizada básicamente para labores de captura, redacción de oficios y control de inventarios en general. Se desperdicia en un 50 por ciento. Carece de una optimización y de cursos de capacitación.

1.2.1 Departamento de Investigación.

Esta área básicamente hace estudios sobre el uso de los libros de Rincones en los estados. Retomando las experiencias para llevar a cabo los ajustes necesarios a las políticas de la Unidad en capacitación y edición de guías y manuales.

El Departamento carece de una organización administrativa de un documento que indique cuáles son las funciones y quienes son los encargados de llevarlas a cabo. No cuenta con un organigrama interno.

1.2.2 Departamento de Capacitación.

Se dedica a brindar apoyo a los maestros y coordinadores del programa en los estados y forma a los asesores en cada entidad. Promueve cursos de actualización y talleres con materiales del programa en coordinación con las autoridades de los programas compensatorios, sugiere métodos para el mejor manejo y disposición del acervo.

El Departamento no cuenta con alguna función definida, con un Manual de Organización y tampoco con una administración de sus labores clara.

Es el encargado de organizar la reunión nacional con los Coordinadores estatales de Rincones, carece en ella de objetivos y metas concretas y claras.

No tiene una buena comunicación y planeación en la organización de eventos. No cuenta con un organigrama interno ni con una relación jerárquica del personal.

1.2.3 Departamento de Difusión.

Las labores de difusión son prácticamente inexistentes, no existe plan de trabajo coordinado ni una política de difusión establecida.

El personal participa en todas las encomiendas y nadie tiene un trabajo definido. El personal no define sus trabajos y no presentan informe detallado de los eventos, donde se participa.

No cuenta con un Manual de Organización ni con un programa de difusión a nivel federal.

1.3 Coordinación Administrativa.

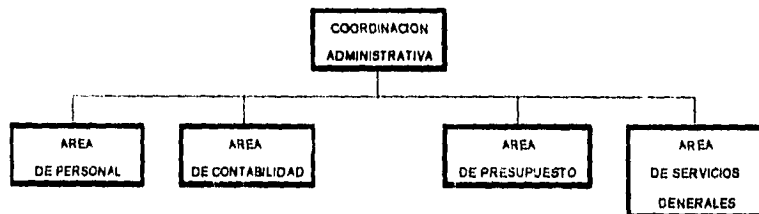
"Gestiona y vigila la obtención de los recursos con que trabaja la Unidad, así como su aplicación. Se hace cargo del personal".¹⁶

Por su importancia, la correcta administración y manejo de los recursos con que cuenta la Unidad es la base fundamental para la justificación de la asignación de los mismos recursos.

A pesar de su importancia la Coordinación no cuenta con una correcta estructura organizativa, empezando por que el organigrama se presenta al mismo nivel que una jefatura de Departamento.

A continuación en el cuadro 10 se describe un organigrama de la Coordinación Administrativa.

Cuadro 10. Organigrama de la Coordinación Administrativa en 1994.



Esta Coordinación cuenta con cuatro áreas diferentes, la de personal, la de contabilidad, la de presupuesto y la de servicios generales; que básicamente desarrollan las siguientes funciones:

1. Control y aplicación de los recursos humanos con que cuenta la Unidad.

¹⁶NOTA: Dato obtenido de un análisis hecho por el Director de la Unidad a su llegada en Enero de 1995.

2. Control, distribución y aplicación de los recursos materiales y financieros.
3. Elaboración, seguimiento y evaluación del presupuesto asignado.
4. Atención y aplicación de las normas vigentes emitidas por las autoridades superiores en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros y,
5. Todos aquellos asuntos que designe la Dirección de la Unidad.

1.3.1 Area de Personal.

Analizando el área de personal podemos observar la inexistencia un proyecto de trabajo definido; que ocasiona la falta de supervisión en general de las actividades del mismo. La inexistencia de una política de manejo y control de recursos humanos y mucho menos funciones, definen el área.

Considerando que los recursos humanos dentro de las diferentes opiniones de los estudiosos de la Administración ocupan el principal puesto con respecto a los demás recursos; es menester que el personal ocupe preeminencia sobre los demás, de tal manera que será importante contar con una área que los maneje bien programada.

La división del trabajo, el escalafón, la colaboración, la capacitación, los cursos por parte de la Secretaría, los ascensos, las medidas de sanidad, medidas de seguridad y la administración de sueldos y salarios son aspectos que no se manejan correctamente en el área. No presenta ninguna propuesta de organización para los trabajadores de la Unidad.

En síntesis el área no cuenta con la autoridad necesaria para proponer a través de planes y programas el ambiente óptimo para el desarrollo de los miembros de la Unidad.

Dentro de las debilidades con que cuenta el área y que podrían superar se enumeran las siguientes:

1. Carencia de un adecuado proceso de selección de personal.
2. Falta una colocación y asignación correcta de personal en el área adecuada.
3. Carece de un análisis de las tareas de cada puesto, de sus funciones y obligaciones.
4. No cuenta con un método que le permita evaluar el desempeño del personal.
5. No tiene ninguna implicación en las remuneraciones del personal.
6. No cuenta con alguna política de gratificaciones, pero si de sanciones.
7. No promueve la capacitación, ni el adiestramiento en la Unidad.
8. No emite formalmente información con respecto a días libres, ni de nuevas disposiciones al personal en general.

1.3.2 Contabilidad.

La contabilidad en general ofrece confiabilidad, los ingresos y los egresos se manejan de acuerdo con la contabilidad tradicional, es decir, con pólizas. Se utiliza la informática como sistema para su control y no se detectan problemas de consideración.

1.3.3 Presupuesto.⁷⁷

El proceso de planeación, programación y presupuesto de la Unidad de Publicaciones Educativas se elabora en el contexto del cambio de la Administración Pública Federal, sin embargo, la distribución del mismo podría mejorarse. Este es elaborado con la intención de consolidar y dar continuidad a las acciones educativas del programa Rincones de Lectura con flexibilidad, incluyendo nuevas acciones en los proyectos de avance del programa, de tal manera que pueda ser utilizado como plataforma de trabajo para el siguiente presupuesto.

El tipo de presupuesto que maneja la Unidad de Publicaciones Educativas es de base cero y lo elabora esta coordinación, administrándolo el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE).

La Coordinación elabora el presupuesto de la siguiente manera para cálculo de los costos base cero:

1. Precisa los recursos especialmente no financieros (recursos humanos y materiales y servicios de operación) que se requieren para desarrollar acciones.
2. Determina los elementos (unidades de aplicación) en que aplica los recursos, por ejemplo: un investigador en un programa, un viático para un supervisor, un asesor para un taller. Estas son unidades de aplicación.
3. Define la cantidad de recursos requeridos para cada unidad de aplicación.
4. Calcula los costos por unidad de aplicación, con base a los costos unitarios de cada recurso.
5. Establece las relaciones funcionales, espaciales y temporales entre las unidades de aplicación, las metas y los recursos e,

⁷⁷NOTA: El tipo de presupuesto que maneja la Unidad es de base cero, lo elabora de acuerdo al Manual del proceso de planeación, programación y presupuesto para el año requerido que elabora la SEP. El presupuesto lo elabora la coordinación administrativa y lo administra el Consejo para el Fomento Educativo CONAFE.

6. Integra el costo unitario total base cero para cada proyecto, a partir de los costos de cada unidad de aplicación.

Para calcular el presupuesto del periodo lo hace de la siguiente manera:

En primer lugar programa la cantidad de unidades de aplicación, metas y factores asociados, para el periodo anual.

En segundo lugar calcula el presupuesto total en razón de las metas y factores asociados que se programen y los costos unitarios base cero.

El presupuesto se regula y aplica conforme a lo establecido por la Dirección General de Planeación y Presupuesto (DGPP) de la Secretaría de Educación Pública.

La distribución del presupuesto debe orientarse más hacia las áreas operativas, como lo es la difusión y la investigación.

El recurso institucional, debe aprovecharse más, utilizando los medios que las mismas instituciones gubernamentales ofrecen, hace falta coordinar los trabajos a fin de reducir el gasto cotidiano; el ejemplo es la distribución de acervos a las escuelas primarias.

1.3.4 Servicios Generales.

Esta área presenta varios problemas, el primero la falta de un coordinador directo y bien definido que atienda y organice todos los encargos.

Los trabajos que se desarrollan son: Mensajería y Mantenimiento:

Mensajería.

La mensajería carece de una ruta crítica diaria y no cuenta con un itinerario elaborado previamente. A pesar de que existe un mensajero por turno, además

de un chofer, éstos no se administran correctamente. Los tiempos de recorrido no tienen un lapso establecido por lo que no se aprovecha el servicio adecuadamente.

El servicio de mensajería es importante debido a que coadyuva a conseguir las comunicaciones con el exterior, ya sea en la entrega de documentos o bien en la realización de trámites; sin embargo, no requiere necesariamente de un vehículo de tonelada y media para entregar un folder de cien gramos.

Los vehículos con que cuenta la Unidad son desperdiciados en un cuarenta por ciento de su utilidad. Es el caso de la camioneta para tonelada y media que en muchas ocasiones es utilizada para entregar sobres de mensajería, mientras es requerida para labores de traslado de libros.

La importancia de la mensajería no implica que los tiempos de trabajo de quien la forma, tengan que adecuarse a los tiempos necesarios para el proceso de tramitación o bien de entrega de documentación, sin recibir ninguna gratificación como lo sería el pago de horas extras.

La falta de una bitácora y una ruta crítica planeada con anterioridad, la falta de correcto mantenimiento de las dos unidades con que se cuentan, son las principales carencias de la mensajería, que podrían mejorarse y hacer el área más dinámica.

Mantenimiento

Básicamente el área efectúa las reparaciones que permiten conservarse al inmueble y a los bienes muebles, es decir, se encarga de la limpieza en general.

Esta no cuenta con horarios adecuados, el personal que labora en el mismo no es pagado por la Unidad de Publicaciones, por que pertenecen a una empresa privada de limpieza; con quien la Unidad establece un contrato.

Las reparaciones se llevan a cabo a través de personal contratado, es decir, ocasionalmente y no muestran problema alguno.

La limpieza del inmueble se lleva a cabo parcialmente, es decir, en algunas partes no se realiza. En el almacén es el ejemplo.

El diagnóstico muestra pocas dificultades en general, salvo la de dar servicios a todo el inmueble y prolongar el horario de acuerdo al de labores de oficina.

1.4 Departamento de Distribución.

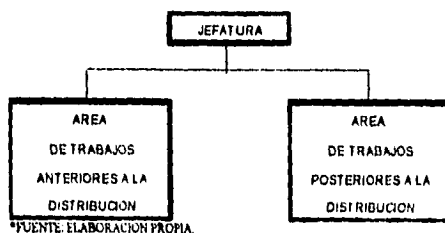
El Departamento de Distribución nace por la necesidad de coordinar las formas de envío y las cantidades de acervos a enviar a los estados de la República.

Antecedentes.

El Departamento de Distribución fue formado en 1992 por la necesidad de desconcentrar las funciones de la Coordinación Administrativa y principalmente por la necesidad de crear una área exclusiva que atendiera la distribución y todo lo anterior y posterior que conlleva la misma además de las peticiones especiales. El Departamento desde su inicio depende directamente de la Dirección de Área.

El Departamento presenta la organización que muestra al cuadro 11.

Cuadro 11. Organigrama del Departamento de Distribución 1994.



Funciones.

El Departamento tiene funciones definidas en comparación de los demás. Cuenta con Manual de Organización y Procedimiento para la coordinación de distribución de acervos a los estados de la República, así como un control de inventarios que ofrece confiabilidad, tiene una constante comunicación con los coordinadores estatales y además cuenta con planes de trabajo para el personal de operación en el área de empaque en la ciudad de México y emite controles de trabajo bien planeados. El Departamento cuenta con las siguientes funciones:

Funciones previas a la Distribución.

Inventarios.

Incluye el control de dos almacenes, el ubicado en Isabel la Católica y el ubicado en los Almacenes Nacionales de Deposito (ANDSA), básicamente de libros, material de papelería, de limpieza y papel para producción de libros.

Cuenta con un control definido sobre el manejo de inventarios a través de sistemas de informática (Sistema Administrativo Empresarial SAE) y el tradicional a base de kardex; el primero ofrece confianza y resultados efectivos en compras, existencias, entradas, salidas, apartados, materiales disponibles, clasificación de títulos, por grado, por genero y por colección, déficit de libros y precios.

El control de inventarios de ambos almacenes, ofrece mensualmente informes de existencias y semanalmente de recepción de nuevas producciones, a pesar de que el local de la UPE en los Almacenes Nacionales de Depósito no cuenta con un Sistema de Informática que le permita controlar fácilmente sus movimientos de almacen.

Planeación y Análisis.

El Departamento solicita a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEP (DGPP) los listados de escuelas primarias a nivel federal que revisa y procesa en las instalaciones de la Unidad para enviarlas a los coordinadores estatales, esperando sugerencias por parte de los mismos, en caso de escuelas de nueva creación o que por alguna causa hayan sido omitidas, se envían convenios para que estas escuelas lo firmen y sean incluidas. El Departamento en contacto con los Coordinadores estatales acuerda las sedes para la recepción de sus acervos.

Checados los listados por las tres partes se planea la cantidad de escuelas a atender que regularmente es una cifra muy cercana a la manejada por la DGPP y se envían los recibos con que los coordinadores entregarán a cada escuela su acervo y comprobarán a la UPE que estos fueron entregados.

Dentro de esta planeación el Departamento lleva a cabo la coordinación del arriado y empaque de los acervos, la previsión de faltantes y medios físicos para empaque de los acervos.

Planea los Recursos Humanos necesarios para la construcción de los acervos.⁷⁸ También prevé las compras necesarias de material para empaque; haciendo llegar los requerimientos al área correspondiente.

Emite programa de Distribución en coordinación con Servicio Postal Mexicano, de recepción con los coordinadores estatales a sedes propuestas por los mismos.

En la planeación las funciones se reparten de acuerdo al cuadro 12, que a continuación se describe:

⁷⁸NOTA: Es muy importante planear con cuanta gente se necesita contar para el empaque de los acervos, ya que estos son miles y de diferentes configuraciones. Se debe tomar en cuenta que en la mayoría de las ocasiones surgen contingencias imprevistas.

Cuadro 12. Responsables de las Funciones de Distribución.

| Responsable | Funciones |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">UPE</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1.-Solicita a la Dirección General de Programación y Presupuesto y analiza listados de escuelas primarias a nivel Federal. 2.-Envía a Coordinadores de Rincones listados para ser analizados. 3.-Recibe listado analizado por los Coordinadores con escuelas de nueva creación, omisiones y bajas. 4.-Envía a la DGPP listado actualizado 5.-Elabora recibos de entrega de acervos. 6.-Recibe de la DGPP listado actualizado y autorizado de escuela primarias. 7.-Solicita a los Coordinadores sedes de recepción de acervos, y envía recibos a los Coordinadores. 8.-Recibe matriz de distribución y envía acervos. |
| <p style="text-align: center;">Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEP (DGPP)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1.-Envía primer listado de escuelas a UPE. 2.-Recibe de UPE listado con sugerencias y autoriza en su caso incrementos de escuelas para atender. 3.-Procesa y envía a la UPE listados. |
| <p style="text-align: center;">Coordinador de Rincones de Lectura en los estados</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1.-Recibe primer listado y analiza, envía a UPE escuelas de baja y de nueva creación. |

| | |
|---|---|
| | 2.-Recibe de UPE listado autorizado con recibos. |
| | 3.-Envia a UPE matriz de Distribución y propone sedes de recepción para acervos. |
| | 4.-Recibe acervos. |
| | 5.-Informa a UPE del avance de la Distribución. |
| Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) | 1.-Recibe información de UPE cantidad de acervos a enviar, fechas de envío y sedes. |
| | 2.-Recibe de bodega los acervos y opera el envío. |
| Bodega de UPE. | 1.-Recibe de UPE orden de armado físico de los acervos (tipos y cantidades). |
| | 2.-Entrega a SEPOMEX los acervos. |

*FUENTE: ELABORACION PROPIA

Programación de la Distribución.

Programa la distribución con tiempos de acuerdo a: Estados, sedes y por tipos de acervos.

Las funciones que el Departamento desarrolla posteriormente a la distribución de los acervos son: La captura y control de recibos debidamente foliados y con sello original de la escuela que fue beneficiada. Esta captura se controla a través del paquete dbase que ofrece flexibilidad para la estadística de la distribución.

Entre las carencias con que cuenta el Departamento se enumeran:

1. Falta de personal en general.
2. Carencia de un sistema de comunicación con los estados a través de la informática.

3. Falta de un sistema de comunicación entre almacenes.
4. Carencia de capacitación en el uso y manejo de la computación.

D. Consideraciones Finales del Capítulo.

En el presente capítulo se ha establecido el diagnóstico de la Unidad de Publicaciones Educativas, pretendiendo dar a conocer el funcionamiento administrativo y sobre todo resaltando las carencias con que cuenta la Unidad.

La modernización de la educación y las condiciones actuales del Sistema Educativo Mexicano requieren de una optimización que permita crecer a los organismos públicos, no hacia el aumento en gran magnitud de personal ni de puestos, sino a la optimización de las funciones y trabajos que ya existen y que ellos desarrollan.

El diagnóstico pretende ser la base que sustente la propuesta de cambios que se proponen en el capítulo siguiente y que no intentarán de ninguna manera solicitar más recurso, sino hacer más funcional la parte administrativa que corresponde a la Unidad de Publicaciones Educativas como organismo centralizado de la Administración Pública mexicana.

El compromiso de la Administración Pública actualmente es responder a los cambios que en nuestro país se están dando y que desafortunadamente, no han sido favorables, por lo que es el momento de optimizar el recurso que se asigna a la educación; por lo que será de provecho las propuestas que en el capítulo siguiente describiremos.

CAPITULO IV.- RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.

Las propuestas que se describen en este capítulo pretenden elevar la eficiencia de la Unidad de Publicaciones Educativas, para dejar de ser un organismo burocrático más de la Administración Pública Centralizada y ofrecer más y mejor servicio a la comunidad escolar a nivel federal, como la situación actual del país no requiere.

El capítulo presenta propuestas específicas como el Sistema Administrativo por Objetivos (SAO), como medio que la Unidad de Publicaciones Educativas necesita para conjuntar las acciones de trabajo entre los jefes y subordinados; previendo el cumplimiento de las metas que los mismos se propongan.

El proceso administrativo como conjunto de pasos de acuerdo al método, es la propuesta para que la Unidad de Publicaciones ordene sus trabajos administrativamente.

Lo anterior no pretende burocratizar las funciones de la UPE, sino administrarlas de mejor manera, recurriendo a los conceptos que la ciencia de la Administración nos ha heredado y principalmente hacer que el personal de la Unidad de Publicaciones Educativas trabaje colaborando.

A. Generalidades.

La Modernización Educativa es el gran escenario que pretende conducir a la educación hacia la modernidad, hacia la forma que permita al pueblo mexicano competir y tener acceso a los procesos productivos de vanguardia en el mundo.

Para alcanzar la Modernidad en un país en crisis severa, es indispensable que cada persona se desarrolle con entusiasmo y sobre todo con honestidad. En muchas ocasiones para desarrollarse se piensa en la adquisición de -----

herramientas que en la mayoría de los casos resultan inservibles o mal usadas; es el caso de la Unidad de Publicaciones Educativas.

En éste capítulo se pretende más que adquirir recursos, optimizar los que ya existen, capacitando al personal para su uso, estableciendo retos y metas en conjunto donde se reflejen las mejorías, haciendo que el Programa para la Modernización Educativa deje de ser una simple propuesta y pase a ser una forma de pensar en cada elemento.

La propuesta no pretende el aumento de percepciones ni puestos por encima de los que en la Unidad de Publicaciones ya existen, ni tampoco elevar la Dirección de Área a una Dirección General, por que se perdería la esencia de una de nuestras hipótesis, que es la justificación en el manejo y distribución correcta del presupuesto y servir como ejemplo a otras tantas Instituciones Publicas en su Dirección.

El proceso Administrativo como conjunto de pasos para el manejo de los recursos y de su Administración así como el Sistema Administrativo por Objetivos, serán el eje central de nuestra propuesta, de ellos se derivarán otras tantas que nos servirán de mucho para agilizar e insertar de mejor manera a la Unidad de Publicaciones Educativas, al Programa Rincones de Lectura y a su personal al proceso de Modernización de la Educación.

B. Establecimiento del Sistema Administrativo por Objetivos (SAO).

El Sistema Administrativo por Objetivos es el proceso en donde los Administradores y los empleados identifican en conjunto sus metas y propósitos comunes, definen las áreas de competencia y sus responsabilidades e identifica realmente los avances de trabajo que todos los elementos llevan a cabo. La importancia del establecimiento del SAO, radica en que se implantan fines claros y se evalúan periódicamente y la ventaja es la sencillez para implantarlo. Para implantarlo se sugieren los siguientes pasos:

a. Establecimiento de condiciones.

Es menester en este apartado aclarar que el establecimiento de las condiciones se aplica a todos los niveles, no necesariamente en los mandos medios.

El punto principal para el establecimiento del Sistema Administrativo es el conseguimiento de apoyo de los jefes, en este caso de la Unidad de Publicaciones Educativas en donde este Sistema se empleará. "La premisa de que el éxito de cada subordinado significa ayudar a su jefe a tener éxito, significa también que el jefe debe estar de acuerdo con las metas del subordinado, y que no debe oponerse a los métodos que utilizará para alcanzarlas".⁷⁹

Para iniciarse, antes de poner a funcionar el Sistema se debe concertar con el Director de Área de la Unidad de Publicaciones Educativas. Este debe incluir a los Subdirectores y los Jefes de Departamento y a todos aquellos que estén inmersos en el cambio. Así como estar de acuerdo, en la necesidad de iniciar un proceso de modernización en la Unidad.

El punto anterior es fundamental llevarlo a cabo, ya que en la mayoría de los Organismos Públicos los empleados sean estos Administradores o no, tienen poca comunicación con los jefes no conociendo en ocasiones las metas que persigue su organismo o su centro de trabajo. Para el combate a este tipo de contratiempos el Sistema propone y enumera las siguientes etapas:

- "1.-Familiarización del jefe principal y su ejecutivos claves (los que le informan directamente) con el sistema y su forma de operación.
- 2.-Después de tomar la decisión de establecer el Sistema, el jefe principal y sus subordinados programan medidas de actuación de la organización.
- 3.-En seguida se difunden por toda la organización los métodos de fijación de metas, hasta llegar a la primera línea de supervisión mediante una serie de reuniones sucesivas entre las diversas unidades organizativas y sus superiores.

⁷⁹Odiorno. George S. *Administración por Objetivos*. México. LIMUSA. 1987. p.81

4.-Se hacen los cambios necesarios en áreas tales como el sistema de evaluación, los procedimientos de fijación de sueldos y de bonos, y la delegación de responsabilidad. Se aclaran las políticas ambiguas y se enmiendan los procedimientos que pueden estar obstruyendo el funcionamiento efectivo del sistema."⁸⁰

La pregunta obligada es: ¿cómo se empezará y que pasos se deben seguir? para implantar el Sistema; la respuesta es muy sencilla y puede plantearse en dos pasos, el primero es que al principio de cada año fiscal se lleve a cabo el establecimiento de las metas en conjunto, con los jefes y los subordinados para el año, y el siguiente es que al término del año se examinen los resultados de las mismas y la actuación de los empleados en general.

b. Establecimiento de Metas con los Empleados.

En los Organismos Públicos el periodo de ejercicio es anual entonces la implantación y funcionamiento del Sistema se recomienda sea igual.

1.-La identificación de las metas comunes para toda la Unidad se explica como la búsqueda y se establecen en los términos de la actuación de la organización que se evaluarán al final del ciclo anual. Estas metas necesitan tomar en cuenta la productividad, el beneficio social, la competitividad, la tecnología, la responsabilidad, la economía y el desarrollo de los empleados en general e individualmente, en las distintas áreas de la Unidad de Publicaciones.

2.-El establecimiento de responsabilidades, jerarquías, relaciones y próximos cambios y la supervisión nos dará una correcta organización. El Director como Administrador principal será responsable de lograr los resultados de la organización y de observar las responsabilidades generales, para tal efecto se deben preparar tabuladores de actuación de los elementos en sus diferentes jerarquías para reportarlas con su jefe inmediato. La evaluaciones no se deben llevar en forma de piramide hay que aplicarlas por separado revisando la -----

⁸⁰Ibid. p.82

calidad del trabajo y su desempeño anterior de cada elemento, tomando en cuenta sus principales responsabilidades y lo que va a esperarse de él.

3.-Fijar metas con cada elemento anualmente de acuerdo a su responsabilidad y jerarquía. Para llevar este proceso debe realizarse:

- a) Pedir al empleado hacer anotaciones de los metas que tiene en mente y fijarse una fecha para discutir las, estas deben incluir sus obligaciones, la solución a problemas, su creatividad y sus aspiraciones personales.
- b) El jefe debe tener sugerencias a las metas que propondrá el empleado.
- c) En la entrevista personal se necesita revivir a conciencia las metas para luego ofrecer opiniones y cambios.
- d) En el acuerdo final hay que ofrecer ayuda al elemento para la consecución de sus metas y anotarlas claramente.

4.-A lo largo del año comprobar si se están alcanzando las metas, si se deben cambiar, si se le está ayudando a cumplirlas. Para esto hay que utilizar las metas establecidas de común acuerdo como medio para asesorar, desarrollar y mejorar la actuación del elemento. De vez en cuando hay que felicitarlo nunca hostigarlo, hay que utilizar sus errores como referencia para instruirlo.

c. Medición de los resultados en comparación de las Metas.

Al final del año del ejercicio, básicamente se debe tomar las siguientes disposiciones:

1.-El empleado debe elaborar una relación comparativa, tipo informe de sus realizaciones y sus metas. Aquí debe apuntar sus razones por las cuales no alcanzó sus metas, así como las metas que se alcanzaron y que no estaban previstas.

2.-El jefe debe identificar las causas de los incumplimientos buscando responsables. Aquí él se incluye.

3.-En la entrevista se aprovecha el discutir cuestiones para el empleado de relaciones de trabajo, oportunidades y problemas, y por último preparar la entrevista para la fijación de metas para el ciclo entrante.

d.Revisión de los avances y definición de próximas Metas.

En este paso se vuelven a establecer de nueva cuenta metas para el ciclo próximo, ya con una mayor experiencia por lo que estas tienden a ser más objetivas y realistas.

Al llevar a cabo la revisión con los tabuladores donde se apuntaron las metas, debe de tomarse en cuenta que el Sistema Administrativo pierde su efectividad si únicamente se lleva a cabo estrictamente apegado al patrón establecido. Para la correcta actuación de la organización deben poner disposición y entusiasmo los elementos que lo forman.⁴¹ Con la disposición y entusiasmo se pueden superar costumbres y diferencias, se obtienen progresos técnicos y lógicos, sin embargo, no deja de ser importante el hecho de contar con personal inteligente y con experiencia, lo que facilita la implantación y el funcionamiento del Sistema Administrativo.

I.Obtención de apoyos de los Superiores.

Este punto es importante, ya que sin apoyo de los superiores no existe la posibilidad de implantar el Sistema Administrativo. Aquí es menester contar con un Administrador (llamemosle así al jefe inmediato) que no ejerza el control total y que no maneje caóticamente sus labores; ya que éste tipo de Administrador se opone al establecimiento de Sistema por razones personales. Lo anterior bajo ninguna circunstancia significa que carezcan de talento, pero el hecho de tener un control personal no permite un adecuado escenario para -

⁴¹NOTA: El entusiasmo y la disposición en muchos Organismos de carácter Público y Privado por parte de los empleados y jefes, han ayudado a superar muchas eventualidades y contingencias, esto a pesar de que el personal no cuenta con la preparación adecuada, para el establecimiento de un Sistema Administrativo como el que se propone en este trabajo.

el establecimiento del Sistema, el establecimiento del Sistema implica delegación de responsabilidad y sobretodo confianza en el personal.

La inteligencia del Administrador sin lugar a dudas permitirá darle apoyos necesarios al empleado que lo requiera, porque significa inovación y entusiasmo que dará como resultado optimización y aumento de productividad.

En conclusión la obtención de apoyo manifiesta una disposición a mejorar de quien lo otorga y un entusiasmo para la empresa de quien lo propone.

2.Aclaración de Metas Comúnes primero que las Individuales.

Es importante establecer una meta común en donde se involucren todos los elementos a diferentes niveles en cualquier organismo, esta nos obliga a establecer caminos para llegar a ella, para conseguirla; sin embargo, existe el riesgo de que al pasar el tiempo se pierda la claridad de ella. Por lo anterior es obligatorio hacer ejercicios entre los empleados y los jefes recordando que la meta común será la primera y después las individuales.

La meta común relaciona y comunica a todas las áreas de la Unidad, sin embargo, se deberá tomar en cuenta que es más importante en relación de la individual, por lo que los elementos deben estar consientes de que la meta común en ocasiones puede limitar las metas individuales de los empleados por lo que resulta necesario que estos se enteren y participen en el proceso de establecimiento de ellas antes de que propongan las suyas.

"El establecimiento de medidas de actuación de la organización que las de la actuación individual define los limites dentro de los cuales los subordinados pueden legitimamente proponer metas. Una vez que se conocen tales limites, deberán solicitarse las metas y los tabuladores individuales, y hasta donde sea posible, deberá adaptarlos a las metas de la organización."¹⁰

¹⁰Odiorn. George S. op.cit. p.90

3. Adecuación de la Estructura de la Organización acorde a las Metas.

Las constantes revisiones a los tabuladores de metas, dan como resultado el descubrimiento de fallas que a su vez dan origen a cambios en las metas. Lo anterior obligadamente implica cambios en la organización, la meta moldea necesariamente la organización. Por ejemplo, en la Unidad de Publicaciones una de las metas comunes es la de producir libros, entonces se hace necesario construir una organización que tenga área de Contratación Legal para autores, una área de Distribución de los libros y una de Producción que cuide de la calidad de impresión. Al revisar las metas observaremos resultados que provocarán los cambios a la organización de la Unidad, puede ser que el área de Producción no cumpla con su encomienda, entonces habrá un cambio incrementando una área de Edición.

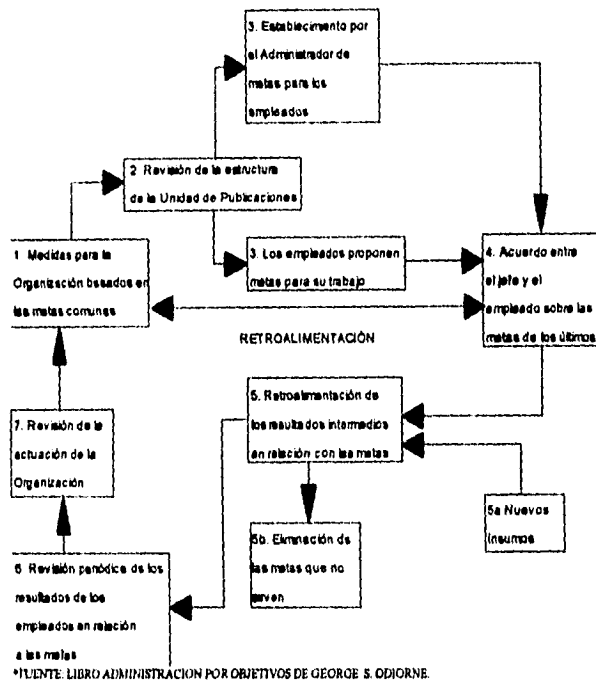
En conclusión las metas definen la organización y al hacer una evaluación de la actuación pueden cambiar las metas y con ellas la organización.

e. Ciclo de la Administración por Objetivos.

El Sistema de Administración por Objetivos comprende un ciclo que implica modificaciones y adecuaciones constantes, así como la necesidad de disponibilidad de los actores.

A continuación en el cuadro 13 se describen las etapas del ciclo del Sistema de Administración por Objetivos.

Cuadro 13. Ciclo de la Administración por Objetivos.



f. Consideraciones del Sistema de Administración por Objetivos.

Como breve resumen podemos enumerar entre lo más relevante del Sistema de Administración por Objetivos lo siguiente.

- 1.-El Sistema de Administración por Objetivos es toda una relación de trabajos y metas, no una adición a las labores administrativas.
- 2.-El Sistema implica al Administrador el abandonar actitudes de personales y le plantea la necesidad de abandonar males que solo le restan tiempo y esfuerzo, como el hostigamiento a los empleados.

3.-El Sistema implica modificaciones en las actitudes de los jefes y los empleados, ya que se orientan ambos hacia los resultados con metas conocidas y bien definidas; en donde la disposición es el elemento principal para obtener los logros.

C.Propuesta de nueva Estructura Organizacional.

Una Estructura Organizacional conjunta las relaciones que se presentan entre las funciones, niveles y actividades de los recursos materiales y los humanos dentro de la Unidad como Institución, con el fin de obtener la mejor eficiencia dentro de las metas trazadas con anterioridad.

"En una Empresa o Institución adecuadamente administrada se advierte que en el ámbito organizacional éste trata de:

Estructurar cómo se deben presentar las funciones; los diferentes niveles jerárquicos y las actividades que efectúan organizaciones que realizan distintas funciones de producción o de servicios.

Es lógico que los niveles jerárquicos o las actividades que realizan las organizaciones se puedan estructurar a mediano o largo plazo, de acuerdo con las necesidades existentes de las empresas."⁸³

En la propuesta de nueva estructura organizacional es necesario hacer incapie el claro entendimiento y la comunicación entre las diferentes áreas y sus relaciones. Los diferentes tipos de relaciones muestran diferentes niveles jerárquicos que dan funcionamiento y dirección a la Unidad como organismo.

La estructura propone los medios por cuales se ejerce autoridad sobre cada área de la organización. "Cuando una empresa crece, su estructura crece vertical y horizontalmente. Esto es de suma importancia para el dirigente, por que tal crecimiento influye en el número de unidades de organización que -----

⁸³Ibid. p.120

tienen que ser coordinadas, afecta la comunicación entre ellas, da origen a relaciones muy complicadas y, además, influye en los costos."⁸⁴

A medida que la estructura crece la comunicación se debe fortalecer, evitando dar origen a relaciones complicadas que dan por resultado la elevación de costos. El crecimiento de la estructura es resultado de la delegación de autoridad hacia los niveles inferiores en donde la comunicación agiliza el proceso en la toma de decisiones y en la elaboración del trabajo en general.

a. La Comunicación y su importancia en la Unidad de Publicaciones Educativas.

Una cantidad considerable de estudiosos de la Administración consideran que los conflictos entre las áreas que forman a una organización, en este caso la Unidad de Publicaciones Educativas; son resultado de una comunicación escasa.

Por lo anterior planteamos a la comunicación como un esbozo de información que se manifiesta de los superiores hacia los trabajadores y viceversa, que debe darse de manera constante y en forma fluida.

Por naturaleza el hombre tiende a vivir en comunidad, conviviendo con sus semejantes, sin embargo; esta relación se mejora si la comunicación es extensa y cotidiana. Esto es importante si pensamos que de la comunicación depende nuestro trabajo, o bien el bienestar del pueblo al oportar herramientas que le ayudan a forjar su educación como lo son los libros que la Unidad de Publicaciones distribuye. "El hombre con el hombre; un ser que busca a otro ser para comunicarse con él en una esfera que excede el ámbito particular de ambos."⁸⁵

⁸⁴Gómez Ceja, Guillermo. *Planeación y Organización de Empresas* p.72. Cit. Odiome. George S. op.cit., p.120

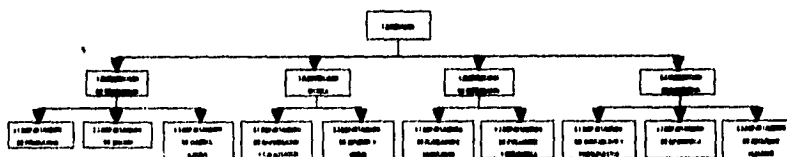
⁸⁵Rodas Carpizo Alejandro. *Administración Básica 2a. Edición*. México. LIMUSA. 1988. p.78

b. Organigrama.

El Organigrama como representación física de la estructura de la Unidad de Publicaciones Educativas, presenta nuevas áreas y define los niveles de jerarquía y relaciones entre las mismas. El organigrama une las áreas afines de manera funcional para facilitar la comunicación y la agilidad del las labores.

A continuación en el cuadro 14 se presenta el nuevo Organigrama de la UPE.

Cuadro 14. Organigrama propuesto para la Unidad de Publicaciones Educativas.



*FUENTE: ELABORACION PROPIA.

c. Operación de antiguas y nuevas áreas.

La presente propuesta no pretende la elaboración de Manuales de Organización y de Procedimiento, necesarios para el funcionamiento de las diferentes áreas que ya existían y las que proponemos. Es importante señalar que propondremos la elaboración ellos pero por ser bastantes las áreas y mucho el contenido de los Manuales; sólo mencionaremos las características más importantes que estos deberán contener en general, es decir, a manera de ejemplo para todas las áreas y sólo en algunos casos especificaremos algunos datos de los mismos en las áreas que vayamos tratando.

Los manuales deben contener en general información actualizada sobre la estructura orgánica de la Unidad y las funciones de las áreas de la misma, así --

como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se lleven a cabo.⁸⁶

El objetivo de la presente propuesta es la optimización de los recursos con los que la Unidad de Publicaciones Educativas ya cuenta y sólo en casos de extrema necesidad proponer la adquisición de algunos otros. La crisis por la que pasa nuestro país no debe ser excusa alguna para malgastar o subusar los recursos, es el momento de cuidar, aplicar y optimizar hasta el último recurso con el que contamos.

Por lo anterior es conveniente definir claramente las tres funciones que de acuerdo a sus jerarquías nos interesan más aplicarle al funcionamiento de la Unidad de Publicaciones Educativas y las proponemos en seguida.

d. Funciones.

La Unidad de Publicaciones Educativas tiene actualmente la funciones de proponer políticas de distribución y producción de libros en general, sin embargo, estas funciones son generales. No existe división y claridad de funciones para las áreas que la forman por lo que a continuación describiremos lo que deben ser las funciones para la Dirección, las Subdirecciones y las Jefaturas de Departamento.

La función de una área es necesariamente el rol y las responsabilidades que la misma desempeña en el sistema, como un conjunto de relaciones entre jefes y subordinados, teniendo como objetivo la conclusión de metas a través de trabajo dividido.⁸⁷

⁸⁶NOTA: De acuerdo con la Ley Organica de la Administración Pública Federal.. Artículo 19, p.12

⁸⁷NOTA: Según Wilburg Jiménez Castro en su libro Introducción al Estudio de la Administración de la Teoría Administrativa; cuando el trabajo llega a ser tan grande que no puede ser atendido por un solo elemento, será necesario dividir las labores a través de un proceso de delegación de actividades. Lo anterior en la Administración se le denomina "División del trabajo".

El correcto entendimiento de las funciones le dará al personal de la Unidad de Publicaciones la posibilidad de saber cuál es su trabajo y cómo lo debe realizar de la mejor manera.

1. Dirección.

La Dirección debe tener las funciones de conducción, motivación y coordinación de las labores en general de la Unidad de Publicaciones Educativas.

Además de lo anterior la mayoría de los estudiosos de la Administración, citando por ejemplo a Wilburg Jiménez Castro²⁸, conciden que es la coordinación, usando el respeto a empleados y a través de la utilización de la comunicación, como se logran cumplir las metas previstas en el organismo; en este caso de carácter público.

La Dirección de la Unidad de Publicaciones debe ser quien organice, concilie, y cohesione actuaciones. Debe ser la directriz para guiar y supervisar el desarrollo de los trabajos; considerando que la Dirección no es un fin, sino un medio para lograr coordinación de esfuerzos individuales y la transferencia de información de una área a otra.

2. Subdirección.

Las Subdirecciones de la Unidad de Publicaciones deben coadyuvar a las funciones de la Dirección, es decir, las funciones no variarán en relación de sus responsabilidades y su rol en la Unidad, sin embargo, tendrán sus propias responsabilidades y sus trabajos deben ser supervisados por la Dirección. Ellas a su vez coordinarán las áreas que dependen de estas.

Las funciones de las Subdirecciones tiene relevancia porque coordinan áreas operativas y logísticas. Las áreas operativas son la base del trabajo en la -----

²⁸NOTA: Jiménez Castro en su libro "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", que es la comunicación la encargada de coordinar el cumplimiento de las metas.

Unidad de Publicaciones Educativas, por lo que a medida que estas sean correctamente coordinadas la Unidad empezará a modernizarse.

3.Jefatura.

Las jefaturas tendrán bien delineadas y distribuidas sus funciones que el área inmediata superior les encomiende. Deben coordinar y supervisar a su nivel al personal y a su trabajo, de la correcta observancia y logro de sus funciones depende su buen desenvolvimiento.

e.Recomendaciones para su funcionamiento.

Al hacer las recomendaciones para el mejoramiento administrativo de la UPE, se debe considerar al Sistema Administrativo por Objetivos (SAO) y poner en ejercicio el proceso Administrativo para todas las áreas. A continuación se hacen algunas recomendaciones por área.

1.Dirección.

La Dirección de la Unidad de Publicaciones Educativas debe ejercer la coordinación claramente como eje directriz en la toma de decisiones y propuestas, pero no centralizar las decisiones que entorpezcan el flujo del trabajo. La Dirección debe mostrar disposición a cambios que sean beneficios para el funcionamiento Administrativo y para su personal como lo son el Proceso y el Sistema que en este capítulo se propone.

Al igual que las demás áreas deberá promover la comunicación y el ambiente humano, con los mandos y con el personal en general, que actúen y piensen colaborando; así también propiciar la vocación de servicio del empleado en general.

La incorporación de un Secretario Particular se recomienda porque la Dirección debe contar con un manejo de agenda, de organización y principalmente de coordinación de actividades y entrevistas.

2. Subdirección de Producción.

En sentido general esta Subdirección debe ejercer la Planeación de acuerdo al Proceso Administrativo que describimos más adelante, en donde los tiempos son importantes porque del resultado de la Planeación dependen otras áreas.

Al igual que las demás áreas ésta debe elaborar su Manual de Organización y Procedimiento. Para la elaboración del Plan Anual de Producción acorde a las necesidades de la UPE, éste debe coordinarse entre la Subdirección con la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEP (DGPP),⁶⁵ a fin de elaborar los tirajes de títulos acordes al número de escuelas que se atenderán.

La promoción a editoriales mexicanas considero que debe ser una obligación para esta Subdirección. Por la crisis de trabajo no es conveniente acudir a editoriales extranjeras, ya que significa dejar capital mexicano en el extranjero; si consideramos que en México existe la misma calidad y los costos de licitación son en la mayoría de los casos iguales y mucho mejores en entregas que en el extranjero. Los títulos que la UPE ha editado con empresas extranjeras son excelentes al igual que los editados con empresas mexicanas.

El producir un título en Brasil por ejemplo, equivale a producir en México tres cuartas partes del mismo, pero la ventaja de hacerlo en nuestro país radica en el hecho de que el capital permanece en el país, además de proporcionar fuentes de trabajo y distribuir un título de un autor mexicano, hecho por mexicanos y para mexicanos.

⁶⁵NOTA: La Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública es la encargada de mantener actualizada la estadística de escuelas existentes a nivel federal y es quien nos proporciona la información.

2.1 Departamento de Producción.

El segundo paso del Proceso Administrativo es la Organización y éste término debe ser considerado para el manejo del Departamento.

De acuerdo con lo dictaminado por la actual Dirección, el Departamento de Producción tiene la función de cotizar la impresión de los libros, vigilar la impresión de los mismos y su entrega en almacén. Debe proponer a la área legal sanciones a editoriales que incurran en incumplimiento.

Partiendo de lo anterior y de acuerdo con el análisis del capítulo anterior se propone lo siguiente:

- 1.-Establecer un sistema de control de calidad que permita el chequeo de los libros cuando estén en máquinas, es decir, en imprenta y cuando lleguen a los almacenes.**
- 2.-Determinar el ciclo de producción tomando en cuenta tiempos (elaborar un calendario es importante) y entregas, acorde a la realidad.**
- 3.-Capacitar al Jefe del Departamento a fin de que utilice la informática para el control de inventarios de negativos.**

2.2 Departamento de Edición.

La modernización es una responsabilidad compartida en todas las áreas de la Unidad de Publicaciones Educativas. La responsabilidad de cada empleado será la base para el mejoramiento de las funciones por Departamento y en general.

La situación del Departamento requiere organización y entusiasmo para el logro de las propuestas que a continuación proponemos.

En esta área se recomienda contar con un horario de labores y con un periodo de entrega de trabajos. La capacitación en el uso de las computadoras en particular los que apoyen al diseño gráfico y la corrección de estilo que ahorran tiempo y esfuerzo.

Se recomienda contar además con una Secretaria de apoyo para coordinar el archivo y la comunicación entre los componentes.

2.3 Departamento de Control Autoral.

Por su importancia el Departamento de Control Autoral debe ser el encargado de elaborar los Manuales de Organización y Procedimiento, el mismo debe hacer cumplir legalmente los contratos con editoriales mexicanas y extranjeras.

Lo anterior se fundamenta en que en ocasiones ocurre que las editoriales extranjeras retrasan sus entregas por meses, lo que conlleva un atraso en la distribución de acervos.

El Departamento debe asumir la responsabilidad de elaborar los contratos de personal y su asesoría laboral en combinación con el Departamento de Recursos Humanos.⁹⁹

Es importante hacer incapie en que el fluido de la información de carácter legal (por ejemplo datos estipulados en contratos con editoriales como tirajes y fechas de entrega) hacia otras áreas, es importante para el adecuado control de la Planeación.

3. Subdirección Técnica.

La propuesta fundamental para la Subdirección Técnica es la organización y en la delimitación de funciones y responsabilidades por elemento.

⁹⁹NOTA: El trabajo de un abogado es defender legalmente al Organismo para el cual trabaja, pero por ética profesional es también se deber ayudar a quien así lo requiera legalmente y de acuerdo a las leyes.

Esta Subdirección es la responsable de coordinar los trabajos de investigación y capacitación, debe contar con Manual de Organización y Procedimiento apegado al Gran Programa Interno Anual de la Unidad de Publicaciones Educativas.

El acercamiento a los lineamientos y beneficios como la impartición de cursos de actualización y de modernización, que los Programas Compensatorios ofrecen debe ser una guía para la Subdirección; ésta a su vez debe mantener constante comunicación con las coordinaciones de los mismos.

El trabajo debe estar repartido, cada elemento debe tener sus responsabilidades y debe al igual que las demás áreas trabajar colaborando. El Sistema de Administración por Objetivos representa la gran oportunidad para esta área de avanzar alcanzando metas claras y por periodo.

Al igual que otras Subdirecciones y Departamentos, ésta debe elaborar su Manual de Organización y Procedimiento; y definir horarios para sus elementos.

Los capacitadores deben antes de capacitar a maestros de provincia, recibir ellos la capacitación; nunca mandar a capacitar y tratar problemas que desconocen.

Para efectos de control debe establecer un sistema de estadística e información mensual, donde se puedan observar entre otros, la cantidad de talleres impartidos, la cantidad de maestros capacitados, el número de escuelas capacitadas por estado, con el propósito de contar con números que palpen el trabajo en documentos con alcance en tiempo y cantidad, ya que la Unidad de Publicaciones no solamente produce y distribuye títulos, sino capacita también.

La Subdirección tiene tres funciones primordiales: la Capacitación, la Investigación y la Difusión para efectos de su buen desarrollo deben de usar la creatividad, siempre considerando que dar beneficio social es el principal fundamento de la Unidad de Publicaciones Educativas, el lucro se dejará a las empresas de iniciativa privada.

3.1 Departamento de Investigación y Capacitación.

La Capacitación y la Investigación por su cercanía se recomienda esten fusionadas en un solo Departamento, que definirá sus funciones en acuerdo a las Subdirección Técnica.

La investigación debe tomar las experiencias del Programa Rincones de Lectura para reforzar lo bien hecho y para modificar lo que sea necesario.

El Departamento debe rendir un informe de actividades mensualmente en donde exista un apartado, para llevar a cabo evaluaciones que permitan ver claramente los avances en la Investigación y la Capacitación. Lo anterior debe plasmarse en documentos que se distribuyan como un título más en los acervos de Rincones de Lectura.

Al igual que los anteriores Departamentos se recomienda utilicen un Manual de Organización y Procedimiento a fin de darle formalidad al área y establecer claramente funciones y responsabilidades de cada elemento.

3.2 Departamento de Difusión y Ventas.

Al contrario de la Difusión las ventas no representan el objetivo principal de la Unidad de Publicaciones y estan sujetas a existencias en inventarios. Sin embargo, deben llevarse a cabo y controlarse administrativamente.

La Difusión debe enfocarse a los trabajos que aportan los libros de Rincones de Lectura, a la población estudiantil que tiene los libros y también a los que no cuentan aún con ellos.

Al Proponer a la Difusión y a las Ventas en un Departamento, debemos pensar que la Unidad de Publicaciones como organismo de carácter público, no persigue el lucro o la ganancia; simplemente las ventas deben ser enfocadas a poner al alcance de quien lo necesite o lo haya perdido el libro de Rincones de Lectura, que no encontrará en otra parte.

Para la Difusión se propone utilizar los medios radiofónicos como canal de comunicación, en donde se narren las historias que encierran los Libros de Rincones de Lectura. El horario debe ser acorde al horario de clases de la primaria, y deben proponer formas para ser utilizados así como recibir sugerencias de uso y solicitudes para adherirse al programa.

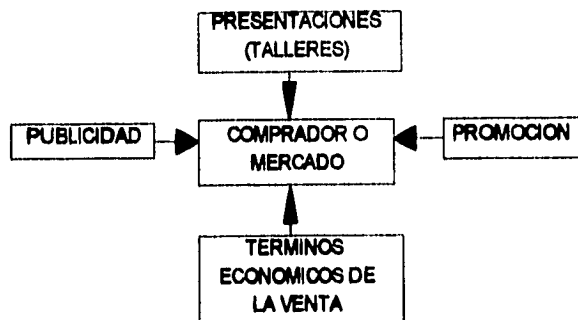
El Departamento en su área de ventas y a partir del costo unitario, debe costear el precio de cada título tomando en cuenta: el costo unitario, la edición, la administración, y en caso de distribuirse para venta, los gastos de esta.

En caso de ser un tiraje elevado el costeo se hará comparativamente al costo de un tiraje de 7000 ejemplares.

Para agilizar el trámite de venta la Unidad de Publicaciones debe contar con una cuenta comprobatoria propia y que finalmente se retribuya o regrese como parte del presupuesto que se destinó a la Unidad a la SEP; ésta nos permitirá la manera de poder facturar inmediatamente, sin necesidad de recurrir a trámites lentos y ajenos a la Unidad. Esta cuenta podrá ser manejada por la Unidad y fiscalizada por la autoridad que administra los recursos, en este caso El Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE).

El cuadro 15 que a continuación se observa propone cuatro elementos a considerar para los libros de Rincones sean adquiridos. Los talleres que ya existen, la Publicidad a través de folletos e instructivos, la promoción es decir, el promover la venta por medio de la publicidad y el último facilitar la compra en términos económicos, ofrecer precios bajos y con facilidad de adquirirlos, tratando de reducir el burocratismo.

Cuadro 15. Elementos a considerar en las ventas.



*FUENTE: ELABORACION PROPIA.

El personal que acuda a las presentaciones debe tener conocimiento del programa y sobre todo del contenido de los títulos y la manera más propia de utilizarlos. Se recomienda considerar a un Jefe de Departamento, a un coordinador de eventos y ventas y dos personas que efectuen la operación de venta al público.

4. Subdirección de Distribución.

La propuesta de elevación de Departamento a Subdirección de Distribución básicamente es por necesidad de dividir el trabajo y las responsabilidades. La carga de trabajo con que cuenta el área merece tener dos Departamentos que básicamente se encarguen de las tareas antes y después de la Distribución de acervos a las escuelas públicas de todo el país. Lo anterior se fundamenta cuando el trabajo es demasiado y a pesar de la disposición de los elementos para sacarlo adelante, se tiende a cometer un porcentaje más elevado de errores.

En cuestión de manejo y organización se recomienda adecuar a Subdirección las acciones y repartir el trabajo que se desarrolla acorde a su nueva constitución.

La utilización del nuevo sistema de comunicación a través de Modem,⁹¹ como medio de informática para enviar información de un lugar a otro; permitirá a la Subdirección una disminución en la pérdida de tiempo por cuestiones de envío de documentos a los Coordinadores Estatales ahorrando tiempo y dinero.

4.1 Departamento de Planeación e Inventarios.

En la Unidad de Publicaciones Educativas el trabajo esta repartido en forma desigual, lo que ha ocasionado que en algunas áreas se concentre más el trabajo que en otras. En este aspecto se fundamenta la creación de éste Departamento.

Cuando una área funciona es menester impulsarla y más cuando su trabajo es serio e importante para la imagen y trabajo de la Unidad en este caso. La Planeación de la Distribución y el manejo de Inventarios requieren de una área por separado, con la capacidad de tomar decisiones por sí mismas y con personalidad propia.

La creación de este Departamento se basa en la necesidad de dar su propio espacio y profundizar en el manejo de los inventarios, la contabilidad de los mismos y el manejo de apartados para la construcción de acervos, para tal efecto la informática ofrece una gran gama de paquetes que nos facilitan el manejo de inventarios visto desde cualquier ángulo. A la UPE debe responsabilizarse de llevar el manejo de los inventarios de acuerdo a la normatividad contable que es normal en todas las Secretarías de Estado.

Como lo mencionamos anteriormente, este Departamento debe elaborar para su beneficio los Manuales de Organización y Procedimiento; emitir informes y controles de sus trabajos y mantener actualizados los inventarios.

⁹¹NOTA: El Modem es un subsistema que se adapta a cualquier tipo de computadora, permitiendo a través de una línea telefónica y una clave para el mismo, la comunicación de computadora a computadora en segundos.

4.2 Departamento de Evaluación y Estadística.

Al igual que la propuesta del Departamento anterior la cantidad de trabajo, obliga a desconcentrar el mismo. El análisis de sedes, el control de envíos, el control de recibos de acervos entregados, la elaboración de estadísticas y la coordinación con las sedes y los envíos.

Lo anterior parece sencillo, pero resulta lo contrario si tomamos en cuenta que son más de setenta mil las escuelas atendidas y que día a día existen cambios, como escuelas de nueva creación, omitidas y de baja.

El Departamento debe contar con el dominio pleno de la paquetería de informática requerida para el control de escuelas beneficiadas y sus estadísticas, la propuesta es el paquete Dbase, que le permitirá adecuar a las necesidades para captura y clasificación. Aquí es importante tomar en cuenta que el Modem da facilidad para transferir archivos de una computadora a otra, esto es importante si tomamos en cuenta que la revisión de listados se puede hacer por computadora y transferirlo de los estados a la Unidad de Publicaciones Educativas y viceversa, sin tener que recurrir a servicios de mensajería.

Al igual que los demás debe formarse el Departamento con todas las competencias y atribuciones.

5. Coordinación Administrativa.

Los trabajos en el Departamento Administrativo se llevan a cabo con disposición del personal, pero es importante reconocer que ésta, ya no es suficiente para el control y que por el bien del funcionamiento debe ampliarse a Coordinación Administrativa.

La sugerencia de crear una Coordinación Administrativa persigue el fin de desconcentrar responsabilidades a fin de contar con una organización mejor planteada, que cuente con la fluidéz que la Unidad de Publicaciones Educativas necesita.

Las labores del área Administrativa deben presentar claridad en su manejo, rapidéz en su respuesta, capacidad comprobatoria y ante todo contar con la herramienta que la informática proporciona.

Es natural que al proponer la creación de la misma esta de antemano dicho que debe tener bien definidas sus funciones y como tal debe estar incluido en el organigrama de la Unidad. La incorporación de un Departamento de Informática tiene por objeto el propiciar un verdadero sistema, que se aproveche al máximo que con tecnología actual, redituará ahorro monetario y de trabajo.

Lo anterior no representa un dilema sin solución, ya que la Unidad de Publicaciones cuenta con la mayoría de herramientas para lograr implantar el sistema que al tratar el Departamento de Informática describiremos.

Es indispensable otorgarle la importancia que tiene cada área, pensemos que a medida que las áreas concentran más funciones y el personal no es el suficiente y no cuenta con la capacitación adecuada; estas tienden a trabajar con constante presión lo que acarrea constantes equivocaciones.

Como lo mencionamos anteriormente son muchas las funciones administrativas las que debe desarrollar esta Coordinación por lo que se propone la creación además del Departamento de Informática, la de otros dos que ya estaban constituidos como áreas dentro del Departamento de Administración.

La Planeación de la Administración debe ser la guía para esta Coordinación a fin de conseguir que los manejos no resulte complicados y tardados.

Para tal efecto en seguida se describen brevemente las propuestas de Departamentos y las características con que deberán contar.

5.1 Departamento de Contabilidad y Presupuesto.

En el capítulo anterior señalamos la importancia de dar otra dimensión a la distribución del presupuesto, señalamos también que el área de investigación debe crecer en porcentaje numérico del presupuesto por arriba del área operativa, la de producción y la administrativa.

La propuesta numérica de distribución de presupuesto es la siguiente:

1.-Investigación, Capacitación y Difusión, 40% del presupuesto total. (Cuenta actualmente con el 5% del presupuesto actual).

2.-Area Operativa (Distribución), 10% del presupuesto total. (Cuenta actualmente con el 15% del presupuesto total).

3.-Area Administrativa, 15% del presupuesto total. (Cuenta actualmente con el 30% del presupuesto total).

4.-Area de produccion, 35% del presupuesto total. (Cuenta actualmente con el 50% del presupuesto total.)

La importancia de otorgar más presupuesto a la investigación, la capacitación y difusión dará por resultado la proyección de los trabajos educativos que se realizan en la Unidad de Publicaciones. El hacer llegar libros a las escuelas es importante, pero investigar su manejo con los estudiantes y capacitar a quien imparte los talleres es básico; ya que sirve más un libro cuando nos gusta y además sabemos como aprender con él.

Es importante que al leer este apartado quede claro que en ningún momento hemos dicho que la propuesta de creación de éste Departamento sea el resultado de malos manejos contables. La carga de movimientos contables y la falta de personal especializado, así como la falta de capacitación en el área de informática crea lentitud en el control de la misma.

En el área de Contabilidad existe la herramienta de informática necesaria, cuenta con paquetes para elaborar cheques, pólizas de diario, pólizas de -----

egresos, estados de cuenta, reportes de movimiento, comprobación de gastos aplicables al presupuesto conciliaciones bancarias entre otras.

La propuesta de funcionamiento se sustenta en la persona de un Jefe de Departamento, una secretaria y un auxiliar contable. Todos deben manejar la informática que describimos en el párrafo anterior, de otra manera resultaría en vano formar el Departamento.

Como en el presente trabajo no se pretende elaborar Manuales de Organización, sólo daremos una idea básica para el mejor, y más rápido manejo de la contabilidad, éste se basa en el aprovechamiento de la informática. Si existe la necesidad de emitir una póliza, la computadora debe hacerlo, de otra manera el trabajo se lleva a cabo doblemente utilizando las máquinas de escribir primero y posteriormente las computadoras para almacenar la información.

La elaboración del Presupuesto anual y su descarga a la partida correspondiente, no debe hacerse manualmente, esto es parecido al hacer un memorandum en una computadora y manejar inventarios con una calculadora, se puede hacer pero no es correcto.

El fin utilizar los medios modernos y ponerlos al servicio del trabajo.

5.2 Departamento de Informática.

La Unidad de Publicaciones necesita modernizarse, la informática es una herramienta que facilita el proceso de modernización y en este trabajo no se concibe la modernización de la UPE sin el uso de la informática.

La Propuesta de creación de un Departamento de Informática básicamente esta sustentada en la necesidad cotidiana de agilizar el trabajo y sobre todo de tener comunicación; la implantación de una red de computo a base de Modem con los estados de la República Mexicana e internamente es la solución. La coordinación del Programa depende en buena medida de la comunicación, esta resulta insuficiente y cara, además que no es del todo segura ya que en ocasiones

se dan extravíos de paquetes que contienen información en general referente al Programa.

En cuestión de funciones el Departamento debe tener a su cargo la responsabilidad de brindar asesoría y mantenimiento a este Sistema, que no es más que el establecimiento de la comunicación a través de la computadora, esto es, enviar un documento del Distrito Federal a Campeche por ejemplo en 3 minutos y con un costo mínimo. El documento aparecerá en la pantalla de la computadora del destinatario. Este medio de comunicación es la vanguardia hoy en día y su instalación no representa gran gasto para la Unidad de Publicaciones, si tomamos en cuenta que más se gasta en envío por Servicio Postal Mexicano o bien por empresas de mensajería extranjeras como DHL y UPS.

5.3 Departamento de Recursos Humanos.

Después del análisis hecho el en capítulo tercero de las áreas de personal y servicios generales que incluye mensajería y mantenimiento proponemos lo siguiente:

Para efectos de control de los Recursos Humanos se propone el seguimiento de los descrito en el inciso E, que se enumera próximamente. El servicio de mensajería debe contar con una bitacora de trabajo planeada un día antes, que incluya ruta de entregas; tomando en cuenta las contingencias cotidianas. Los acuses de recibo deben llevar un control efectivo midiendo tiempos de entrega.

Para la mensajería de peso menor a 10 kg. se propone la adquisición de una motocicleta y para la mayor el uso de la camioneta con que cuenta ya la Unidad de Publicaciones.

Este Departamento debe enumerar en sus funciones la propuesta de gratificaciones y cualquier clase de beneficios como lo son: ISSSTE, derecho a la vivienda, vacaciones, finiquitos, fondo para el retiro, jubilación, descuentos, retardos, bonos y capacitaciones.

Además de lo anterior debe mantener al personal informado de cualquier eventualidad que ocurra, como días no laborables entre otros.

El servicio de limpieza por ser de importancia para el el mantenimiento del inmueble debe ser contratado directamente por la Administración de la Unidad con elementos que persiban ingresos directamente de la UPE y no dependiendo de una agencia de limpieza; éste tendrá el horario normal de oficinas. Los sabados deben ser utilizados para efectuar la limpieza total del inmueble. La coordinación de los trabajos de limpieza se sugiere sea llevada a cabo diariamente ya que resulta indispensable tener un espacio de trabajo limpio.

D.Aplicación del Proceso Administrativo.

De acuerdo a los administradores del siglo pasado y los contemporáneos como Henry Fayol, George Terry, Francisco Laris Casillas, el Proceso Administrativo es un conjunto de pasos que reúne a la Planeación, la Organización, Dirección, y el Control para lograr alcanzar las metas previstas.

La implementación del Proceso Administrativo tiene por objetivo cumplir con lo planeado, coordinando los trabajos y actividades de los elementos que trabajan en la Unidad de Publicaciones Educativas, haciendo uso de la Administración y enfocándolo al logro de un Gran Programa Interno Anual.

a.Elaboración del Gran Programa Interno Anual.

El establecimiento del Sistema Administrativo por Objetivos y la aplicación del Proceso Administrativo no servirían de nada, sino se elabora un Gran Programa Interno Anual; que conjunte las aspiraciones y contenga las metas en general de los elementos que laboran en la Unidad de Publicaciones Educativas.

Para la Unidad de Publicaciones Educativas, es conveniente contar con un Programa que marque el lineamiento, que permita encausar los trabajos, las ideas y los esfuerzos a cumplirlo, él debe contener Objetivos, Metas y Evaluación.

1.Objetivos.

"La palabra objetivo proviene del latín: ob-hacia y jactum-lanzado. Es decir, una acción orientada a un fin particular, que en las sociedades democráticas se refiere al fin último, bien común o bienestar de la mayoría, especialmente de aquellos estratos menos favorecidos social y económicamente de la población".⁹²

Dentro del Gran Programa Anual de la Unidad de Publicaciones los objetivos son las acciones que se enfocan a la consecución de un fin o de una forma que se pretende y que no encierra emociones ni intereses personales, sino realidades; en donde participan los elementos que trabajan en la Unidad, los servicios que se dan, los medios con que se otorgan y las áreas que los desarrollan.

2.Metas.

Las metas dentro de la Unidad de Publicaciones Educativas existen, sin embargo, también es menester la necesidad de hacerlas más claras y sujetas a estadísticas que sean accesibles y entendibles a quien lo requiera.

La meta dentro del Gran Programa Interno Anual significa la consecución final de lo que todas las áreas planearon llevar a cabo. (Es la guía para la Unidad que le permite tener una directriz). La meta de la Unidad de Publicaciones Educativas debe ser clara y palpable numéricamente.

Las estadísticas comparativas comprueban resultados de acuerdo a lo planeado y lo obtenido, además resulta indispensable que la UPE cuente con metas numéricas, por ejemplo; la meta en el año 1995 podrá ser atender el 100% de las escuelas primarias en el estado de Chiapas y su evaluación será hacer una comparación entre las escuelas existentes y las atendidas, de esta manera se sabrá en porcentajes lo alcanzado en la meta.

⁹²Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México. LIMUSA. 1993. p.102.

3.Evaluación.

Para el ejercicio del Gran Programa Interno Anual de la Unidad de Publicaciones Educativas es menester contar con evaluaciones periódicas que permitan palpar numéricamente los avances y las metas a corto plazo del Gran Programa Interno Anual. Estas evaluaciones permitirán adecuar o reformar los trabajos que se emprendieron para la consecución de las metas.

b.Planeación.

La aplicación del Proceso Administrativo necesariamente empieza planteandose la siguientes preguntas: ¿qué es lo que se va hacer? y en ¿cuanto tiempo?, es decir, qué se pretende llevar a cabo, implicando realidades, prioridades y tiempos para efectuarlos. Planear es prever el futuro, es tener una visión amplia de lo que nos puede suceder acorde a las situaciones que rodean nuestro medio y poder adecuarla a las contingencias que se nos presenten.

Para tal efecto Francisco Laris Casillas⁹³ nos recomienda los siguientes pasos para planear en el Sistema Administrativo y en general.

- 1.-Determinar necesidades, es decir, que hay que hacer y que se planea hacer.
- 2.-Investigar y Analizar necesidades. Las necesidades deben ser profundamente estudiadas y ver su viabilidad para ver si son realizables o no.
- 3.-Proponer soluciones y escogerlas. Las soluciones necesariamente deberán encerrar propuestas acordes a las posibilidades de la Unidad de Publicaciones Educativas.
- 4.-Programar las soluciones en tiempo y dinero, tomando en cuenta quién las efectuará.

⁹³NOTA: Francisco Laris Casillas en su libro "Administración Integral" recomienda cinco pasos para planear en el Sistema Administrativo.

5.-Ejecutar las acciones para dar viabilidad a las necesidades.

c.Organización.

La Organización es la forma por la cual se consigue el equilibrio en la utilización de los recursos tanto materiales como humanos y monetarios. Para referirnos a él al igual que en la Planeación se puede hacer la siguiente pregunta: ¿Cómo se va hacer el trabajo?.

El propósito de esta es establecer la relación entre el trabajo y quien lo ejecuta.

d.Dirección.

En esta etapa se darán las órdenes para conseguir los logros que se persiguen en la nueva estructura orgánica de la Unidad de Publicaciones Educativas. Esta etapa se puede identificar con la pregunta: ¿Quién lo va hacer? y ¿Quién lo dirige?.

"(...) es la actividad del mando, entendida como la guía de hombres que da lugar primeramente a un flujo de las comunicaciones."⁹⁴

e.Control.

En esta etapa se considera las funciones de la Unidad de Publicaciones Educativas, estableciendo una comparación entre lo planeado y el resultado.

Lo anterior permite continuar con lo planeado o establecer los cambios necesarios.

⁹⁴Riccardi R. *La dinámica de la Dirección*. Madrid. Ediciones Rialp. 1959. Cit. en: Rodas Carpizo Alejandro. *Administración Básica 2a. Edición*. México. LIMUSA. 1988. p. 107

En esta fase se busca controlar la Producción, la Administración, las Normas, y las Ventas. La pregunta correspondiente es: ¿Cómo ha sido el avance?.

Existe quien controla y lo que controla, además a quienes controla. "Con el control se busca promover la eficiencia en la operación y la consecución de las empresas para el logro del éxito."⁹⁵

E.Administración de los Recursos Humanos.

Uno de los males que históricamente han caracterizado al Sector Público mexicano en cualquiera de sus áreas, es la inadecuada selección de personal y la falta de especialización por quien se quiere contratar y la carencia de responsabilidad por quien contrata. En este aspecto la Unidad de Publicaciones no ha estado exenta, ya que la mayoría de sus contrataciones se lleva a cabo vía recomendación y no cuentan con la mínima idea de lo que se persigue el el puesto.

La operación y administración de la Unidad de Publicaciones depende en buena manera de un adecuado manejo de los Recursos Humanos. De nada servirá la implantación del Sistema más funcional sino no hay preparación de los Recursos Humanos. Los Recursos Humanos son la contraparte del sistema y de las instalaciones.

El adecuado manejo de los Recursos Humanos provocará a la Unidad un aumento en la Productividad de los elementos que la componen, además de una asimilación más rápida de sus labores. Para tal efecto y de acuerdo a los pasos del Proceso de Administración de los Recursos Humanos, según Alejandro Rodas Carpizo⁹⁶, propongo los siguientes pasos para implantarlos en la UPE; antes de cualquier contratación.

⁹⁵Rodas Carpizo Alejandro. op.cit. p.111

⁹⁶Ibid. p 112

a.Reclutamiento.

En el Reclutamiento se recomienda poner en contacto con la Unidad de Publicaciones las personas externas que en potencia, pueden resultar idóneas para cubrir algún puesto, tomando en cuenta sus características. aptitudes, disposición y preparación.

En el Reclutamiento se recomienda además tomar en cuenta o promocionar al personal que ya labora en la Unidad de Publicaciones, es decir, las fuentes internas; dándoles oportunidad de incrementar sus responsabilidades y sus percepciones. Esto es relevante ya que la mayoría de elementos de la UPE lo que necesitan es una oportunidad para elevar su calidad de trabajo y sus percepciones a la vez. En nuestro país existe talento lo que falta es darle oportunidad de desarrollarlo.

b.Selección.

"(...)es el proceso mediante el cual los candidatos a un empleo se dividen en dos clases: aquellos a quienes se les va a ofrecer empleo y aquellos a quienes no".⁹⁷

La Selección conlleva la recepción del solicitante, las entrevistas, el llenado de la solicitud, las pruebas o test, la revisión curricular, la selección final, el examen médico y la contratación. Estos puntos parecen muy técnicos pero soy importantes para tener a la persona idónea en el lugar correcto.

c.Asignación.

En la Unidad de Publicaciones la colocación será poner al nuevo elemento en el puesto que acorde a sus pruebas, su curriculum y sus aptitudes demostró poder ejecutar. Se recomienda ponerlo a prueba por un tiempo determinado.

⁹⁷Yoder Dale. *Manejo de Personal y Relaciones Industriales*. p.443. cit: Rodas Carpizo Alejandro. *op.cit*. p.186

Al nuevo elemento se le deberá mostrar las instalaciones y los nombres de los jefes, los reglamentos, el lugar de cobro, etc.

d. Adiestramiento.

El Adiestramiento en la Unidad de Publicaciones será el conocimiento y el dominio que el empleado debe adquirir para la utilización de máquinas y herramientas. Este se enfoca principalmente a los obreros (manejo de empaque) y a las secretarías (oficios y más).

El Adiestramiento no implica gran esfuerzo, como la capacitación y se hace a través de audiovisuales, folletos y práctica física. La Secretaría de Educación Pública ofrece una gran gama de cursos para cualquier área que sea necesario. Dentro de la Unidad de Publicaciones Educativas repercutirá favorablemente a su adaptación inmediata, lo que conlleva una facilidad para el desarrollo del trabajo y su asimilación más rápidamente.

La Inducción como el proceso que permite al nuevo empleado conocer de lo particular a lo general todo lo relacionado con sus responsabilidades de su nuevo trabajo será de gran ayuda utilizarla.

e. Capacitación.

La capacitación es la adquisición de conocimientos en los aspectos de más relevancia o dificultad en el trabajo, por ejemplo, en el caso de la UPE y más específicamente en el caso del Departamento de Edición la capacitación deberá otorgarse a los elementos para aprender el sistema Page Maker que representa la innovación más actual para el diseño de portadas de libros a través de la computadora. Por ser un conocimiento que requiere además de adiestramiento la asesoría de una persona profesional para hacerlo.

La capacitación en la Unidad de Publicaciones debe ser permanente y aplicada a los procesos administrativos y de información. La capacitación es recomendable verla como inversión para la UPE y para los propios empleados.

f.Salarios e Incentivos.

Esta es la parte de la Administración de los Recursos Humanos más descuidada en la Unidad de Publicaciones. Dada su importancia por su capacidad motivadora, los salarios deben manejarse de acuerdo al desenvolvimiento y entusiasmo por el trabajo; así como capacidad, preparación y experiencia.

Los incentivos deben incorporarse como en cualquier Institución Pública, el incentivo por llegada mensual a tiempo y el pago de horas extras provocarán aumento en la productividad y entusiasmo laboral. Los incentivos no solamente son aumentos de dinero. Se recomienda sean además de autorrealización y de estima.

F.Consideraciones Finales del Capítulo.

La Administración fue, es y será el medio y la herramienta para el manejo de los recursos, llámense estos Financieros o Humanos.

En muchas ocasiones nos olvidamos que existen dentro de la Administración Procesos y Sistemas que nos ayudan a conseguir de mejor nuestras metas. Es por lo anterior que en este capítulo se propone la Aplicación del Sistema Administrativo por Objetivos a fin de luchar en conjunto y con metas en común para alcanzar el bienestar de la educación, siguiendo la aplicación del Proceso Administrativo tradicional.

El proceso de Modernización Educativa lleva inmerso un lapso de tiempo muy largo, la Modernidad no se alcanza de un día para otro; es obligación de todos los elementos que forman parte de la Unidad de Publicaciones Educativas el poner su granito de arena afin de hacer más rápido este proceso.

La situación del país requiere del esfuerzo y la optimización de los recursos de acuerdo a lo que ya tenemos. Es claro que para alcanzar la optimización en la Unidad debe existir la disposición del personal y ante todo una conciencia de pensar y actuar colaborando con todo el proyecto educativo.

Este capítulo expone la idea bien definida de qué se puede hacer para salir adelante sin la necesidad de malgastar recursos; recursos que manejándolos y exprimiéndolos de la mejor manera nos darán la posibilidad de crecer individualmente y con ello crecer como Organismo Público y ante todo como nación.

CONCLUSIONES

La educación es y ha sido, el soporte que toda nación que se enorgullezca de serlo tiene para contar un desarrollo sustentado en todos sus aspectos.

A través de la historia la educación ha provocado cambios en las estructuras gubernamentales. Estos cambios han sido el resultado de las constantes necesidades de adecuación de los órganos o instituciones a los procesos de modernización que se desarrollan en el mundo o internamente. Nuestro país no es la excepción.

La modernidad se constituye a partir de reconocer que la educación es una responsabilidad en donde participan todos y cada uno de los que formamos nuestro país. Nadie puede hablar de modernización sin tomar en consideración que debe participar a conciencia y con responsabilidad.

La mentalidad del empleado hacia el trabajo y hacia sus compañeros debe ser de trabajar colaborando, la idea de trabajar sin colaborar causa entorpecimiento de las funciones y del trabajo. La idea de trabajar colaborando es uno de los planteamientos que en este trabajo se concluye necesario para desarrollar el trabajo educativo.

El beneficio de alcanzar nuevas formas de impartir y organizar la educación optimizando los recursos y descentralizando las funciones de los Organismos Públicos constituye una urgencia llevar a cabo en la Unidad de Publicaciones Educativas. Los recursos deben ser tan organizados como el logro de las metas que se planea y de los trabajos mismos.

En forma general la crisis económica por que atraviesa México nos obliga a hacer un mejor uso de los recursos, no desperdiciarlos llámense estos económicos, materiales o humanos.

Es importante contribuir con nuestro entusiasmo por el trabajo y por la nación para lograr encaminar a nuestro país a través de la educación hacia la modernidad que convertida en nuestra base de desarrollo, logrará acelerar el crecimiento de nuestro país como nación rica en recursos, en propuestas y con sustento educativo.

El planteamiento de efectuar cambios administrativos y de funciones en la Unidad de Publicaciones Educativas que describe el trabajo, recoge la obligación y la preocupación de los administradores de aportar su conocimiento a la elevación de la eficiencia del Órgano Público en donde se desarrolló el trabajo.

La preocupación por hacer llegar a las comunidades mexicanas llámense éstas indígenas, rurales o urbanas materiales para servir como herramienta para el aprendizaje de la lectura y la escritura, merece ser reconocida, no por el hecho de no tener obligación de hacerlo, sino por el entusiasmo de llevarlo a cabo efectivamente ofreciendo calidad.

El Programa Rincones de Lectura forma parte de los Programas que comparten la inquietud de la educación acorde a las necesidades del pueblo mexicano. Propone toda una gama de títulos y talleres acordes al medio que rodea a los educandos para facilitarles el aprendizaje a nivel básico.

La nobleza del Programa Rincones de Lectura motiva a concluir que su coordinación por la Unidad de Publicaciones Educativas debe ser apoyada incondicionalmente y debe permanecer. La coordinación del Programa por la Unidad de Publicaciones Educativas dada su importancia debe optimizarse y eficientar sus funciones.

La Modernización como proceso hacia la Modernidad durante el periodo fue el lineamiento para la educación básica, dentro de ésta, la Unidad de Publicaciones coordina el Programa de Rincones de Lectura cumpliendo los objetivos de producir y distribuir libros a escuelas de toda la república.

Es el Programa para la Modernización Educativa el escenario donde Rincones de Lectura se desarrolla y distribuye acervos como propuesta de carácter -----

cultural y con toda una gama de títulos para todo tipo de escuelas primarias en el país.

Por lo anterior concluimos que la Modernidad es la meta donde se encuentran los países industrializados y La Unidad de Publicaciones Educativas debe modernizarse para poder ayudar a competir a la educación mexicana con los procesos educativos que están en marcha a nivel mundial.

El desarrollo del análisis del funcionamiento administrativo de la Unidad de Publicaciones Educativas y la coordinación del Programa Rincones de Lectura, así como la educación como responsabilidad nacional nos hacen concluir lo siguiente:

1.-El periodo en que se desarrolla el tema tiene la característica de ser polémico por que en él sucedieron hechos inéditos y que resultan aún de controversia como es la legitimidad de Carlos Salinas en el gobierno. El Programa para la Modernización Educativa puede analizarse como un programa educativo que forma parte de un plan de gobierno sexenal, y además como una herramienta del gobierno para legitimarse ante el pueblo mexicano ofreciendo apoyos económicos y didácticos a maestros.

2.-El Programa para la Modernización Educativa contribuye con propuestas y herramientas para la facilidad de impartición de cursos y talleres en toda la República. Rincones de Lectura contribuye con materiales y talleres a la consolidación del proceso de modernización educativa.

3.-Dentro del Programa para la Modernización Educativa el Programa Rincones de Lectura ofrece materiales de acuerdo a la naturaleza geográfica de los educandos, lo que provoca el aprendizaje por placer y no por obligación, como sucede con el libro de texto.

4.-Rincones de Lectura promueve la educación institucional porque forma parte de ella y promueve el beneficio social que en todo organismo público se considera como principal objetivo al ofrecer un servicio.

5.-Rincones de Lectura contribuye a fortalecer la industria gráfica mexicana produciendo hasta 1994 y desde su existencia más de 25 millones de libros entre ediciones y coediciones.

6.-El Programa Rincones de Lectura es coordinado por la Unidad de Publicaciones Educativas. Participa en la Modernización de la educación como organismo educativo de la Administración pública centralizada y contribuye en la Descentralización Educativa, desconcentrando responsabilidades y descentralizando funciones hacia todos los estados de la República mexicana. Rincones de Lectura desconcentra las funciones del programa en los estados de la república y considera el nombramiento de los coordinadores por las autoridades estatales.

7.-El Modelo de Educación Básica y la participación del Programa Rincones de Lectura demuestra que el segundo aporta libros y talleres que siguiendo lo dictado por los Programas Compensatorios, coadyuva a molder a la educación básica, acelerando el proceso de modernización con calidad, utilidad y relevancia.

8.-Rincones de Lectura coadyuva a la Educación Básica aportando herramientas que provocan en los educandos el placer por el aprendizaje, facilitando la ejecución del artículo tercero en donde el Estado tiene la obligación de dar educación gratuita y el pueblo tiene a su vez la obligación de cursarla.

9.-El Modelo de Educación Básica histórico esta fuera de tiempo y cáduco por que persigue solamente el hacer llegar educación a más, pero se olvida de la calidad de la misma. A partir de lo anterior Rincones de Lectura interviene en el Modelo de Educación Básica actual elevando la calidad de la educación, ya que ofrece propuestas y acciones concretas con materiales de contenido innovador donde el educando aprende con gusto y más rápidamente.

10.-Rincones de Lectura aporta propuestas concretas para el combate al Rezago Educativo, ofreciendo talleres y libros, no solamente a los alumnos sino a los maestros también. Por lo anterior se establece que Rincones de Lectura participa en el Modelo Actual de Educación Básica y en los programas

compensatorios apoyando los trabajos de actualización del magisterio en conjunto con los maestros.

11.-El programa Rincones de Lectura participa en el Modelo de Educación Básica actual promoviendo el aprendizaje por placer y no por obligación como se adquiría anteriormente con el libro de texto.

12.-Rincones de Lectura ofrece dentro de la Educación Básica una nueva propuesta cultural que permite a los educandos aparte de aprender por gusto adquirir conocimientos que le permitieren tener herramientas que le facilitan sus trabajos cotidianos en la comunidad.

Necesariamente Rincones de Lectura como programa de la Administración Pública Centralizada ofrece una alternativa para impartir la educación Básica en todos los rincones de nuestro país, promueve la lectura y la escritura como base fundamental del Modelo de Educación Básica y por lo tanto su esencia puede servir como ejemplo para próximos programas que combatan el rezago educativo mexicano.

13.-La naturaleza del Programa Rincones de Lectura con respecto a su fin no es cuestionable, el aportar medios para la elevación de la calidad de la educación lo justifica, sin embargo, el manejo administrativo encierra deficiencias que efficientándolas mejorarán la operatividad del programa.

En el tercer capítulo de este trabajo concluimos a través de un análisis de la estructura administrativa y de sus funciones, la necesidad de proponer cambios que le permitan tener una eficiencia y una capacidad mayores.

Por lo anterior se concluye que:

14.-Las funciones Administrativas de la Unidad de Publicaciones Educativas corresponden a una Coordinación pero en la jerarquía del organigrama se presenta al nivel de una jefatura de Departamento, lo que se debe modificar ya que una jefatura no puede abarcar tantas funciones, además de la carencia de personal en la misma área.

15.-En la mayoría de las áreas de la Unidad de Publicaciones no se cuenta con **Manuales de Organización y Procedimiento** que origina confusiones en la **repartición de trabajo**, la **necesidad de proponer su elaboración** es indispensable. Es necesario saber la **responsabilidad de cada área y su función**.

16.-La **toma de decisiones** presenta una **centralización casi absoluta** que ocasiona **burocratismo y tardanza** en el proceso de trabajo, por lo que debe considerarse la **desconcentración en las decisiones**, tomando en cuenta a la **responsabilidad como el rasgo que caracteriza a la misma**.

17.-En algunas áreas el trabajo es confuso y el personal no puede rendir un informe acerca de cuál es la **responsabilidad en su trabajo** y cuáles son las **metas que pretende alcanzar en el mismo**.

18.-**Muchos de los empleados de la Unidad no distinguen cuál es el Objetivo principal** que persigue la **Unidad de Publicaciones Educativas al Coordinar al Programa Rincones de Lectura** lo que ocasiona **falta de interés por su trabajo**. La **carencia de un Departamento de Recursos Humanos que promueva la capacitación y los estímulos** ocasiona **falta de entusiasmo**.

19.-La **Unidad de Publicaciones Educativas debe poner en marcha su modernización** para fortalecer los **métodos de enseñanza aprendizaje en la educación básica** y **aportar viabilidad a la modernización de la educación en general**.

20.-Es necesario **modernizar a la Unidad de Publicaciones Educativas**, implementando el **Proceso Administrativo**, tomando como base la **Planeación en todas sus acciones e implementar el Sistema de Administración por Objetivo**.

21.-La UPE no necesita **crecer ni ampliarse con más recursos**, la **optimización del presupuesto con que ya cuenta es suficiente para ofrecer calidad en la educación básica**. La **correcta Administración de la Unidad** permitirá **afianzarse como un programa de beneficio social con razón de haber nacido y con justificación de seguir existiendo**.

La Unidad de Publicaciones sirve de modelo a todos aquellos planes, proyectos y programas ya establecidos, que comparten la preocupación de la educación.

La UPE cumple con el objetivo de dar los medios para que el educando aprenda a entender la educación como base fundamental de su desarrollo personal y como parte de la nación.

! ! ! ! !

BIBLIOGRAFÍA

Bolaños Martínez Raúl. Historia de la Educación Pública en México. Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica 1982.

Consejo Nacional Técnico de la Educación. Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria. México. 1991.

Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1989.

Fuentes González Benjamín. La Descentralización Educativa. Serie de Conferencias. México. Escuela Normal Superior. 1986.

Gallardo Rodríguez José Francisco. Análisis de la Estructura Administrativa de la Villa Ecuestre del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México UNAM. 1990.

Gómez Ceja Guillermo. Planeación y Organización de Empresas. México. LIMUSA. 1987.

Gómez Navas Leonardo. La Historia de la Educación Pública en México. México. Fondo de Cultura Económica . 1982.

Iturriaga Jose E. Historia de la Educación Pública en México. Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica. 1982.

Instituto Politécnico Nacional. Evaluación Cualitativa del Impacto del Programa para Abatir el Rezago Educativo. México. IPN. 1993.

Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México. LIMUSA. 1993.

Ley General de Educación. Disposiciones Generales. México. Poder Ejecutivo Federal. 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De la Administración Pública Federal. México. Porrúa. 1991.

Merino Oliveros Georgina. Participación de los padres de familia en la práctica de la lectura y escritura de sus hijos. México. UPE. 1994.

Miranda Basurto Angel. La Evolución de México. México. Ediciones Numancia. 1994.

Odiome, George. Administración por Objetivos. México. LIMUSA. 1987.

Reyes Ponce Agustín. Administración de Empresas. Teoría y Práctica, Segunda Parte. México. LIMUSA. 1981.

Ricardi R. La Dinámica de la Dirección. México. LIMUSA. 1988.

Rodas Carpizo Alejandro. Administración Básica. México. LIMUSA. 1988.

Secretaría de Desarrollo Social. Folleto de Infraestructura Educativa del Programa de Solidaridad. México. SEDESOL. 1993.

Secretaría de Educación Pública. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México. SEP. 1992.

Secretaría de Educación Pública. Coordinación General para la Descentralización Educativa. Compilación del Decreto de Descentralización Educativa. México. SEP. 1984.

Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1990-1991. México. SEP. 1990-1991.

Secretaría de Educación Pública. **Informe de Labores 1991-1992**. México. SEP. 1991-1992.

Secretaría de Educación Pública. **Informe de Labores 1992-1993**. México. SEP. 1992-1993.

Secretaría de Educación Pública. **Programa Emergente de Actualización del Maestro**. Mexico- SEP. 1992.

Secretaría de Educación Pública. **Programa para la Modernización Educativa 1989-1994**. México. SEP. 1988.

Secretaría de Educación Pública. **Unidad de Publicaciones Educativas. Metas y Acciones 1990-1991**. México. SEP-UPE. 1990.

Secretaría de Educación Pública. **Unidad de Publicaciones Educativas. Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Básica. Folleto de Curso Taller para Asesores de Maestros**. México. UPE. 1994.

Secretaría de Educación Pública. **Unidad de Publicaciones Educativas. Propuestas de Operación**. México. SEP-UPE. 1990-1991.

Solana Morales Fernando. **Historia de la Educación Pública en México**. Tomo I. México. Fondo de Cultura Económica. 1982.

Unidad de Publicaciones Educativas. **Programa para Abatir el Rezago Educativo. Uso de los Libros del Rincón en el salón de clases**. México. UPE. 1994.

Unidad de Publicaciones Educativas. **Rincones de Lectura una propuesta cultural y un Programa Educativo**. México. UPE-SEP. 1992.

Velázquez López Juan. **El Programa Nacional de Solidaridad un punto de vista Educativo**. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. ENEP-Acatlán. 1994.

Yoder Dale. Manejo de Personal y Relaciones Industriales. México.
LIMUSA. 1988.

INDICE DE CUADROS

| | |
|--|------------|
| CUADRO 1 Organigrama del Programa para la Modernización Educativa | 36 |
| CUADRO 2 Escuelas Rurales (5 y menos maestros por escuela) atendidas 1988-94 | 58 |
| CUADRO 3 Escuelas Urbanas (6 y más maestros por escuela) atendidas 1988-94 | 59 |
| CUADRO 4 Índices de Deserción y Reprobación en Primaria. 1988-94 | 62 |
| CUADRO 5 Algunos Títulos Financiados por el Banco Mundial en 1994 | 72 |
| CUADRO 6 Número de Paquetes enviados a los estados que financia el Banco Mundial. 1988-94 | 73 |
| CUADRO 7 Organigrama Vigente en 1986 de la Coordinación de Medios para Niños con respecto a la Secretaría de Educación Pública | 80 |
| CUADRO 8 Relación del Personal de la Unidad de Publicaciones Educativas pagado por Honorarios, por Plaza Federal y por Nómina de CONAFE | 86 |
| CUADRO 9 Organigrama de la Unidad de Publicaciones Educativas (UPE) en 1994 | 91 |
| CUADRO 10 Organigrama de la Coordinación Administrativa en 1994 | 103 |
| CUADRO 11 Organigrama del Departamento de Distribución en 1994 | 109 |
| CUADRO 12 Responsables de las Funciones de Distribución | 112 |
| CUADRO 13 Ciclo de la Administración por Objetivos | 123 |
| CUADRO 14 Organigrama propuesto para la Unidad de Publicaciones Educativas | 126 |
| CUADRO 15 Elementos a considerar en las Ventas | 136 |

INDICE DE GRAFICAS

| | |
|--|----|
| GRAFICA 1 Número de Escuelas Primarias por Ciclo 1988-94 | 18 |
| GRAFICA 2 Incremento Anual de Presupuesto para la Educación Básica 1988-94 | 19 |
| GRAFICA 3 Número de Escuelas Primarias Atendidas con Paquete No. 1. 1988-94 | 75 |
| GRAFICA 4 Número de Escuelas Primarias Atendidas con Paquete No. 2. 1988-94 | 75 |
| GRAFICA 5 Número de Escuelas Primarias Atendidas con Paquete Azulita. 1988-94 | 76 |
| GRAFICA 6 Número de Escuelas Primarias Atendidas con Paquete Cándido. 1988-94 | 76 |