



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

*Escuela Nacional de Estudios Profesionales*  
*" A R A G O N "*

## LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO

# T E S I S

*Que para obtener el Titulo de:*

**LICENCIADO EN DERECHO**

*P r e s e n t a :*

**Francisco Javier González Estrella**

---

---

*México, D. F.*

*Marzo de 1986.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

El Presente Trabajo lo Dedico con  
Afecto y Sinceridad.

A mis padres que han sido  
Luz y apoyo en todo momento

A mis hermanos

A familiares y amigos que siempre  
me motivaron

A mis Maestros de la ENEP.

ARAGON

## INDICE

Introducción-----	1
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO	
PUBLICO DE LA EDUCACION EN MEXICO.	
1.- Antecedentes en la Epoca Precolombina y durante la Colonia-----	3
2.- La Educación en la independencia-----	5
3.- Epoca de la Reforma-----	9
A) Los liberales y el Positivismo-----	12
B) Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de 1867-1864-----	13
4.- El Porfiriato y la Educación-----	14
A) Obra Educativa de Joaquín Baranda-----	15
5.- La Revolución Mexicana y la Educación-----	17
A) La Educación Popular-----	18
B) La Escuela Rudimentaria-----	19
C) El Art. 3ero. en la Constitución de 1917-----	19
D) La Crisis Administrativa de la Educación-----	20
6.- La Educación Socialista Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas-----	22
A) La Educación en Periodo de Manuel Avila Camacho (Jaime Torres Bodet)-----	26
7.- El periodo de Consolidación y los Años Recientes Miguel Alemán-----	30
A) Política Educativa de Adolfo Ruiz Cortinez-----	31
B) Política Educativa de Adolfo López Mateos-----	31

C) Política Educativa de Gustavo Díaz Ordaz-----	33
D) Política Educativa de Luis Echeverría-----	34
E) Política Educativa de López Portillo-----	35

## CAPITULO SEGUNDO

### LAS FORMAS DE ORGANIZACION

#### ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.- La Centralización-----	39
2.- Facultades que Caracterizan a la Centralización-----	41
3.- La Administración Centralizada en México-----	43
4.- La Desconcentración Administrativa Federal, La Deletación y los Convenios de Coordinación-----	50
A) Caracterización de la Desconcentración-----	51
B) La Delegación-----	53
C) Los Convenios de Coordinación-----	55
5.- La Desconcentración y la Descentralización-----	56

## CAPITULO TERCERO

### LA DESCENTRALIZACION

1.- Ubicación y Concepto de la Descentralización Administrativa-----	58
2.- Características Generales de un Organismo Descentralizado-----	60
3.- Tipos de Descentralización-----	62
A) Organismo Descentralizados por Región-----	63
B) La Descentralización Administrativa por Servicio-----	66
4.- El Ejecutivo y los Organismos Descentralizados-----	71
5.- Ventajas y Desventajas de la Descentralización-----	74

## CAPITULO CUARTO

### FUNDAMENTOS POLITICOS Y FILOSOFICOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO.

1.- PLAN Nacional de Desarrollo y la Reforma	
Administrativa-----	79
2.- Concepto de la Descentralización Educativa-----	85
A) Desde el punto de vista del Derecho	
Administrativo-----	85
B) En la Ciencia de la Administración-----	85
C) En la Política-----	86
3.- Fundamentos Políticos y Filosóficos de la	
Descentralización Educativa-----	88
A) Fundamentos Políticos y Filosóficos-----	94
B) Fundamentos Administrativos-----	95
C) Fundamentos Pedagógicos-----	99
4.- El Federalismo y la Descentralización educativa-----	101
5.- Factores que la Descentralización Educativa Implica--	106
A) Factor Pedagógico-----	106
B) Factor Administrativo-----	108

## CAPITULO QUINTO

### MARCO JURIDICO PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

1.- El artículo Constitucional Aplicable al caso-----	111
2.- Ley Orgánica de la Administración Publica Federal	
y la descentralización Educativa-----	116
3.- Ley Federal de Educación-----	119

4.- Ley de Planeación y la Descentralización-----	124
5.- Convenio Unico de Desarrollo-----	127

CAPITULO SEXTO

ANALISIS DE LOS AVANCES, EN EL PROCESO  
DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

1.- Decreto del 8 de agosto de 1983-----	130
2.- Decreto del 20 de marzo de 1984-----	137
3.- Acuerdo de Coordinación Publicado el 8 de mayo de 1984-----	146
4.- Acato de Reunión Celebrada el 20 de julio de 1984. En el Salón Carranza de los Pinos-----	151
5.- Acuerdo de Coordinación Para la Prestación de los Servicios Federales y Estatales de Educación Básica y Normal-----	157
6.- Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 y la descentralización Educativa-----	169
7.- Formas que Pueden Revestir el proceso administrativo de la Descentralización Educativa-----	172
A) La Previsión-----	173
B) La Planeación-----	174
C) La Organización-----	175
D) La Integración-----	176
E) La Dirección-----	177
F) Control-----	179
8.- Ventajas Desventajas de la Descentralización Educativa-----	181

A) En el Aspecto Administrativo-----	182
B) En el Aspecto Laboral-----	183
C) En el Aspecto Pedagógico-----	185
Conclusiones-----	187
Bibliografía-----	192

Estando en las aulas de nuestra excelsa Universidad, me surgió la inquietud de hacer un trabajo de investigación sobre la Descentralización educativa, y a la postre consideré que ese sería el tema de mi tesis.

Motivado por el deseo de obtener mi título y el de hacer un buen trabajo me dediqué a investigar con ahínco. - De las investigaciones realizadas inferí que era de vital importancia conocer el aspecto histórico que ha rodeado el servicio público de la educación, ya que en México es el producto de sus experiencias pasadas, además había que comentar la experiencia de descentralización educativa efectuada por Venustiano Carranza, tal como lo hago en el Capítulo primero.

En el trabajo también se define lo que es la centralización ya que al entender este concepto, podremos comprender a la descentralización ya que son conceptos que se implican, es decir, no puede existir descentralización si no hay centralización. También aclaro lo que es la descentralización y tipos que hay desde el punto de vista del Derecho Administrativo, Político y de la Ciencia de la Administración.

En el Capítulo cuarto se analiza el contexto de la política nacional que impulsa a la descentralización educativa también se analiza el Plan Nacional de Desarrollo y las Reformas Administrativas a que dá lugar este, se establece que el PLAN contiene y regula las actividades que desarrollará el Ejecutivo Federal durante el sexenio 82-88. También se estudia en éste capítulo si el federalismo conlleva o no la descentralización, y se ofrece una definición sobre la descentralización educativa, además de examinar los factores que la descentralización educativa entraña.

En el capítulo quinto se analiza si es constitucional o no, que el Ejecutivo coordine lo relativo a la descentralización educativa, y si es necesario hacer reformas a la ley Federal de Educación y al reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, también se analiza la aplicabilidad de la Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones relativas.

En el capítulo Sexto se analizan todos los decretos y acuerdos dictados por el Ejecutivo Federal a efecto de lograr la descentralización educativa comentando el artículo 3ero. - frac. IX y el artículo 73 frac. XXV de la Constitución, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales decretos. En este capítulo se analiza al servicio público de la educación como un proceso administrativo, además se dan algunas sugerencias para que el proceso sea realmente eficaz y por último se analizan las ventajas y desventajas que contiene la descentralización educativa.

CAPITULO PRIMERO  
 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO  
 PUBLICO DE LA EDUCACION EN MEXICO.

1.-	Antecedentes en la Epoca Precolombina y durante la Colonia-----	3
2.-	La Educación en la independencia-----	5
3.-	Epoca de la Reforma-----	9
	A) Los liberales y el Positivismo-----	12
	B) Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de 1867-1864-----	13
4.-	El Porfiriato y la Educación-----	14
	A) Obra Educativa de Joaquín Baranda-----	15
5.-	La Revolución Mexicana y la Educación-----	17
	A) La Educación Popular-----	18
	B) La Escuela Rudimentaria-----	19
	C) El Art. 3ero. en la Constitución de 1917-----	19
	D) La Crisis Administrativa de la Educación-----	20
6.-	La Educación Socialista Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas-----	22
	A) La Educación en Periodo de Manuel Avila Camacho (Jaime Torres Bodet)-----	26
7.-	El periodo de Consolidación y los Años Recientes Miguel Alemán-----	30
	A) Política Educativa de Adolfo Ruíz Cortinez-----	31
	B) Política Educativa de Adolfo López Mateos-----	31
	C) política Educativa de Gustavo Díaz Ordaz-----	33
	D) Política Educativa de Luis Echeverría-----	34
	E) Política Educativa de López Portillo-----	34

ANTECEDENTES EN LA EPOCA PRECOLOMBINA  
Y DURANTE LA COLONIA

Dado que en el territorio que actualmente ocupa la República Mexicana, existieron en la etapa prehispánica varios pueblos con características económico-sociales similares, describiré los aspectos educativos más relevantes de los Aztecas ya que se considera a éstos como el pueblo representativo de los demás.

En general podemos decir que los Aztecas tenían una educación tradicional y belico-religiosa, cabe destacar dos tipos o niveles de ella. La educación doméstica y la realizada en las instituciones oficiales.

La Educación doméstica o la impartida en la casa, estaba a cargo de los padres, quienes cuidaban personalmente de sus hijas, adiestrandolas en los quehaceres domésticos -- propios del hombre y de la mujer.

Además la educación doméstica pretendía inculcar -- el temor a los dioses, el amor a sus padres, el respeto a -- los ancianos, el cumplimiento del deber, así como a valorar la verdad y la justicia.

De la educación pública se encargaban dos instituciones a saber: el Calmécac y el Telpochalli.

En el Calmécac únicamente ingresaban los hijos de los nobles, ya que en ella se preparaban a los sacerdotes.

Además en el Calmécac se impartían conocimientos - sobre astronomía, matemáticas, medicina, etc. Sus cursos comprendían tres grados y al tercero, que era el de sacerdotes, pocos llegaban.

En el Telpochalli acudían los jóvenes de la clase media a prepararse en forma práctica para ser guerreros, inculcándoles el respeto de las instituciones, bajo una disciplina demasiado estricta.

La Educación pública para Mujeres se impartía en - el Calmécac femenino donde de igual modo, acudían las hijas de los nobles.

Paralela a las anteriores existía otra institución educativa denominada Cuicacalco, en la cual se enseñaba la - danza y la música específicamente, a estas asistían los mancebos y doncellas consagradas al dios tezcatlípoca.

### EPOCA COLONIAL

Una vez consumada la conquista y destruidos nues-- tras culturas Indígenas, La Corona española implantó en sus colonias una nueva educación logrando un sistema de vida y - cultura semejante a la España del siglo XVI.

Durante los tres siglos de dominación se distinguen dos etapas de la política educativa en la Nueva España. La - primera, comprende el siglo XVI y, la segunda los siglos XVII y XVIII, empero, el sello característico de ambos periodos, - fué la propagación del cristianismo y la consolidación de la conquista.

La influencia de la iglesia en diversos asuntos civiles, rasgos característicos del periodo medieval también se manifestó en la educación pública de México durante dicha etapa.

La primera tarea educativa de los conquistadores -  
fué la evangelización y castellanización de los indígenas.

La nueva educación no respondió cabalmente a la política del estado Español, sino a los intereses de la Iglesia católica, cuyos miembros tomaron en sus manos la tarea de educar primero a los naturales y más tarde a los mestizos, con el propósito fundamental de convertirlos a la religión cristiana, por lo que la educación, principalmente la de los primeros años de la colonia, asumió el caracter de una verdadera cruzada religiosa. Pronto se establecieron algunas instituciones como el Colegio de San José de Belén de los Naturales, el de Nuestra Señora de la Caridad, el de Estudios Mayores del pueblo de Tiripitío, el de Santa Cruz de Tlatelolco, y al mediar el siglo XVI la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España, todos ellos bajo el control del clero católico.

## 1.2 LA EDUCACION EN LA INDEPENDENCIA

A principios del siglo XIX la necesidad de atender la educación era manifiesta no solo en México sino en todos los territorios del Estado Español.

La acción liberal hizo posible promulgar en Cádiz -  
la Constitución de 1812, en la que se destinó el título IX -  
para ordenar nuevas condiciones a la instrucción.

El Artículo 336 pide creación de escuelas de primeras letras en donde se enseñe a leer, escribir, contar y el catecismo.

Esta constitución entro en vigor el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España, pero los Virreyes Venegas y Calleja la aplicaron parcialmente.

Dos años más tarde los miembros del congreso instalado en Chilpancingo bajo la protección de Morelos, elaboran la constitución promulgada en 1814 en la población de Apatzingán. En dicho documento se destinan los artículos 38, 39 y 40 para normar todo lo referente a la instrucción.

El artículo 39 dice al texto "La instrucción como necesaria a todos los ciudadanos debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder. (1)

Este hermoso documento que anunciaba al mundo el nacimiento de un nuevo Estado americano, jamás entró en vigor.

Empero, algunos pequeños grupos siguieron la lucha en contra de la opresión de los peninsulares, hasta lograr la Independencia en el año de 1812.

Consumada la independencia, los antiguos bandos en pugna continuaron la lucha pero ahora con el propósito de conquistar el poder y organizar las instituciones políticas conforme a sus intereses. Los conservadores, antiguos realistas, luchan por el centralismo, por tanto, los insurgentes forman el grupo de los liberales, para luchar por el federalismo.

(1) Fernando Solana y otros Historia de la Educación Pública.  
pág. 17 Edif. S.E.P.

Sin embargo, ambos grupos coinciden en la preocupación por la educación. Uno de los más ilustres conservadores en México, Lucas Alamán, declara en una memoria: "Sin instrucción no puede haber libertad, y la base de la igualdad política y social es la enseñanza elemental". (2)

La Constitución política de 1824 en el artículo 50 fracción I ordena: "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 enseñan las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas sin perjudicar la libertad, que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública de los respectivos estados".

Según Edgar Llinas Alvarez hasta esta época existen dos corrientes en el pensamiento educativo la hispanizante y la americano-europeizante, la primera es sostenida y defendida por Lucas Alamán el cual pretendía que México siguiera gobernado por el Rey Español, además decía, que para conocer las raíces del pueblo mexicano, era necesario conocer la historia de la conquista, de la colonia y de España. La corriente hispanizante también establecía que la educación debería estar a cargo de la familia y de la Iglesia.

La corriente americano-europeizante estaba representada dignamente entre otros, por Fernández de Lizardi y José María Luis Mora, los cuales sostienen que México debería ser una República democrática y federal lo cual se lograría elevando el nivel educativo.

(2) Fernando de Solana Op. Cit. pág. 18

José María Luis Mora dijo en un discurso: "Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales". (3)

José María Luis Mora dibuja ya el perfil, del tipo de mexicano que tratará de formar la corriente americano-europeizante "...un hombre práctico, activo, industrioso, que hiciese de su propio esfuerzo la fuente de su bienestar material y su situación social un hombre que abandonase el viejo hábito de vivir del gobierno la empleomanía." (4)

En las elecciones de 1832 resultó electo presidente de la Nación Antonio López de Santa Anna y Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

En 1833 los grandes liberales como son: José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Crescencio Rejón y Andrés Quintana Roo, impulsan a Gómez Farías a promulgar varios decretos que tienden a hacer la enseñanza obligatoria y a fundar escuelas aún en los pequeños poblados. Por otra parte con la creación de la Dirección de Instrucción Pública, se trata de contrarrestar la influencia del clero en la enseñanza.

La reacción de las clases altas y del clero originaron una serie de luchas intestinas que culminarán con el regreso de Santa Anna al poder, la restauración del centralismo y el retroceso en materia educativa.

(3) Solana Fernando, *Obra Ot.*; pág. 19

(4) Llinas Alvarez Edgar, *Revolución Educativa y Mexicanidad*, UNAM 1979 pp. 37 a 42.

## EPOCA DE LA REFORMA

A pesar de que los conservadores llegan al poder, las ideas liberales se difunden, día a día con mayor fuerza por lo cual Santa Anna promulga a La Ley Educativa de 1854, la cual, reinstalaba; en cierto modo, los privilegios de la Iglesia, frenando la reforma educativa que se había iniciado anteriormente. Los liberales reaccionan intensificando la lucha en defensa de sus principios, entre los que resaltan la modificación de la estructura económica, el fortalecimiento de la Nacionalidad y la separación del Estado y la Iglesia. Las diferencias se resuelven, en una de las etapas, con la victoria de los liberales y la promulgación de la -- Constitución de 1857. La cual organiza al país como república, representativa y federal, también se reconocen las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, la soberanía popular y la separación de poderes.

En el renglón educativo, la Constitución establece la libertad de enseñanza y considera a la educación como un servicio público, que debería ser organizado conforme al interés social. Ordena que la instrucción primaria debe estar bajo supervisión federal, y con base en esto, se formularon planes de estudio para la secundaria y escuelas profesionales. A partir de esta Ley, la educación ya no sería organizada y controlada por la Iglesia sino por el Estado.

Para mediana claridad transcribo el artículo 3ero. de la Constitución de 1857. "La enseñanza es libre. La Ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio"

Los conservadores lanzan el plan de Tacubaya (17 de diciembre de 1857) con el cual se inicia la guerra de los tres años, que al final ganan los liberales, por ende Juárez regresa a la Ciudad de México a organizar el gobierno nacional, pacificando a las fuerzas rebeldes y trata de solventar la grave situación económica del país, decretando la suspensión del pago de la deuda exterior por dos años. Como consecuencia, Francia invade a México y de acuerdo con los conservadores impone un gobierno extranjero con Maximiliano de Austria a la cabeza.

Al tratar de organizar el gobierno, Maximiliano reglamentó lo relativo a la educación mediante un amplio documento de 172 artículos, el cual se llamó Ley de la Instrucción Pública, en el cual era visible la inspiración liberal y la imitación de los modelos educativos franceses, lo cual no respondía a las expectativas y aspiraciones de los conservadores.

Examinaremos algunas partes de dicha Ley. Para la Instrucción primaria se establecía tres premisas básicas: - sería gratuita, obligatoria y se dejaría bajo la directa vigilancia de los ayuntamientos y la conducción del Ministerio de Instrucción Pública.

"... La preocupación del gobierno de Maximiliano - por la educación lo llevó a revisar las condiciones en que - se ofrecía la enseñanza superior, solamente para coincidir - de nueva cuenta con los liberales al ordenar la supresión de la Universidad, seguramente por las mismas razones que ya -- antes lo habían hecho Valentín Gómez Farfías en 1833, ---

...Ignacio Comonfort en 1857, y Benito Juárez en el año de 1861." (5)

También resta injerencia al clero en la educación, pues si bien es cierto que no estableció plenamente el laicismo, si se impusieron algunas limitaciones.

En ésta época los principios educativos de gran importancia son: "...El sostenimiento de la escuela primaria - por el gobierno federal, los municipios y los particulares, la movilidad de los maestros rurales tener en los diferentes poblados, el establecimiento de la educación para la agricultura y la economía rural, y la implantación de cátedras mediante exámen de opción en la enseñanza de las materias de preparatoria y enseñanzas especiales". (6)

Aunque Maximiliano decreta leyes de carácter liberal, no consiguió pacificar al País, ni sostener por mucho - tiempo, pues, en 1867, se restablece la República que de inmediato se dedican a reorganizar al país, bajo la dirección de Juárez. A partir de esta fecha, el positivismo fué la filosofía de la mayor influencia en la obra educativa de los liberales. Esa teoría que tuvo como antecesor en México a - José María Luis Mora, persigue el conocimiento científico - sobre el metafísico y el estudio práctico sobre el teórico. Respecto a la educación, Gabino Barrera propone: "... una formación humana, inspirada en la razón y en la ciencia, una educación que cultivara, a la vez, el entendimiento y los sentidos, con el solo deseo de encontrar la verdad de los fenómenos naturales y la cual constituirá el camino más seguro - para consolidar la paz y el orden social, ya que el conocimiento científico tendería a unificar las opiniones de toda la -

población que impartira. Incluso dicho conocimiento sentaría las bases para el desarrollo Industrial y el poderío económico que requiere el País". (7)

#### LOS LIBERALES Y EL POSITIVISMO

Las normas jurídicas que intentaban organizar la educación no lo habían logrado y existían graves confusiones respecto a algunos principios como el de la libertad de enseñanza, el de la gratuidad, el de obligatoriedad y el de laicismo educativo.

Francisco Larroyo sintetiza a la doctrina liberal de la siguiente forma: "...El liberalismo político es la doctrina que proclama los derechos del hombre y la soberanía del hombre. En contra de la forma de gobierno absolutista, enseña que todos los hombres son libres e iguales, que la libertad de cada persona se extiende hasta el punto en que no daña a los demás, que nadie impunemente puede atentar contra la persona o propiedad de otro, que todos los ciudadanos pueden desempeñar cargos públicos, que en fin, todo hombre es libre para pensar y escribir". (8)

(5) Fernando Solana Op. Cit., P. 29

(6) S.E.P. Antología, Filosofía y Política de la Educación p. 123 3er. Curso de Lic. en Educ. Preescolar y Primaria

(7) Ibidem Pág. 124

(8) Larroyo, Francisco, Historia comparada de la Educación en México,

Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 220.

El positivismo, abarca, de una manera simultánea una teoría de la ciencia y una reforma de la sociedad, es - decir, la ciencia y sus aplicaciones constituyen en la realidad, el medio para organizar la vida social, es naturalista en su base, suiere como método la experimentación, se - destacan como objetivos principales: el amor como principio, el orden como base y el progreso como fin. El sistema positivista plantea tres premisas fundamentales unicamente acepta la probada y la real, las ciencias deben seguir un orden lógico, es decir, clasificación de las ciencias, y excluye la necesidad de culto hacia desdades metafísicas y se considera que es la humanidad misma quien merece respeto y veneración.

#### LEYES ORGANICAS DE INSTRUCCION PUBLICA DE 1867-1869

Gabino Barreda propone una educación positivista en las leyes orgánicas de Instrucción Pública de 1867 y 1869, en las cuales plantea la necesidad de formar la generación - de mexicanos que se encargara de hacer realidad el progreso material del País. Cabe mencionar que el Presidente Juárez, propuso convertir la educación en una función pública, para lo cual se forma una comisión en la que figura de manera - prominente Gabino Barreda.

En la ley de 1867 se proponía la unificación de la instrucción primaria a la vez que se consideraba a esta la - obligatoriedad y gratuita.

Dos años después, el 15 de mayo de 1869 el gobierno de Juárez expide otra ley de Instrucción Pública que, como lo anterior sólo era aplicable en el Distrito y Territorios Federales, en ella se mantienen la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, pero además se suprimió la enseñanza de la religión, con lo que la instrucción elemental adquiriría las características de: obligatoria, gratuita y laica.

En 1874 surge una nueva ley cuyo artículo 4to. -- prohibía la enseñanza religiosa en los planteles oficiales e imponía en su lugar la enseñanza de una moral laica, además se pronuncia en favor de la educación integral.

#### 1.4 EL PORFIRIATO Y LA EDUCACION

Juan N. Méndez ocupa la presidencia de manera provisional en el año de 1876 (Plan de Tuxtepec), con el fin de pacificar al País, una vez logrado el objetivo, el General - Porfirio Díaz inició su primer mandato y para el cargo de - Secretario de Justicia e Instrucción Pública, nombra al Licenciado Ignacio Ramírez el cual duró hasta mayo de 1877.

Su principal preocupación fué: la instrucción primaria, la instrucción de los indígenas, el papel de la mujer en la enseñanza y la educación superior, defendió el principio de la educación integral, promovió la reforma de la enseñanza, diciendo que debía basarse en la experiencia y sobre las necesidades sociales. En un congreso dijo: "Si todo hombre tiene derecho a emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho a enseñar y ser enseñado." (9)

(9) Larroyo Francisco, pág. 261.

De 1880 a 1884 gobierna Manuel González, el cual, nombra como secretario de Justicia e Instrucción Pública a Ezequiel Montes el cual era un liberal convencido y parista por lo cual decía que el positivismo ponía en peligro la libertad, de acuerdo con lo anterior expide un decreto que su primía la lógica positivista en la Escuela preparatoria.

#### OBRA EDUCATIVA DE JOAQUIN BARANDA

En 1882 Manuel González nombra como Secretario de Justicia e Instrucción Pública a Joaquín Baranda, lugar que ocupa, también con el Presidente Díaz hasta abril de 1901, era positivista pero lo aplica de una manera liberal, para su trabajo se allega de notables colaboradores como: Manuel Flores, Enrique Rebsamén, Carlos A. Carrillo, Manuel Cervantes Imaz, Justo Sierra, Alberto Comeo, Luis E. Ruíz, Ezequiel A. Chávez, y José María Bonilla.

Bajo su dirección se realizan importantes congresos de Instrucción Pública, el número y calidad de Escuelas se incrementa, la educación normal alcanzó altos niveles, se dictaron diferentes leyes para cuidar de la correcta realización de los avances educativos bajo la vigilancia del Estado, y toda una generación de educadores mexicanos formó - una teoría pedagógica tan avanzada que podía competir incluso a nivel mundial.

En 1887 funda la Escuela Normal de Profesores de Instrucción primaria en la Ciudad de México, la cual es inaugurada el 24 de febrero de 1887, en el discurso de inauguración sobresale el siguiente párrafo: -----

"Todavía están en pié las razas indígenas, reconcentradas en sí mismas, conservando su lengua, sus costumbres y su idolatría, que sólo ha cambiado de dioses, conquistémoslas. La instrucción es el medio, el libro es el arma, - el maestro el conquistador." (10)

#### CONGRESO NACIONAL DE INSTRUCCION PUBLICA

El primer congreso se inaugura el 10. de diciembre de 1889 y se clausura el 31 de marzo del año siguiente.

Toca a Justo Sierra dar el discurso de clausura:

"...El derecho del Estado a imponer la instrucción va apoyando a este derecho el deber de facilitar en condiciones de absoluta justicia, y por eso a la instrucción obligatoria, deber del poder, corresponde la Escuela Pública, gratuita y laica deber del Estado". (11)

Al no resolverse algunos puntos en el Primer congreso, Baranda Convoca el 10. de diciembre de 1890 el Segundo Congreso y el cual se clausura tres meses después.

Las comisiones que se forman discuten principalmente: la enseñanza elemental, la instrucción primaria superior, Escuelas normales, Instrucción preparatoria y Escuelas especiales.

(10) Mejía Zúñiga Raúl, Raíces Educativas de la Reforma, - SEP México, D.F. 1964 pág. 196

(11) Hermida Angel J., Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, 1889-1890 SEP., pág. 116

## JUSTO SIERRA

En 1905 Justo Sierra se hace cargo de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la cual se crea en cumplimiento de la Ley de 1905.

Sierra practica un nacionalismo liberal educativo, profesó la filosofía positiva y combatió por ella desde su aparición en el País.

Justo Sierra elabora en 1908 un proyecto de ley en el cual define a la educación integral, educación nacional, explica el laicismo escolar en la educación obligatoria, además reconoce que el gobierno tiene la obligación de impartir educación al pueblo y subraya el compromiso de todos de cooperar en la consecución de meta tan importante como un deber de todos para con la patria.

### 1.5 LA REVOLUCION MEXICANA Y LA EDUCACION

Al comenzar el siglo XX, la situación económica, política y social dentro de la República Mexicana era totalmente insoportable.

El campesino y el obrero trabajan jornadas de 12 a 14 horas por una mínima cantidad de dinero.

Amén de que el gobierno del General Díaz se imitaba en casi todos los Estados de la República, se permanecía en el poder indefinidamente, formaban sus grupos de parientes amigos y favoritos, y protegían a los grandes propietarios.

Todas éstas represiones causan irritación lo cual facilita que la gente se organice y de inicio a la primera Revolución.

## LA ESCUELA POPULAR

Una buena política educativa nacional, se decía, - deberá tomar conciencia de la importancia que tiene una educación popular para la unidad de la Nación. La escuela popular es aquella que se refiere a la cultura general que se consideró como un mínimo, indispensable para el pueblo en todos los países civilizados, ya que la Nación debía incorporar a - todos sus miembros mediante la instrucción pública obligatoria.

El maestro Leopoldo Zea, dice, que el manifiesto - del partido Liberal Mexicano (lo. de Julio de 1906), es el principio de lo que debía ser la reforma educativa en aquel entonces, con el fin de cambiar la mente de los mexicanos - por el camino de las verdaderas ideas liberales.

El Programa Liberal dice:

"La instrucción de la niñez debe reclamar muy especialmente los ciudadanos de un gobierno que verdaderamente - anhela el engrandecimiento de la Patria.

En la escuela primaria está la profunda base de la grandeza de los pueblos, y puede decirse que las mejores instituciones poco valen, y están en peligro de perderse, si al lado de ella no existen múltiples y bien atendidas escuelas, en que se formen los ciudadanos que en el futuro deban velar por esas instituciones. Si queremos que nuestros hijos guarden incólumes las conquistas que hoy para ellos hagamos, procuremos ilustrarlos y educarlos en el civismo y el amor a -- todas las libertades". (12)

(12) Zea Leopoldo, del Liberalismo a la Educación en la Revolución, México, talleres gráficos de la Nación p.61.

## LA ESCUELA RUDIMENTARIA

Jorge Vera Estañol, Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, presenta el 10 de mayo de 1911, una iniciativa de Ley para establecer escuelas rudimentarias en toda la República.

El proyecto establece en su art. 1o. ordena que las escuelas de instrucción rudimentaria tienen por objetivo difundir entre los individuos analfabetos, especialmente de raza indígena, los conocimientos siguientes:

- 1) El habla castellana
- 2) La lectura
- 3) La escritura
- 4) Las operaciones más usuales de aritmética.

Después de discutir y aprobarse el 30 de mayo de 1911 el congreso federal, expide el decreto. Pero desafortunadamente dichas escuelas tienen poco éxito.

Los Zapatistas elaboran el Plan de Ayala, el cual establece que en materia educativa, es necesario crear una escuela auténticamente mexicana, la escuela rural, la que al materializarse se preocuparía por solucionar las necesidades de alimentación, vestido y vivienda, así como otros incentivos que harían del campesino un hombre mejor.

### EL ARTICULO 3o. EN LA CONSTITUCION DE 1917

Después de tantas discusiones los constituyentes - dejan el artículo 3o. como sigue:

Artículo 3o.- 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.

Ninguna corporación religiosa, ni ministros de algún culto, podrán establecer o dirigir, escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

#### LA CRISIS ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACION

El artículo 73 de la Constitución de 1917 suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por considerar que dentro de las atribuciones del Municipio Libre estaba la de que fueran las autoridades regionales quienes reglamentaran la educación en sus zonas. Luego entonces se crea el departamento de la Universidad y Bellas Artes.

"...En cuanto a las Escuelas primarias, estas pasarían a depender directamente a los Ayuntamientos, y por otra parte, dependían directamente del Gobierno de Distrito Federal las escuelas que anteriormente estaban bajo la dirección general de enseñanza técnica, además de la Escuela preparatoria, el internacional y las escuelas normales". (13)

Al municipalizar la educación se encontró que toda la estructura anterior se desmoronaba y que los ayuntamientos carecían de fondos para pagar los sueldos de los maestros.

(13) Llinas Alvarez Edagr, Op. Cit. p. 95

Adolfo de la Huerta para solucionar la crisis educativa, publica un decreto el 5 de octubre de 1920, el cual establecía que todos los establecimientos de la educación - que dependían del Gobierno del Distrito Federal pasaran a - ser dependencias de la Universidad Nacional cuyo rector era José Vasconcelos, el cual lucha por la federalización de la educación, la cual consiste en la federación se hace cargo de todo lo referente a la educación, elabora leyes, planes y programas, claro sin el menoscabo de la soberanía de los Estados y Municipios, es mas, establece los consejos de edu cación.

También propone la creación de la Secretaría de Educación Pública.

Vasconcelos pide que la Secretaría tenga amplias facultades en todo el País, para poder resolver la crisis - educativa en México, y una vez resuelto el problema, la Secretaría tendría que irse reprimiendo poco a poco de todas estas facultades en beneficio de las Instituciones locales.

Así como el 28 de Septiembre de 1921 por decreto se fundó la Secretaría, de manera breve diré que la Escuela rural toma auge en ésta época, la cual tiene como fin dirigir a la comunidad rural hacia su integración y desarrollo de su vida colectiva en beneficio inmediato y directo de sus componentes y a la postre del País.

Las misiones culturales tenían como fin el preparar maestros en la comunidad con el fin de propiciar el desa rrollo integral y armónico de las comunidades rurales mediante la acción de la Escuela.

Podemos concluir que la Revolución trae como consecuencia que el gobierno trata de educar a su pueblo, para - que éste se integre y encuentre a su identidad Nacional, que es la mexicana. Así es que aquí las corrientes hispanizantes y la Americo-europeizante se mezclan y dan origen a la corriente nacionalista.

### LA EDUCACION SOCIALISTA DURANTE EL GOBIERNO DE LAZARO CARDENAS

Lázaro Cárdenas nombró Secretario de Educación Pública a Ignacio García Téllez, cuyas primeras tareas serían encontrar la orientación política y democrática que debía - dársele al artículo 3o.; preparar los medios para implantarlo, y preparar a los maestros. Establece que la escuela socialista debe ser: emancipadora, única, obligatoria, gratuita, científica o racionalista, técnica, de trabajo, socialmente útil, desfanatizadora e integral, y se consagraría especialmente a la acción educativa de la niñez proletaria.

Crea el Instituto de Orientación Socialista que se estableció para coordinar y uniformar bajo una sola dirección la labor educativa en toda la República.

El Plan de Acción de la Escuela primaria socialista se apoyaba en los derechos y deberes de los niños, la acción de los maestros y la organización escolar. El programa debe contener:

- 1) Información científica fundamental
- 2) Trabajo Manual
- 3) Experiencias que los niños deben adquirir sobre

las ideas, sentimientos, creencias y actitudes que diferencian la conducta de los integrantes de una sociedad socialista de los de un régimen individualista.

El 13 de Junio de 1935, García Téllez, es sustituido, en la Secretaría de Educación Pública por Gonzalo Vázquez Vela.

Cárdenas crea el 21 de octubre de 1935 el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, el cual era un órgano de consulta para la creación u organización de institutos que tuvieran por objeto practicar investigaciones científicas y regular el trabajo de los establecimientos de educación superior. En el discurso inaugural dijo: "...La reforma educativa ha de suprimir radicalmente el monopolio y privilegio de las clases acomodadas... que todas las comodidades de la cultura se pongan al alcance de los obreros y campesinos dando así un verdadero sentido de clase a la educación socialista." (14)

El ocho de febrero de 1936 fundaron la Universidad Obrera con finalidades Políticas orientadas por el socialismo.

A principios de 1937 se crea el Instituto Politécnico Nacional el cual responde a los propósitos de Cárdenas en favor del sector popular y del progreso nacional, como resultado se multiplica en tecnológicos regionales y todo un sistema educativo nacional.

El STERM y la CTM organizan el 11 al 17 de diciembre de 1939 la Conferencia Nacional de Educación con la que -  
(14) La Educación Pública en México, 1934-1940 tomo III, SEP.

se logra la Ley Orgánica del Artículo tercero de la Educación socialista, en la cual se deja de lado el sentido antireligioso de las épocas anteriores para dejar paso a temas como la democracia, la distribución de la tierra y el nacionalismo.

En el gobierno de Cárdenas se reforma el artículo 3o., entrando en vigor el 1o. de diciembre de 1934 con el siguiente texto:

Artículo 3o. "La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado-Federación, Estados, Municipios impartirán educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de éste artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tenga suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con éste precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realiza actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso no in-

tervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II. La forma de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo - las autorizaciones concedidas. contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas normas regirán la educación de cualquier tiempo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el estado la impartirá gratuitamente.

El estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo el reconocimiento de validéz oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación de toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a éste servicio público y a enseñar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

**LA EDUCACION EL PERIODO DE MANUEL  
AVILA CAMACHO**

Sánchez Pontón es titular de la SEP del 10. de diciembre de 1940 al 12 de septiembre de 1941, en éste lapso - sostuvo firmemente los postulados del artículo 30. constitucional de 1934.

Sánchez Pontón es incapáz de resolver los conflictos que habían entre los grupos de maestros, por lo que es - sustituido por Octavio Véjar Vázquez.

Véjar se propone:

- 1) Atemperar ideológicamente los planes de estudio.
- 2) combatir los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativas y sindicales.
- 3) Buscar la unificación del Magisterio.
- 4) Incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en el enseñanza.

El 31 de Diciembre de 1941 se aprobó la segunda - Ley reglamentaria, la cual sostiene que el socialismo de la educación mexicana es el forjado por la revolución mexicana entre otros puntos.

**GESTION EDUCATIVA DE JAIME TORRES BODET**

Su gestión es del 24 de diciembre de 1943 al 30 de noviembre de 1946. El se propone solucionar los problemas - relacionados con las finalidades, contenidos y métodos de la educación, construcción de escuelas, capacitación, mejoramiento profesional y económico de los profesores, para lo cual - instituye la comisión Revisora y Coordinadora de los Planes Educativos y Textos Escolares.

El 30 de diciembre de 1943 surgió el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El 21 de agosto de 1944 se expide una ley de Emergencia para iniciar la Campaña Nacional contra el Analfabetismo. En virtud de la cual un mexicano estaba obligado a enseñar, a leer y escribir a otro.

Torres Bodet publica la biblioteca enciclopédico popular, donde publica 232 títulos, tanto de autores clásicos universales como mexicanos.

El 23 de abril de 1944 se inauguró el primer congreso de Educación Normal, el 23 de marzo del mismo año se crea un comité administrador encargado de construir escuelas. El 30 de diciembre de 1944 se crea el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, con el propósito de resolver la capacitación de los maestros en servicio que ejercían estudios profesionales.

#### REFORMA AL ARTICULO 3o. DE 1934

Con base en la política de la unidad nacional y las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia, la justicia, la lucha contra la ignorancia, a favor del nacionalismo y la solidaridad integral, que coadyuvaran al mundo entero, en una convivencia, principios aprobados en la Conferencia Educativa, Científica y Cultural del 16 de noviembre de 1945 celebrado en Londres (donde surgió la UNESCO) con la asistencia de la delegación mexicana, se procedió a preparar la reforma del art. 3o. constitucional de 1934.

Entre otras causas las que originan la reforma -- del artículo son:

- 1) Confusión de un ideario socialista con orientación precisa.
- 2) Falta de una estructura económica socialista - para que funcionara la educación acorde a ella, pues el país vivía un régimen de dependencia - capitalista.
- 3) Al terminar la Segunda Guerra Mundial se había presionado para hacer una reestructuración del mando para la paz, la justicia, la democracia - y la solidaridad.

El ejecutivo manda el proyecto de reforma el 18 de diciembre de 1945, es aprobado, tanto por el Poder Legislativo Federal como por las legislaturas locales, el 15 de octubre de 1946 declarase reformado el artículo 30. Constitucional, quedando de la siguiente forma:

Artículo 30. La educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de - creencia el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará - contra la ignorancia y sus efectos los fanatismos y los prejuicios. Además;

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen polí-

tico, sino como un sistema de vida fundado en el constante -  
mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será Nacional, en cuanto -sin hostilidades ni -  
exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros proble-  
mas el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de  
nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra  
independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento  
de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tan-  
to por los elementos que aporte a fin de robustecer en el e-  
ducando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona  
y la integridad de la familia, la convicción del interés ge-  
neral de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sus  
tentar los ideales de fraternidad de todos los hombres, evi-  
tando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de se-  
xo o de individualidad."

Como se puede advertir, el nuevo texto aprobado su  
primió la orientación socialista de la educación, postulando  
nuevos principios como son los de la educación integral, cien-  
tífica, democrática, nacional, obligatoria y gratuita, que -  
será la que imparta el Estado. Y dentro de una perspectiva -  
mundial, proclama una educación para mejorar la convivencia  
humana, basada en la libertad, la justicia y la paz. Debe -  
destacarse como quedó garantizada la laicidad educativa que  
había dado lugar al largo conflicto, resultó hábilmente por  
Torres Bodet.

EL PERIODO DE CONSOLIDACION Y LOS AÑOS RECIENTES  
LA POLITICA EDUCATIVA EN EL SEXENIO DE MIGUEL ALEMAN

Miguel Alemán tomó la presidencia del 10. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952.

En un libro editado por la SEP, en 1947, se expone en 8 partes el ideario educativo de Alemán.

- a) La escuela rural como instrumento eficaz para el campesino,
- b) La continuación de la campaña de alfabetización,
- c) La construcción de escuelas,
- d) La capacitación magisterial y darles mejores condiciones de vida,
- e) La elaboración de libros (Aún no eran gratuitos)
- f) Desarrollar la enseñanza técnica,
- g) Impulsar las escuelas de agricultura,
- h) Estimular el desarrollo de la Universidad Nacional y la Educación Superior en general.

Durante el gobierno Alemanista sobresale: el impulso al crecimiento económico la construcción de escuelas a todos los niveles, entre ellas la construcción de la Ciudad Universitaria, el aumento considerable de las escuelas primarias y secundarias, la organización de la enseñanza normal, la fundación de los Institutos de Bellas Artes, Nacional Indigenista y Nacional de la Juventud, sin embargo, la alfabetización sufrió una baja considerable, no se dió la debida atención a la cuestión indigenista, ni a las escuelas agrícolas y rurales.

## LA POLITICA EDUCATIVA EN EL SEXENIO DE ADOLFO RUIZ CORTINES

En el sexenio de Ruiz Cortines, mejoró cuantitativamente el aspecto educativo, construyendo más escuelas en todos los niveles e incrementando el presupuesto, empero, la alfabetización, pierde mucho entusiasmo, el 12 de junio de 1957 crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación, el cual tiene como fin unificar la enseñanza en el país, el politécnico Nacional casi termina sus instalaciones en Zaca--tenco y Ticomán y le aumenta el presupuesto al igual que a la Universidad Nacional, también hay un gran conflicto magisterial, consecuencia del cual se crea el movimiento Revolucionario Magisterial (MRM).

## POLITICA EDUCATIVA DE ADOLFO LOPEZ MATEOS

En su primer discurso como Presidente, prometió grandes realizaciones en materia educativa. Luego repuso, que la niñez y la juventud debe estudiar y prepararse para que sepan lo que deben hacer en su propio beneficio y en el de la colectividad, y para que puedan hacerlo bien.

En cuanto a las realizaciones se procede a reestructurar, la SEP se crearon tres subsecretarías: La de Coordinación Administrativa, La de Asuntos Culturales y la de la Enseñanza técnica. También se crea una Comisión encargada de formular un plan de expansión y mejoramiento de la escuela primaria, se crea la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, la construcción de aula-casa prefabricadas, la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, amén de impulsar la reforma académica de la --

Escuela Normal Superior.

### PLAN DE ONCE AÑOS

En diciembre de 1958 el Ejecutivo de la Unión envía, una iniciativa solicitando se cree una Comisión encargada de formular un plan de expansión y mejoramiento de la Escuela Primaria. Al 30 del mismo mes se expide un decreto creando la susodicha comisión. el 19 de octubre de 1959 la comisión entrega el plan, en el cual se estimaba que para su realización habría que erogar nueve mil millones de pesos según costos y salarios de 1959. para evitar el que el gasto de dicha cantidad desquiciara la economía nacional, se proponer escalonar el gasto en once años (de ahí el nombre de Plan de Once Años).

El Plan recomendaba, que se fijara de manera equitativa las aportaciones económicas de los Estados y Municipios, tal como lo estipula la Fracción VIII del artículo Tercero Constitucional.

Por decreto del 12 de febrero de 1958 se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, en 1960 se obtiene la primera edición.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación reformula los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y Normal, con el fin de tener personas capacitadas en las diversas áreas y mejor adaptadas a la realidad social. Como observamos, López Mateos y Torres Bodet se preocuparon mucho por la educación del pueblo mexicano aunque su objetivo se logra en un 50% por diversos factores, entre e-

llos el económico, tan es así, que en 1963 se crea el impuesto adicional del uno por ciento destinado a la educación media y superior.

SEXENIO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ  
(1964-1970)

El ministro de Educación Pública de este periodo - es Agustín Yáñez, el cual traza su política educativa con observancia absoluta del artículo 3o. constitucional, al respecto dice: "La continuidad es el mantenimiento de la vigencia del artículo 3o. constitucional, el reformismo es la actualización de dicha vigencia." Propone una revisión a los planes y programas, establecidos como objetivos:

- a) Enseñar a pensar y aprender,
- b) Remodelar la conciencia de solidaridad,
- c) Abandonar los dogmatismos,
- d) practicar el civismo,
- e) Vincular la educación al desarrollo económico,

Se intensifica la Campaña Nacional de alfabetización, en 1966 se creó el Servicio Nacional de Orientación Vocacional.

Se expanden los servicios educativos a todos los niveles, se reestructura la E.N.S. y el I.P.N. Se simplifican los programas de estudio con el fin de enseñar al alumno a aprender por sí mismo, poniendo énfasis en la formación cívica, cultural y tecnológica. Y como parte de la reforma educativa por primera vez se utilizaron la radio y la televisión para difundir las clases conforme a la Ley Federal de Radiodifusión le corresponde el 12.5% del tiempo. en 1966 se unifican los calendarios escolares quedando vacaciones en verano.

SEXENIO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ  
(1970-1976)

Como Secretario de Educación Pública se designa a Victor Bravo Ahuja, en esta época se moderniza la administración pública y se reestructura la SEP. La reforma educativa exigía una reforma administrativa, se crean cuatro subsecretarías: Educación Primaria y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; y Planeación y Coordinación Educativa. En 1973 se inició un proceso de descentralización cuya primera etapa concluiría un año más tarde. Se instalaron nueve unidades en otras tantas regiones en que quedó dividido el país y 37 subunidades en las ciudades más importantes. De esta forma, los órganos centrales al librarse de muchas funciones rutinarias, quedaron en condiciones de planear, evaluar, asesorar y coordinar integralmente el sistema educativo.

El 14 de diciembre de 1973 se promulga la nueva Ley Federal de Educación.

La cual promueve una nueva reforma educativa, bajo los principios de la formación de una conciencia crítica, popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades, flexibilización y actualización permanentes del sistema educativo. Su fin último es el de ir forjando una nueva educación que sirva a la construcción del futuro y de una sociedad más justa y más libre fundada en la tolerancia y el respeto a la dignidad del hombre.

También se reforman los programas de primaria, se establecen siete áreas que a saber son: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, E. Física, E. Artística y Educación tecnológica.

Los libros de texto gratuitos se hacen con un carácter más formativo que informativo, se considera que la educación mínima del mexicano debe ser la secundaria.

En 1917 se crea la Dirección General de Mejoramiento Profesional con el fin de ofrecer asesoría permanente y -- procurar actualización al magisterio en servicio. En 1975 se facultó a la Dirección de Educación Normal para organizar e -- impartir cursos de licenciatura en educación preescolar y primaria.

Durante la gestión de Bravo ahuja se crearon los -- siguientes organismos:

- A) El Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos avanzados de la Educación (CEMPAE).
- B) El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- C) EL Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- D) En 1974 se crea la Universidad Autónoma Metropolitana
- E) Se crea el Colegio de Bachilleres, y
- F) Se crea la Universidad Autónoma de Chapingo.

#### POLITICA EDUCATIVA DE LOPEZ PORTILLO

En diciembre de 1977 se nombra en sustitución del -- Lic. Porfirio Muñoz Ledo al Lic. Fernando Solana, experto en Administración que como tarea primera tenía la de reorganizar administrativamente a la S.E.P., lo que culminó con la -- expedición de un nuevo Reglamento Interior publicado 27/II/78 en el D.O.F.

de un nuevo Reglamento Interior publicado 27/II/78 en el --  
D.O.F.

El 25 de agosto de 1978 se crea por medio de un --  
decreto presidencial la Universidad Pedagógica Nacional, --  
institución Pública desconcentrada de Educación Superior, --  
la que tiene como finalidad prestar, desarrollar, y orientar  
servicios educativos de tipo superior, encaminados a la for-  
mación de profesionales de la educación.

El 10. de septiembre de 1979 el Licenciado López  
Portillo rindió su tercer informe resaltando en el aspecto --  
educativo, el tema de la educación para todos, se pretende  
brindar educación básica a todos los niños en edad escolar.  
dentro del plan de reforma administrativa emprendida por el  
Gobierno se crean delegaciones estatales, el Presidente di-  
ce en el informe: "Se ha iniciado la desconcentración de --  
los servicios educativos a nivel nacional, mediante el es-  
tablecimiento de delegación general, cada una de las enti-  
dades federativas". Luego se añade: "La descentralización,  
tiene como objetivo principal adecuar al servicio las nece-  
sidades particulares de los habitantes de diversas regiones,  
establecer una coordinación operativa."

En 1979 hay un suceso de gran importancia, dicho --  
acontecimiento es el de elevar a rango constitucional la au-  
tonomía de las Universidades.

El 17 de abril de 1980 aparece en el D.O.F. un de-  
creto que promulga el PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

EL PLAN contiene dentro de la política social, de  
la política educativa, la que tiene por objetivos.

- a) Asegurar la educación básica universal de 10 -  
grados a toda la población.
- b) Vincular el sistema educativo con el sistema -  
productivo de bienes y servicios social y nacio-  
nalmente necesaria.
- c) Elevar la calidad de la educación.
- d) Mejorar el nivel cultural del país, (15)
- e) Aumentar la eficiencia del sistema educativo.-

Después se agrega que de cada objetivo el sector deriva programas, atendiendo a las situaciones señaladas en el diagnóstico. Para lograr los objetivos las principales - acciones del sector educativo son:

a) Fortalecer programas y proyectos con técnicas - de enseñanza de aprendizaje formal y no formal más avanzadas de menor costo y que incidan en una ampliación de la cobertura de los servicios educativos a grupos marginales, rurales, y urbanos.

b) Estimular la formación y el reciclaje de maestros elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior y la investigación educativa.

c) Impulsar las acciones sobre capacitación en y para el trabajo.

d) Orientar los contenidos educativos al desarrollo de la cultura nacional la mejora en hábitos de consumo de - grupos sociales y grupos de edad, como son difusión de hábitos nutricionales adecuados, aprovechamiento de recursos comunitarios para la salud, apoyo a técnicas de autoconstrucción de vivienda rural y urbana.

e) seguir fomentando la vinculación del sistema -

educativo a sus diferentes niveles con los procesos educativos, de acuerdo a las características de cada región. (16)

Más tarde se comenta en P.G.D.. "La estrategia educativa incluye descentralizar la prestación de los servicios educativos y racionalizar el funcionamiento de los recursos humanos, físicos, materiales, financieros, organizativos y tecnológicos. Para complementar la estrategia, se propiciará y apoyará la participación integral en las tareas educativas, tanto del sector público federal como los Estados y Municipios así como de los particulares y del sector social". (17)

Como se puede observar el PLAN es bien intencionado pero en el año de 1984 nos damos cuenta que no dejó de ser un simple PLAN.

(15) Poder Ejecutivo Federal, S.P.P. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 80-82 p. 190

(16) Ibidem pág. 190

(17) Ibidem pág. 191.

CAPITULO SEGUNDO  
LAS FORMAS DE ORGANIZACION  
ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.- La Centralización-----	39
2.- Facultades que Caracterizan a la Centralización-----	41
3.- La Administración Centralizada en México-----	43
4.- La Desconcentración Administrativa Federal, La Deletación y los Convenios de Coordinación-----	50
A) Caracterización de la Desconcentración-----	51
B) La Delegación-----	53
C) Los Convenios de Coordinación-----	55
5.- La Desconcentración y la Descentralización-----	56

## LA CENTRALIZACION

Las formas de organización administrativa se dividen en dos grandes ramas: La Centralización y la Paraestatal.

Respecto a la centralización el maestro Serra Rojas dice. "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los organos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de -- sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (18)

El maestro Gabino Fraga establece que. "La centralización administrativa existe cuando los organos que se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentran el Jefe Supremo de la Administración Pública". (19) Más adelante agrega que la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los organos interiores con los superiores, y esta conserva los poderes de desición y de mando.

El Lic. Martínez Vera señala en su libro. "La centralización consiste en una situación de dependencia que existe entre todos los organos administrativos, y así tenemos que

(18) Serra Rojas, Derecho Administrativo, décima edición, editorial Porrúa, México 1981, pág. 497.

(19) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. 21 editorial Porrúa, México 1981, p. 166

estos organos se encuentren jerárquicamente ligados al más alto funcionario público." (20)

Analizando los conceptos anteriores podemos notar que las tres coinciden en el fondo, además podemos inferir - que la centralización Administrativa:

- a) es una forma de organización administrativa,
- b) Que hay una situación de subordinación,
- c) Las facultades de los organos inferiores, son - aquellas que les otorga el superior.

Considero que las definiciones anteriores estarían más completas si se les agregara, que las facultades tanto - del órgano central supremo, como de los órganos inferiores deben tener un marco de Legalidad para poder evitar así los constantes abusos de autoridad, amén, de someter la voluntad y el criterio (en ocasiones un poco estrecho y prepotente) - de los funcionarios al interés de la colectividad.

Podríamos decir que centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad superior, para lograr ésto, es necesario - el poder de mando y decisión, además de la vigilancia constante del poder central sobre los organos inferiores.

El maestro Serra Rojas, establece, los procedimientos por los cuáles se realiza la centralización o reunión de facultades, a saber. (21)

(20) Martínez Vera Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Banca y Comercio, México 1978, pág. 165.

(21) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit; pág. 501.

"a) La concentración de la coacción y de la fuerza pública con el fin de mantener el orden y la paz pública,

b) La concentración del Poder de Decisión y de Expedir ordenes, sólo unos cuantos órganos administrativos pueden decidir, los demás preparan y ejecutan,

c) La Concentración de la Competencia Técnica, la cual consiste en preparar a los funcionarios para que tengan un acertado desempeño en su cargo,

d) La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos."

## 2.2 FACULTADES QUE CARACTERIZAN A LA CENTRALIZACION

En la centralización administrativa, el órgano jerárquicamente superior, con el fin de lograr la unidad de acción de los órganos subordinados, tiene sobre éstos, las siguientes facultades o poderes:

- a)- Poder o facultad de nombramiento
- b)- Poder o facultad de mando
- c)- Poder o facultad de vigilancia
- d)- Poder o facultad disciplinario
- e)- Poder o facultad de revisión
- f)- Poder o Facultad para la resolución de conflictos de competencia.

a) Poder de nombramiento.- ésta facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los títulos de los órganos que les están subordinados.

b) Poder de Mando.- Es la facultad de la autoridad superior de dar órdenes e instrucciones a los subordinados, señalando los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que competen. El poder de mando se ejerce generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares.

c) Poder de Vigilancia.- Permite a la autoridad superior, conocer los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores.

d) La Facultad disciplinaria.- Es un procedimiento de represión administrativa contra toda falta que no trascienda fuera de la administración pública. El maestro Gabino Fraga señala que resulta difícil señalar una a una las obligaciones de todos los funcionarios y empleados públicos, por lo tanto resulta aún más difícil señalar todas las faltas administrativas con sus respectivas sanciones, sin embargo, enumera una serie de penas o sanciones a saber:

- 1)- El apercibimiento
- 2)- El extrañamiento la amonestación y la censura
- 3)- La multa
- 4)- La Privación del Derecho de Ascenso
- 5)- El Descenso
- 6)- La Suspensión temporal del Empleo
- 7)- La Privación del Empleo..."(22)

e) Facultad o Poder de Revisión.- permite a la autoridad superior, ya sea de oficio o a petición de Parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley (creo que es conveniente regular toda la ac--

tividad de empleados y funcionarios públicos, para que éstos se subordinen a la ley y no a la voluntad de las autoridades superiores.)

f) La facultad para Resolver Conflictos de Competencia.- Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, cuando, las leyes administrativas tienen alguna laguna al respecto.

### 2.3 LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA EN MEXICO

Ya hemos definido a la centralización, ahora pasaremos a definir a la Administración Pública, el maestro Serra Rojas la define como: "La Acción del Estado encaminada a concretar sus fines." (23). Luego agregó administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad, y culmina diciendo, que al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

Conforme al artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la administración pública centralizada está compuesta por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos administrativos y el Procurador General de la República.

"El Presidente de la República, único titular del poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y órgano administrativo.

(23) Serra Rojas Andrés, Op. Cita. pág. 493.

El carácter de órgano político deriva la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado".

"Examinando ahora el otro carácter que corresponde al Presidente de la República, o sea el de órgano administrativo, debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, es decir, ejecutando las leyes pero no como una simple tarea mecánica, sino como una tarea más amplia". (24). El maestro Gabino Fraga cita a Vedel el cual sostiene que, la ejecución de las leyes abarca una tarea más general que es "asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida social nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos". Como ejemplo podemos mencionar el artículo 89 constitucional, el cual, además de mencionar la obligación del Presidente de la República de ejecutar las leyes establece otras funciones cuyo ejercicio no constituye propiamente la ejecución de la ley por ejemplo: el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados, la de disponer la fuerza Armada, la de dirigir las negociaciones diplomáticas, etc.

El Presidente de la República constituye el jefe de la Administración Pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrada en sus manos poderes de decisión, de mando jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

(24) Fraga Gabino Op. Cit. pág. 173.

El sistema adoptado en nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo presenta un dominio de las características de un régimen presidencialista, sin embargo, se encuentran algunos rasgos que más bien corresponden al régimen parlamentario, cabe mencionar que estos últimos no son mas que una buena intención de los legisladores, ya que en la práctica de nuestro régimen es netamente presidencialista.

El maestro Gabino Fraga dice: "Que los Secretarios de Estado constituyen el auxiliar más inmediato del Presidente de la República y que tienen un doble carácter: Es un órgano tanto político como administrativo". (25)

El artículo 92 de la Constitución le confiere al Secretario de Estado la facultad y pienso que la obligación de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que estén relacionados con sus funciones, más adelante agrega el artículo, que sin éste requisito no serán obedecidos. Si observamos la realidad nos damos cuenta que efectivamente el Secretario firma todo acuerdo pero de una manera mecánica e irracional, ya que si se opone a la voluntad del máximo jerarca, es despedido de su puesto. A esta facultad se le llama refrendo.

En nuestro sistema existe un principio de responsabilidad política, pues de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al congreso, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y las Cámaras tienen la facultad de citar a los mismos secretarios.

(25) Fraga Gabino Op. Cit. pág. 176.

A parte del carácter político, el Secretario de Estado tiene el carácter de órgano administrativo encargado del despacho de los asuntos de esa índole, en la esfera de competencia que le fije la ley. Dentro de la Esfera que la ley le señala ejerce sus funciones por acuerdo del propio Presidente (artículo 11 Ley Org.) además de que la competencia no es distinta de la del Presidente. Al respecto la Suprema Corte ha sostenido que sería destruir la unidad del Poder Ejecutivo y olvidar que su titular es el único que tiene el uso y ejercicio de las facultades federativas, si se admitiera que los secretarios de Estado tienen facultades mayores o distintas de las que corresponden al Presidente de la República. (Jurisp. de la S.C. de J., 1917-1975. Segunda Sala Tesis 510 y 512).

La ley Orgánica de la Administración Pública señala en su artículo 14 que "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios, Oficial mayor, directores, subdirectores, Jefes y Subjefes de departamento, Oficina, Sección y Mesa, por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales..."

El artículo 16 de la ley, estipula que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero que para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a los que se refiere el párrafo anterior cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o reglamento interior respectivo, deban ser-

ejercidas precisamente por dichos titulares.

El artículo 17 establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, para la más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.

El artículo 20, establece que el titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, el artículo 21 señala que el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales.

El artículo 22, indica que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación..., a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Respecto a los Departamentos de Administración diremos, que según los principios establecidos en la Constitución el Presidente de la República no solamente obra por -- conducto de los Secretarios de Estado, sino que también lo hace por medio de los Departamentos Administrativos artículo 90 de la Constitución, el cual también establece que la administración pública federal será centralizada y Paraesta tal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

En el diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, establece que los Departamentos Administrativos

no tienen funciones políticas, sino que se dedicarán única - y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo.

Cabe señalar que estas últimas características han desaparecido, ya que se han reformado los artículos 92 y 93 de la constitución, para que se rindan al Congreso cuentas, además de refrendar los decretos referentes a su ramo.

Para concluir con el punto de la administración - centralizada en México, diré cuantas y cuales son las Secretarías y Departamentos con que cuenta hasta 1984 el Gobierno Federal, al respecto el artículo 26 de la Ley Orgánica, señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la - Unión contará con las siguientes dependencias:

SECRETARIA DE GOBERNACION  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES  
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL  
SECRETARIA DE MARINA  
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
SECRETARIA DE CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION  
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL  
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS  
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES  
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA  
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA  
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA  
SECRETARIA DE TURISMO  
SECRETARIA DE PESCA  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

## 2.4 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL, LA DELEGACION Y LOS CONVENIOS DE COORDINACION

De lo escrito en las páginas anteriores podemos desprender que en nuestro sistema, la Administración Pública Federal cada vez atiende más negocios y a más poblaciones, por lo que la maquinaria administrativa se va complicando y desarrollando una absorbente, lenta e incompetente burocracia.

Los impulsores de la reforma administrativa argumentan con sobrada razón, que se ha sufrido por siglos de una centralización administrativa, que obliga a los habitantes de las provincias a venir a la capital de la República, perdiendo tiempo y dinero, a parte de hacer largas pero muy largas esperas en oficinas públicas, para luego regresar -- con una firma y un sello de recibido en la copia de sus documentos y con la respuesta demagógica de: VAMOS A ESTUDIAR SU CASO Y LUEGO LE DAMOS LA RESPUESTA.

Para mitigar las desventajas de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas, esto lo establece la Ley Orgánica de Administración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17 que "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y -- tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia

y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Del artículo 17 podemos desprender que un organismo desconcentrado es el que:

- a) Está jerárquicamente subordinado al órgano centralizado.
- b) Tendrá facultades específicas sobre la materia y dentro de un territorio determinado.
- c) Estará regido por las disposiciones legales aplicables.

Serra Rojas distingue entre Desconcentración Política y Desconcentración Administrativa: "La Política es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

La desconcentración Administrativa se reduce a determinadas materias administrativas precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal" (26)

#### CARACTERIZACION DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

En la doctrina Serra Rojas considera que las características y los elementos de la descentralización son:

- " a) Se sitúa dentro de la centralización, el órgano no se desliga.

(26) Serra Rojas Andrés Op. Cit. Pág. 504.

- b) La relación de jerarquía se atenúa, el poder central se reserva el poder de decisión, vigilancia y competencia.
- c) No gozan de autonomía económica.
- d) La Autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro del gobierno federal.
- f) El órgano desconcentrado es creado y se rige por una ley, un decreto, un Acuerdo Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría.
- g) El Poder Central, está facultado para fijar la política desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la administración pública.
- h) La desconcentración se produce a favor de órganos, a diferencia de la descentralización que favorece a entes, algunos autores como Villar Palasi, Ramón Martín, sostiene que un organismo desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica propia." (27)

La justificación de la desconcentración, puede consistir en que la administración pública cada día es más compleja, ya que el Estado se hace cargo cada día de más campos de acción lo cual dificulta su desempeño, luego entonces, se ve obligada a otorgar ciertas facultades o poderes de administración a algunos órganos para que administren determinados servicios o ejecuten determinadas acciones dentro de un territorio.

(27) Idem pág. 510.

Cabe mencionar que la doctrina establece dos tipos de desconcentración a saber: horizontal o periférica y la vertical o central.

En la horizontal o periférica llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se otorgan a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprendan una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

### LA DELEGACION

Para Andrés Serra Rojas la delegación consiste en "La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como delegante y el subalterno como delegado. Esta delegación, él la denomina "ad Hominis", ya que la transmite un funcionario, y la delegación no puede exceder a las facultades de quien delega."

La delegación "a iure" existe cuando la delegación está establecida por la ley. Al respecto el artículo 16 de la ley Orgánica establece: "Corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su com

petencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán DELEGAR en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidos por dichos funcionarios." (28).

Diferenciando la desconcentración con la delegación diremos que en la delegación los actos se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración administrativa tiene la fuerza jurídica necesaria.

En la delegación la relación jerárquica no disminuye, a diferencia con la desconcentración en donde sí se atenúa, Además de que la delegación es un primer paso o el camino para llegar a la desconcentración.

El artículo 16, la delegación se puede caracterizar:

- a) Se ubica dentro de la centralización.
- b) Es una forma de organizar el trabajo dentro de Secretarías y Departamentos.
- c) Podrán ser delegados desde el subsecretario o el secretario general según el caso, hasta los jefes de mesa, pasando por Oficial mayor, directores, y jefes de departamento y oficina.
- d) Se puede delegar cualquier facultad excepto aquellas que por una disposición legal deba ser ejercitado por el titular.
- e) Los jefes de oficina, servicio o mesa, en caso de ser delegados seguirán siendo trabajadores de base.

(28) Idem pág. 511

## LOS CONVENIOS DE COORDINACION

El artículo 22 de la misma Ley autoriza al Presidente de la República "Para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas."

Del artículo descrito podemos desprender las siguientes características:

a) Los convenios de Coordinación los pueden realizar el Presidente de la República ya sea con los Gobernadores de los Estados o con los Municipios con participación del gobernador.

b) Se deben hacer con base en la ley, es decir, -siguiendo las formalidades que esta establezca.

c) Tienen como fin el desarrollo integral (sic) -de las propias entidades federativas.

Con base a lo anterior trataré de definir de una forma sencilla a los convenios de coordinación, llamase convenios de Coordinación a aquellos acuerdos o pactos, que por virtud del cual el Presidente de la República, une sus esfuerzos o con los municipios previa consulta al gobierno del Estado para realizar un objetivo común, el cual puede consistir en la prestación de un servicio, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

No digo en la definición que para el desarrollo integral de la entidad federativa, ya que el 23 de junio de -

1973 se creó la Dirección de Administración Federal Regional, la cual estableció Administraciones Fiscales Regionales (por medio de Convenios de Coordinación) la cual tiene facultades en materia de impuesto. Las cuales teorica y practicamente - no han logrado ni lograrán el desarrollo integral de las entidades. Por último diré que se han establecido convenios de coordinación en materia sanitaria, en el sector salud, de turismo, educación, etc.

## 2.5 LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION

Es conveniente hacer una comparación entre la desconcentración y la descentralización, para poder establecer, las diferencias y similitudes que hay entre ambas.

- a) Ambas son formas de organización administrativa
- b) La descentralización se ubica dentro de la administración paraestatal, y la desconcentración se ubica dentro de la centralización.
- c) La desconcentración en un órgano o parte de la centralización administrativa. La descentralización crea entes diferentes, es decir, son personas morales por sí solas.
- d) La desconcentración no tiene personalidad jurídica propia. El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia.
- e) Según Serra Rojas algunos órganos desconcentrados tienen patrimonio (Lotería Nacional) pero creo que la mayoría no lo tienen y no deben tenerlo conforme a la ley. El organismo descentralizado tiene patrimonio propio.

f) Un órgano desconcentrado se puede crear por una ley, un decreto, un acuerdo. El descentralizado por una ley o un decreto.

g) La desconcentración se produce a favor de órganos y la descentralización a favor de entes u organismos.

h) En la desconcentración se conservan las facultades de mando, nombramiento, decisión, vigilancia, revisión, poder disciplinario. En la descentralización se modifica o se extinguen.

i) Ambas tienen como fin el desahogo de trabajo de la administración central, y dar más eficacia a los servicios que presta el Estado.

CAPITULO TERCERO  
LA DESCENTRALIZACION

1.- Ubicación y Concepto de la Descentralización	
Administrativa-----	58
2.- Características Generales de un Organismo	
Descentralizado-----	60
3.- Tipos de Descentralización-----	62
A) Organismos Descentralizados por Región-----	63
B) La Descentralización Administrativa por Servicio---	66
4.- El Ejecutivo y los Organismo Descentralizados-----	71
5.- Ventajas y Desventajas de la Descentralización-----	74

### 3.1 UBICACION Y CONCEPTO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 3ero. que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública Paraestatal.

- I. Organismos Descentralizados,
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos.

En el artículo 90 de la Constitución establece: ---  
"La administración pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso".

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal...

Los entes paraestatales se regulan por sus leyes específicas (expedidas por el congreso y por un reglamento) y por lo artículos 45 a 56 de la Ley Orgánica de la Administración.

Como podemos observar bajo el nombre genérico de Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones y Organismos descentralizados, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley colaboran en la realización de los fines del

Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para facilitar el control.

El Lic. Rogelio Martínez Vera dice: "La descentralización puede conceptuarse como una organización administrativa de derecho público, por lo cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación." (29)

Andrés Serra Rojas dice: "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (30)

Más adelante Serra Rojas cita a M. Waline el cual dice: "Descentralizar, es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general. Sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada -- por su objeto".

(29) Martínez Vera Rogelio, Ob. Cit. pág. 188

(30) Serra Rojas Andrés Ob. Cit. pág. 492.

Gabino Fraga dice: "La descentralización consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin dejar de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder". (31)

Por su parte la Ley Orgánica establece en su artículo 45 "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

### 3.2 CARACTERISTICAS GENERALES DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Analizando las definiciones podemos considerar que un organismo descentralizado se puede caracterizar:

- a) Es una forma de organización de la Administración pública.
- b) Se ubica dentro de la administración pública - paraestatal.
- c) Se considera como una persona moral de derecho público en los términos del artículo 25 fracción II del Código Civil para el D.F.
- d) Se pueden crear por una ley o un decreto (art. 45 LAOPF), creo que el ilustre maestro Serra Rojas tiene mu-

(31) Fraga Gabino Ob. Cit. Pág. 202

cha razón al decir, que los organismos que se crean por un simple decreto del Ejecutivo, tienen claros y notorios vicios de inconstitucionalidad, porque es indebido que el Ejecutivo lleve a cabo discrecionalmente una función que no le esta encomendada por la Constitución, y que es de suma importancia como la creación de un organismo descentralizado. Además - creo que se presta para crear organismos con el único fin de acomodar a los amigos o a los parientes dentro del gobierno, afortunadamente De la Madrid, ha criticado y ha pedido que - se elimine el nepotismo, pero hasta que punto se habrá logrado.

e) Los organismos descentralizados están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

f) Según el artículo 45 de la Ley Orgánica podrán tomar cualquier forma o estructura legal, es decir, nada -- más que este dentro del marco jurídico regulador, aquí diré que primero se crea el organismo y después se regula sobre - él, aunque, en cierta medida se tiene razón, teniendo en -- cuenta la idiosincrasia de nosotros el pueblo mexicano es - decir, primero actuamos y luego pensamos, pero afortunadamente en la administración pública, ya se planea, y se esta obligando a establecer un sistema de planeación. (Reformas al art. 26 constitucional).

g) El patrimonio de un organismo descentralizado - se puede constituir con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignación, subsidios, concesiones o derechos que le aporte el Gobierno Federal o con el - rendimiento de un impuesto específico.

h) El objeto o fin de un organismo descentralizado es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

i) Puede tener competencia en un territorio determinado tanto en el aspecto político o como en el administrativo, v.g.r. el Municipio el cual considera como descentralización por region o territorial.

j) Puede administrar un servicio determinado o específico con determinada autoridad o Independencia, que generalmente es técnica, ya que el organismo tendrá que seguir las direcciones tanto económica como política que dicte el Gobierno de la República.

### 3.3 TIPOS DE DESCENTRALIZACION

En nuestra legislación existen diversos tipos de organismos descentralizados, que podemos clasificar en dos grupos, aunque algunos autores añaden un tercer grupo que es la descentralización por colaboración. Pienso como lo hace el Lic. Andrés Serra Rojas y el Lic. Martínez Vera, en el sentido de que estos organismos no reúnen las características que antes hemos señalado, por lo cual, descartamos este supuesto tercer tipo de descentralización. Para mayor ahondamiento comentaremos que la descentralización por colaboración se caracteriza, por no ser parte integrante de la administración pública o de la organización administrativa,

toda vez que, se realizan como formas del ejercicio privado de las funciones públicas. (vgr. las escuelas particulares, Cáras de Comercio y las de Industria, etc.).

Así es que nos concretaremos a analizar a los dos grandes grupos que cita la mayoría de los autores:

- a) Organismos descentralizados por región
- b) Organismos descentralizados por servicio.

#### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR REGION

Serra Rojas parafraseando a Buttgenbach define a la descentralización por región como "Una forma de organización administrativa, que tiene por finalidad la creación de una -- institución pública, dotado de personalidad jurídica patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y el reglamento por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los Estados y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial." (32)

Gabino Fraga establece: "Que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos -- que corresponden a la población radicada en una determinada -- circunscripción territorial." (33)

Martínez Vera dice. "La descentralización por región consiste en la creación de un organismo público que tie-

(32) Serra Rojas Andrés Ob. Cit. pág. 609

(33) Fraga Gabino Ob. Cit. pág. 219

ne personalidad jurídica y patrimonio propios, que ha sido creado por preceptos constitucionales para atender las necesidades comunes de un grupo social asentado en un espacio - geográfico determinado". (34)

Citadas las definiciones pasaremos a caracterizar a la descentralización por Región:

- a) Es una forma de organización administrativa.
- b) Organizar política y administrativamente a una entidad por lo tanto se puede decir que es una forma de organización mixta.
- c) Se crea un organismo o ente con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- d) Se crea bajo el régimen del artículo 115 constitucional y por las leyes orgánicas municipales elaboradas por las legislaturas de los Estados.
- e) Requiere de un núcleo de población agrupado en familias.
- f) Requiere de una porción determinada del territorio Nacional.
- g) Su finalidad estriba en satisfacer las necesidades ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno del municipio, de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

Para comprender lo anterior nos haremos una pregunta, ¿Cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter municipal?

(34) Martínez Vera Ob. Cit. pág. 192.

Por exclusión podrá decirse que todo aquello que no tiene a su cargo el gobierno federal, o los gobiernos de las entidades locales, queda en el campo de la acción municipal.

Debemos precisar que un municipio, se integra con la ciudad-cabecera o núcleo de población más importante, la cual, tiene una extensión territorial limitada además se compone de otras ciudades, pueblos, rancherías, condeñazgos, - haciendas, es decir, núcleos de población muy dispersos.

De lo anterior se deduce que hay servicios municipales ciudadanos y los demás servicios municipales.

Los servicios públicos de saneamiento, agua potable, jardines, alumbrado, cementerios, mercados, se circunscriben a la ciudad y son servicios ciudadanos. En algunas ocasiones - rebassen el marco de una ciudad, por ejemplo, el servicio público de policía, que debe abarcar todo el municipio.

Lo anterior dá pie a comentar lo siguiente: si para la Federación y el gobierno estatal resulta difícil cumplir de una forma regular con los servicios que les están encomendados. No creen que al Municipio le resulte mucho más difícil cumplir con los servicios que le corresponde. ¿Qué porqué, -- pues nada más hay que ver los raquíticos y austeros ingresos que tienen y si aunamos la corrupción existente, el resultado es la prestación de un pésimo servicio municipal.

Ahora responderemos a la pregunta ¿Que es la municipalización de un servicio público? Serra Rojas dice al respecto "Municipalizar un servicio público es el acto por el -- cual el municipio legalmente se hace cargo de un servicio público municipal, desde luego que la municipalización deben --

practicarse en servicios que son de la exclusiva competencia del municipio." (35)

Quien dicta o determina cuáles son los servicios municipales, son las legislaturas locales.

La Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. de 26 de mayo de 1976) regula, de acuerdo a las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional, importantes atribuciones a los Municipios al determinar su concurrencia con los Estados y la Federación para la ordenación y regulación de tales asentamientos en el territorio nacional y al efecto les ha facultado para que en ámbito de su jurisdicción dicten las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes respectivos y en general proveer a la exacta observancia de la planeación urbana.

#### **LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO**

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." (36)

(35) Serra Rojas Andres, ob. cit., T. 1 pág 617

(36) Ibidem pág. 327,

El Lic. Rogelio Martínez Vera dice al respecto: -  
"La descentralización por servicio puede conceptuarse como -  
la institución por medio de la cual el Estado por razones e-  
conómicas o técnicas, crea un ente que se encarga de reali-  
zar una actividad que tenga por objeto la prestación de un -  
servicio público o social, la explotación de los bienes o re-  
cursos del Estado o la Investigación científica." (37)

De las anteriores definiciones podemos desprender  
que un organismo descentralizado por servicio, se caracteri-  
za porque:

- a) Es una forma de organización administrativa.
- b) Es un ente público con personalidad jurídica -  
propia.
- c) Se le otorga una competencia específica y de--  
terminada.
- d) Puede tener como fin la prestación de un ser-  
vicio público, la explotación de los bienes o  
recursos del estado o la Investigación cientí-  
fica.
- e) Generalmente obedece a razones de orden técnico  
financiero y funcional, que descarga a la admi-  
nistración de nuevas tareas y no a factores po-  
líticos como en descentralización territorial.

El Estado se reserva en relación con los órganos -  
descentralizados determinadas facultades para mantener la u-  
nidad de acción del poder público. Al respecto Serra Rojas  
comenta: "Por razones prácticas de muy diversa naturaleza no

(37) Martínez Vera Rogelio, Ob. Cit. pág. 192

mantienen el régimen descentralizado en la puridad de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora." Más tarde añade: - "Aún en aquellos en que la ley concede la máxima autonomía a un ente público, digamos como en el caso de la UNAM siempre se reserva el estado la facultad para modificar ese régimen jurídico por medio de la ley o retirar el subsidio anual, si así lo considera conveniente." (38)

El poder de nombramiento del personal superior de las personas descentralizadas sufre diversas modificaciones que van desde la plena facultad de nombrar, proponer hasta la de abstenerse totalmente de hacer nombramiento alguno.

El poder central relaja sus vínculos de relación respecto a los órganos descentralizados, empero, conserva la facultad de vigilar la administración, la actuación y política de dichos organismos.

Por último como lo dice Serra Rojas, "el descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico, de un estatuto legal, disponer de funcionarios, técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio, no sometido a las restricciones o limitaciones de la jerarquía administrativa." (39)

Ahora estableceremos las similitudes y las diferencias entre un órgano centralizado y un organismo descentralizado (se toma como base la administración federal).

(38) Serra Rojas Andrés, Ob. cit. T.I. pág. 629

(39) Ibidem pág. 629

a) El ente descentralizado realiza fines especiales, del Estado y el órgano centralizado realiza de una manera general los fines del Estado.

b) El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia otorgada por una ley o un decreto e incluso se llega a decir que tiene una personalidad independiente de la personalidad general de la administración pública, en cambio los centralizados no tienen otra personalidad de la Administración Pública.

c) El ente descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, o sea que el patrimonio de los organismos descentralizados son bienes del Estado pero sometidos a un régimen jurídico especial, a diferencia los organos centralizados no tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado.

d) Los organismos descentralizados poseen cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas, empero, en el Estado moderno no se rompe esta autonomía técnica y se mantiene la unidad financiera del Estado, en lo que se refiere a los órganos centralizados, estos están sometidos de una forma absoluta a la dirección administrativa y financiera del Estado.

e) En el organismo descentralizado con su relativa autonomía orgánica mantiene un régimen jurídico especial o independiente y no sólo puede comprender los servicios públicos, sino otros fines del Estado. En el órgano centralizado el régimen jerárquico mantiene un control absoluto, con el fin de sostener la unidad de la Administración.

f) En los órganos centralizados los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, competencia son necesarios para mantener la unidad de los órganos del poder central, en cambio para los descentralizados esos poderes con respecto del poder central se transforman o desaparecen.

g) En ambos es aplicable la ley de Responsabilidades.

h) El poder central realiza el control de los órganos descentralizados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (ver artículo 32 y 32 bis de la Ley Orgánica), salvo que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia.

¿Son Constitucionales las instituciones descentralizadas por Servicio?

Al respecto Serra Rojas comenta: "Que no tienen apoyo en la Constitución de 1917, ya que el constituyente creó los Departamentos Administrativos Federales como organismos a quienes se encargaba una misión fundamentalmente técnica - (pero no tuvieron éxito ya que se convierten en órganos políticos y a la postre en Secretarías) Se ha pretendido deducir o inferir un apoyo legal para los organismos descentralizados en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución: "El - congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que serán necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades - anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Las instituciones administrativas tiene por objeto organizar y desarrollar esas facultades constitucionales

por los que se considera que su fundamento radica en una facultad del Congreso, El argumento se considera demasiado elaborado y no alcanza a los decretos administrativos. (40)

### 3.4 EL EJECUTIVO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Ley Orgánica establece en su artículo 45: "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso -- por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios..."

Aquí resulta una duda de si el Ejecutivo de la Unión puede crear los organismos descentralizados, al respecto el maestro Gabino Fraga dice: "De acuerdo con nuestra tradición jurídica, la personalidad moral sólo puede otorgarse por una ley del Congreso y no por disposición del Ejecutivo."

"El artículo 25 del Código Civil Federal confirma esa tradición establece expresamente los únicos casos de reconocimiento de la personalidad jurídica y en ninguno de ellos se encuentran los organismos de que se viene tratando"(41)

Considero que el Maestro tiene mucha razón ya que el Ejecutivo al través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión ya tiene asignadas las tareas que debe cumplir, y es obvio que no puede ir mas allá de los que el pueblo soberano requiere y necesita y que por consecuencia a ordenado por medio de las leyes expedidas por el Congreso, como ya se dijo.

(40) Ibidem pág. 634

(41) Fraga Gabino Ob. Cit. pág. 204

Si la realidad social requiere de este tipo de organismos y no se han creado, lo más que puede hacer el ejecutivo es mandar una iniciativa para que estas las estudien y en su caso la aprueben o desapruében.

También surge la pregunta siguiente: ¿El Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo descentralizado?, el Lic. Gabino Fraga comenta que el Ejecutivo debe tener presente que para destinar los fondos públicos a un ente descentralizado o para cualquier otro renglón, sólo es posible cuando así lo estipule el presupuesto de Egresos o una ley posterior, (según lo establece el artículo 126 de la Constitución).

La Ley Orgánica no establece en que casos procede la creación de un organismo descentralizado. La única referencia que se tiene es la que señalaba la ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que en su artículo 2o. párrafo II "Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

La Ley Orgánica en sus artículos 31, 32 y 32 bis faculta a ejercitar control sobre los organismos descentralizados (entidades de la administración pública) a la Secretaría de Hacienda, Programación y Presupuesto y la de la Contraloría General de la Federación.

Y así podemos citar más disposiciones, para al --

final concluir que la Ley Orgánica no cumple con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución el cual dice: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso que - distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, - Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Del análisis de este artículo podemos desprender - que:

a) La Administración pública federal es centralizada y paraestatal.

b) El Congreso es el encargado de distribuir los - negocios entre las Secretarías y los Departamentos.

c) El Congreso es el que dicta y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales, además de regular la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de dichas empresas.

d) Las leyes determinarán las relaciones en los organismos descentralizados y el Ejecutivo Federal.

e) Todo lo anterior debe estar comprendido y regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ahora si nos ubicamos en el campo de los hechos nos vamos a encontrar que la Ley Orgánica de la Administración -

pública Federal, es muy deficiente, amén, de estar incompleta y que quien regula todo lo relativo a los organismos descentralizados es el Ejecutivo de la Unión al través de sus tan famosos decretos y reglamentos.

Si queremos vivir donde la soberanía resida esencial y orgánicamente en el pueblo, tal y como lo señala el artículo 34 de la Constitución, debemos luchar porque el Ejecutivo se concrete a seguir los mandatos regulados en la Constitución y las demás leyes, Así es que deseamos suerte a la lucha titánica que el Presidente MMH ha iniciado para combatir a la corrupción, también deseamos y pedimos que - la famosa Planeación Democrática, se lleve a la práctica y no quede en la Constitución como otro buen deseo.

#### **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION**

La Descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas, gobernadas por los más recientes principios de derecho Constitucional y administrativo.

Antes de dar las ventajas diremos cuales son las razones fundamentales por las cuales se han creado tantos organismos descentralizados en México.

a) La primera consiste en que al adoptar el Estado una política marcadamente intervencionista, realiza cada día más y más actividades y para facilitar la ejecución de estas se crean organismos descentralizados, en virtud de no poder incorporar a su régimen centralizado dichas actividades.

b) La segunda consiste en que muchas de las actividades correspondientes al régimen centralizado, se prestan - deficientemente debido a la defectuosa legislación administrativa y a la lentitud burocrática luego entonces, se pretende con ello mejorar la calidad de los servicios.

Ahora señalaré las ventajas que se señalan en la doctrina:

"a) Responde a un ideal técnico y científico. Se -- pretende tratar ciertos asuntos con el apoyo de los conocimientos técnicos y científicos obtenidos en la época moderna.

b) La Organización Centralizada no está lo suficientemente preparada para los nuevos derroteros de la administración pública.

c) Mantener un régimen burocrático insuficiente, -- es retardar o retrasar el adelanto de una Nación.

d) Un presupuesto especial debidamente revisado y vigilado por el poder central permite una adecuada inversión de sus elementos económicos.

e) Un organismo descentralizado permite el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización.

f) se mantiene la confianza del público.

g) El poder para comercializar e industrializar -- ciertas actividades que están en manos de los particulares, es propio de los tiempos que corren. El Estado procura aprovechar la experiencia de la iniciativa privada sin una excesiva intervención.

Vivimos en una época de transición que debe ser manejada con una política de acuerdo con las circunstancias del momento. Los estadistas deben medir el alcance de la política económica del Estado, pensando siempre que no tienen derecho a comprometer el porvenir de un pueblo." (42)

Al respecto el Lic. Hernández Vera establece las siguientes ventajas:

" 1.- Con este tipo de instituciones el poder Administrativo se descarga de una serie de actividades que por su carácter técnico que dentro de la esfera de la centralización de actividades del Estado no se les pueden prestar.

2.- El presupuesto General de Egresos de la Federación por exigencias legales es demasiado técnico e inflexible, y por lo tanto, al dotar a este tipo de instituciones de patrimonio propio, pueden de una manera más ágil manejar sus recursos económicos en beneficios del grupo social.

3.- La actividad de los organismos descentralizados está más cerca de la colectividad y por lo tanto pueden satisfacer mejor y más rápidamente sus necesidades.

4.- Los adelantos técnicos y científicos pueden ser mejor aprovechados en un organismo descentralizado que en un organismo centralizado, que por razones obvias viene arrastrando sistemas y procedimientos anacrónicos en su actividad.

5.- No obstante su autonomía e independencia el Poder Administrativo ejerce un control sobre estos organismos con el fin de que no se aparten de la política general - (42) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. T.I. pág. 670.

del gobierno.

Las desventajas más importantes que encontramos en este sistema son las siguientes:

1.- Aún cuando el Poder Ejecutivo ejerce una vigilancia sobre los organismos descentralizados, su poder se -  
fracciona y al salir de su organismo y regirse por sus propias leyes, dichos organismos en algunos aspectos debilitan -  
la acción del Estado.

2.- Como estos organismos cuentan con un patrimonio propio su aspecto económico queda fuera del Presupuesto General de Egresos.

3.- En nuestro país se ha abusado un poco de la -  
descentralización porque se han creado organismos de este tipo para desarrollar actividades que forzosamente deberían --  
quedar dentro de la órbita de la administración pública, corriendo el peligro de llevar el Estado a su debilitamiento -  
político."(43)

Considero que las ventajas que ofrece el organismo descentralizado son mayores a las desventajas, el único problema que existe es el que la legislación al respecto es muy deficiente.

Para mejorar un poco la situación de la descentralización administrativa me atrevo a dar la siguiente sugerencia: Adicionar el artículo 90 constitucional con un párrafo que diga: Se autoriza al Ejecutivo de la Unión a elaborar -  
proyectos de ley sobre organismos descentralizados siempre -  
y cuando así lo requiera la Realidad social.

(43) Hernández Vera Rogelio Ob. Cit. PP. 191 y 192.

Respecto a la Ley Orgánica de la Administración - Pública debe añadirse al Título Tercero dos o más capítulos con el fin de que realmente queden bien regulados y reglamentados los Organismos descentralizados o en su defecto elaborar la ley de la Administración Pública Paraestatal; ya que en la realidad existe mucha desorganización y anarquía en - estas empresas.

CAPITULO CUARTO  
FUNDAMENTOS POLITICOS Y FILOSOFICOS DE LA  
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO.

1.- PLAN Nacional de Desarrollo y la Reforma	
Administrativa-----	79
2.- Concepto de la Descentralización Educativa-----	85
A) Desde el punto de vista del Derecho	
Administrativo-----	85
B) En la Ciencia de la Administración-----	85
C) En la Política-----	86
3.- Fundamentos Políticos y Filosóficos de la	
Descentralización Educativa-----	88
A) Fundamentos Políticos y Filosóficos-----	94
B) Fundamentos Administrativos-----	95
C) Fundamentos Pedagógicos-----	99
4.- El Federalismo y la Descentralización educativa-----	101
5.- Factores que la Descentralización Educativa implica--	106
A) Factor Pedagógico-----	106
B) Factor Administrativo-----	108

#### 4.1 Plan Nacional de Desarrollo y la Reforma Administrativa

El Presidente Miguel de la Madrid al tomar posesión como titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social contenidos en la Constitución. Como parte de esta reforma el nuevo artículo 26 de la Constitución determina:

“El estado organizará un sistema de Planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca - los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios

para la formulación, instrumentación, control y evaluación - del plan de los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá las intervenciones que señale la ley."

Para reglamentar el artículo 26 constitucional el 5 de enero de 1985 se expide la Ley de planeación. La cual - tiene por objeto encausar las actividades de la Administración - Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del Plan y los programas de desarrollo, establece - bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando estas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto publicó el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.); el cual señala en su parte introductoria: "El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento - que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para indicar y concretar la acción de los sectores

sociales y privado y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia."(44)

Por su parte la Ley de Planeación, en el artículo segundo establece: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

I a IV

V.- "el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional."

VI...

El artículo 33 establece: El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo. Coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

(44) Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 edic. a cargo S.P.P.

Una vez hecha la transcripción de algunos artículos de la ley de Planeación podemos concluir que:

- a).- La Constitución es el documento que contiene los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos a los que pretende llegar - la Nación mexicana.
- b) Que hubo necesidad de modificar la constitución para poder establecer la ley de Planeación y así el Plan Nacional de Desarrollo.
- c).- La Ley de Planeación es reglamentaria del artículo 26 constitucional.
- d).- La Ley de Planeación tiene como principal objetivo regular el porqué, el que y el para que del Plan Nacional de Desarrollo.
- e).- Se pretende fortalecer el pacto federal y al Municipio al través de la descentralización de la vida nacional.

Como se puede notar no había un marco de legalidad que sustentara al PLANADE, pero hábilmente se reforma el artículo 25 Constitucional, el 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial el nuevo artículo 26 Constitucional, también se elabora la Ley de Planeación.

El PLANDE, es desprendido del artículo 26 constitucional por lo que obliga a todos los órganos centralizados, organismo descentralizados, Estados y Municipios.

Creo que respecto a limitar el PLANADE a la que dura un sexenio, trae más desventajas, ya que si el PLANADE - tiene como base los principios filosóficos, políticos, econó-

micos y sociales que orientaron a la Revolución Mexicana en 1910, no solamente tiene que durar un sexenio, sino todo el tiempo que se requiera para poder actualizar y vigorizar esos principios, como segundo argumento diré que según las declaraciones el PLANADE, es producto de los Foros de Consulta Popular luego entonces, este se elabora con el fin de satisfacer las necesidades del pueblo, es cierto que hay -- cambios de mandatarios, ya que estos deberían hacer aquello que les manda el pueblo.

Ya basta de la ilusión sexenal, de pensar que cada nuevo Presidente trae con él la varita mágica que resolverá nuestros problemas, considero conveniente que se haga efectivo el Sistema Nacional de Planeación para poder detectar de esta forma las auténticas necesidades del pueblo, lo cual permitiría formular así un plan que realmente obligue a nuestras autoridades a trabajar y luchar por el bienestar de la sociedad. ¿Pero cuándo llegará el día en que el pueblo adquiera conciencia de sus derechos, y por ende el buen desempeño de nuestros mandatarios?

En la parte primera el PLANADE establece los principios políticos o postulados del Estado mexicano a saber: - El Nacionalismo Revolucionario, la Democratización Integral, la Sociedad Igualitaria, la Renovación Moral, La Descentralización de la Vida Nacional, el Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y por último la Planeación Democrática.

En el capítulo 7 "La Política Social", se definen los objetivos de empleo y distribución del ingreso, además - se hace un diagnóstico, se plantean los propósitos y los li-

neamientos de estrategia y de acción correspondiente en los renglones de las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, y medio ambiente.

Analizando el PLANADE me he encontrado que está lleno de excelsos y sublimes propósitos, como en alguna ocasión lo estuvo la lucha de independencia, la Revolución, y todos los inicios del ejercicio del mandato, pero, desde la guerra de Independencia a la fecha, ¿Cuánto se habrá logrado?, Creo que no es suficiente con decir y planear buenos propósitos, ya basta de promesas y engaños, creo que ahora debemos exigir que realmente se cumpla con los principios que dieron origen a la Constitución de 1917, es decir, debemos hacer a un lado la ilusión sexenal y exigir que se deje el nivel de las ideas y de la planeación, y de la palabrería para que se pase al plano de los hechos, para poder lograr así un verdadero bienestar social y la tan anhelada Justicia Social.

#### 4.2 CONCEPTO DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Para poder definir la descentralización educativa, es necesario contemplar diversas posibilidades a saber, descentralización desde los puntos de vista del Derecho, de la ciencia de la Administración y de la Política.

##### DESCENTRALIZACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Se conceptúa como una organización administrativa de derecho público por la cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación.

##### EN LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Aquí la descentralización consiste en que una vez que han sido tomadas las decisiones fundamentales sobre políticas y programas en el nivel máximo, se delegan o se autoriza a las divisiones operativas a que tomen las decisiones relacionadas a la ejecución de los negocios que se les han asignado.

Desde este punto de vista no se crea ningún ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, sino que simplemente se dan facilidades o se faculta a las autoridades o empleados inferiores a tomar ciertas decisiones dentro de un contexto general. Tiene como finalidad facilitar la ejecución de las estrategias que se establecen para lograr un objetivo determinado.

## EN LA POLITICA

Se entiende como un sistema político por virtud del cual una nación se divide en provincias o estados y estos a su vez en municipios con una relativa autonomía a efecto de prestar de una forma más eficaz y democrática determinados servicios públicos. Como se puede observar aquí la descentralización implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales y además abarca los tres poderes y no únicamente al Poder Ejecutivo. Todo País que sea democrático debe ser descentralizado desde este punto de vista.

Ya que hemos enunciado los puntos de vista en los que se puede ubicar a la descentralización educativa concluimos que: "La descentralización educativa esta vista desde el punto de la ciencia de la administración."

Una vez ubicada podríamos definir a la descentralización educativa como la transferencia legal de competencias administrativas de carácter decisorio a los niveles estatal y municipal, a efecto de que la problemática que se presente dentro de la jurisdicción estatal y municipal sea resuelto por los interesados y afectados pero dentro de los controles y de la política educativa nacional.

Los elementos que podríamos obtener son:

a) Transferencia legal.- La cual consiste en pasar o dar a las autoridades estatales y municipales ciertas facultades con fundamento y base en las leyes Federales y Estatales.

b) Competencias administrativas de carácter decisorio. Dotar a las entidades de la facultad de lograr las condiciones adecuadas, para la más eficiente realización de actividades de tipo educativo dentro de su territorio.

c) A los niveles estatal y municipal.- Considerando que la República Mexicana es un todo compuesto por 31 Estados y 1 D.F. y que cada estado tiene características y problemáticas diferentes, por lo cual, es menester que los estados sean los responsables de resolver sus propios problemas, ya que el Gobierno Federal, desconoce la peculiaridad de las problemáticas que presenta cada estado y municipio, luego entonces, se debe dotar de facultades de decisión a los estados y municipios, para que estos puedan resolver de una forma más interesada y eficiente sus problemas.

d) Pero dentro de los controles y de política Educativa Nacional.- Es obvio que <sup>se</sup> se trata de desunir o desintegrar la Federación en 32 países o naciones independientes entre sí, sino que se debe pretender dar más participación y -autonomía a los Estados y Municipios, pero dentro de una normatividad que regule intereses comunes a los integrantes del pacto federal a efecto de no perder la identidad nacional y de estimular la superación y fortalecimiento de los estados pertenecientes a la República Mexicana. A los Estados no se les puede dar una completa soberanía, porque inmediatamente desaparecería la República Mexicana, dando lugar a 32 pequeños y débiles estados, presa fácil de las potencias mundiales.

#### 4.3 FUNDAMENTOS POLITICOS Y FILOSOFICOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

El PLANADE menciona que los temas y aspectos analizados en los foros Nacionales de la Consulta Popular, fueron seleccionados en función de los planteamientos formulados durante la campaña política del entonces candidato del PRI, Lic Miguel de La Madrid Hurtado. (46)

Así es que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se efectúa en el sector educativo, del 8 de febrero al 15 de marzo de 1983, el foro de Consulta popular para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En el cual se tratan diversos temas, por medio de 1022 ponencias, de las cuales 35 - pertenecieron a la Descentralización educativa. en el acto de clausura el Profesor Benjamín Fuentes González dá una vista - general sobre el problema señalado: "que la centralización de los servicios educativos ha sido un factor determinante de la incidencia de los problemas educativos."

(46) El 7 de mayo de 1982 dijo: "La descentralización de la administración pública será un proceso sólido y gradual. No admitiremos pasos en falso ni retrocesos. La administración pública Federal será el elemento conductor y el elemento inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional. El gobierno federal conservará, en todos los casos atribuciones de planeación, definición, normatividad y evaluación para mantener la unidad y la integridad de la Nación. La planeación mantiene unidad en la diversidad y estimula a la participación popular. La operación misma de los programas de educación descentralizados estará a cargo de los gobiernos estatales, con la colaboración de los municipios.

El proceso de descentralización analizará las facultades y atribuciones actuales de la autoridad federal y las autoridades locales y municipales para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Por considerarlo de gran importancia transcribo algunos fragmentos del mensaje pronunciado por el Lic. Miguel de la Madrid H. al asumir la presidencia de la República:

"Impulsaremos la descentralización de la vida Nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que asobia e inhibe energía y acciones profundas.

Haciendo mío un reclamo nacional he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes.

Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo regional de la Constitución de 1917, en la cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente".

El PLANADE (al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal según lo establecido en el artículo 26 de la Constitución y la ley de Planeación) establece, que los postulados del Estado Mexicano son: El Nacionalismo Revolucionario, La Democratización Integral, la Sociedad Igualitaria, la Renovación Moral, la DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL, el desarrollo, Empleo y Combate de la Inflación y la Planeación Democrática.

Más adelante el PLANADE, comenta que la descentralización de la Vida Nacional obedece a nuestra tradición federalista, además agrega que no significa la factura de los niveles de gobierno ni la renuncia a la articulación estatal o nacional, constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento Nacional, también argumenta que nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizadas la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas del bienestar social y de la población.

Al respecto Luis Pazos comenta: "... También el licenciado López Portillo tenía entre sus objetivos una descentralización de la vida nacional, lo cual, tampoco se cumplió, al contrario, hubo una mayor centralización de la vida nacional, como consecuencia precisamente de la centralización del poder político."

"Si de la Madrid quiere descentralizar tiene que renunciar a parte del poder político acumulado en la persona del Presidente."

"El monstruo que tenemos de capital es consecuencia de la centralización del poder político. Los gobernadores del estado son simples funcionarios del servicio del Presidente."

"El federalismo existe sólo en el papel." (47)

En el capítulo 7 de la Política social el PLANADE, señala que: "La sociedad igualitaria es demanda original de la Revolución Mexicana. La lucha por una igualdad ha sido un

(47) Pazos Luis, Respuesta a los Planes de M.M.H. Editorial Diana, 1983, pág. 41.

elemento constante en la historia de México y motivación principal de los grandes movimientos populares del país."

Más adelante se señala que: "Mexico y su cultura son el fruto de un proceso histórico colectivo, no de una imposición arbitraria de valores. Los centralismos y monopolios culturales empobrecen y disgregan. El vigor de la Nación reside en su diversidad y fecundidad culturales."

Posteriormente se comentan las causas del centralismo a saber: "El proceso histórico de formación del Estado Nacional obligó a que la Federación intensificará sus esfuerzos para que el país se desarrollara como Nación independiente dentro de un orden social justo. La educación forma parte de ese empeño y el gobierno federal hubo de aumentar aceleradamente la cantidad de profesores, empleados, recursos materiales y financieros, creando así un aparato burocrático cuyas dimensiones dificultan actualmente la prestación del servicio, elevan su costo y disminuyen su calidad. La centralización excesiva de la administración de los servicios educativos ha obstaculizado el cabal ejercicio de la acción normativa de la S.E.P. y la creatividad pedagógica y administrativa de profesores, inspectores y funcionarios." (48)

"El Gobierno Federal aporta actualmente cerca del 80% del gasto educativo total, el cual ascendió en 1982 a - 365 mil millones de pesos (49) que representa una cifra del orden del 12 por ciento del presupuesto federal y un aumento real del 100% respecto a 1977...

(48) PLANADE, Ob. Cit. pág. 212

(49) El presupuesto para 1984, es de 707 mil millones.

La aportación federal tiende a incrementarse, la estatal muestra un leve crecimiento y la particular ha disminuido."

Bajo el título de "Mejorar la prestación de los servicios del sector" se indica que la descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades."(50)

"La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional."

"Se precisará la atribución rectora del gobierno federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios."

"En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio." (51)

En la entrevista hecha por el señor Ricardo Rocha al Lic. Reyes Heróles, para el programa "Hombres y Retos", de los días 10 y 17 de Septiembre de 1983, Reyes Heróles dijo - que la descentralización educativa, es un objetivo que está dentro de la Revolución educativa, es un objetivo que está -

(50) PLANADE, S.F.P. pág. 225

(51) IBIDEM, pág. 234

dentro de la Revolución educativa, luego comentó que la campaña había reclamado de que se volviera al espíritu federalista y que se descentralizará la educación, la cual tiene como fin lograr una mayor participación del educando, de los padres de familia, una conexión hogar-escuela y luego dijo "si" En el caso de México, como el 69% de la educación que se imparte en el país es federal su federalización ha producido - una hipertrófia que hay que combatir. La densidad social económica del país ameritó que se descentralice la educación para estar de acuerdo con esa densidad que está difundida en el país.

El 19 de octubre de 1983 Reyes Heróles tiene una reunión con los diputados. Donde el diputado Onofre Hernández Rivera cuestionó: ¿Qué cual sería la participación de los maestros en la Descentralización educativa? ¿Cómo se garantizará, dentro de este proceso de descentralización educativa, la estructura vertical que actualmente mantiene y caracteriza al SNTE? y ¿Cómo se logrará mantener el respeto irrestricto de los derechos laborales del magisterio nacional?. A lo que el señor secretario respondió (sic). "Existe una comisión mixta integrada por la SEP y el SNTE"... luego agregó que también están participando en los Comités Consultivos.

Respecto a la segunda y tercera pregunta respondió (sic). "Se piensa, aunque esto sea jurídicamente un tanto atípico, mantener la titularidad federal, la titularidad de contrato con el SNTE y la SEP, lo cual garantiza la estructura del sindicato y un respeto absoluto a la autonomía sindical."

Los fundamentos pueden ser clasificados en políti-

cos, administrativos y pedagógicos.

Fundamentos Políticos y Filosóficos.

a).- Reclamo Popular durante la Campaña de Miguel De la Madrid. Se nos dice que durante esta campaña los habitantes y los gobernadores de los estados pidieron el manejo de algunos servicios públicos y entre ellos se encuentra el de educación. Por lo que el Señor Presidente se ve "obligado" a conceder la descentralización educativa.

b).- El fortalecimiento del Federalismo.- (en el 4.3 daré una mayor explicación).

c).- Respeto e Impulso a las Culturas Regionales y en particular, los Indígenas. A esto se le conoce como el Nacionalismo Cultural, por medio del cual se trata de fortalecer la cultura con la participación de los Estados y Municipios, además de entregar la cultura nacional a las culturas indígenas, pero sin destruirlas, respetando su idiosincrasia, porque son un legado histórico que nos dá una identidad como Nación.

d).- Evitar Desigualdades en el Aspecto Educativo.- ya que hasta ahora quienes tienen más facilidad para estudiar son los de la capital y demás ciudades importantes del país.

e).- Descentralización de la Vida Nacional.- El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado pronunció el 7 de mayo de 1982 - un discurso donde establece que en las constituciones de 1824 1857 y 1917 reconocimos que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico gráfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y - consolidar lo común. Más adelante dice que el proceso exige una revisión de competencias constitucionales entre federación, Estados y Municipios.

f).- La Revolución Educativa.- En el primer informe de Gobierno de M.M.H. se enunció que se iniciaba una revolución educativa la cual según Reyes Heróles consiste en tomar los problemas desde sus raíces y poner de acuerdo, lo que se establece legalmente en nuestras normas y lo que en la práctica se realiza.(52)

g).- Democratización de la Educación.- Este podría ser la síntesis de los fundamentos antes citados. ya que éste consiste en que la educación debe ser organizada por la gente afectada e involucrada en ella. esto se puede dar en tres niveles, local, estatal y federal.

h).- La Voluntad Política.- También se conoce como la intencionalidad, ya que para poder darse este fenómeno se necesita el deseo y la voluntad del Presidente y sus colaboradores (ya que por el momento no se puede dar de otra forma en nuestro país). Considero que la voluntad política está dada, desde el momento en que se habló de la descentralización de la vida nacional.

Los fundamentos administrativos se podrían enumerar de la siguiente forma:

a).- El 69% de la Educación es Federal.- Después de la Revolución, Venustiano Carranza expide el 13 de abril de 1917 una ley en la cual baja el rango a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, al de Departamento Universitario y Bellas Artes. Además ordena, que las escuelas primarias dependan directamente de los ayuntamientos, lo cual recibió el nombre de municipalización de la Educación. Pronto surgen los brotes de inconformidad ya que los municipios ca-

(52) Programa de Televisión "Hombres y Retos" entrevista a Reyes Heróles.

recían de los suficientes recursos para pagar los sueldos de los maestros y demás gastos concurrentes.

Por lo que el 5 de octubre de 1920 Adolfo de la Huerta (Presidente Interino) decreta que todos los establecimientos educativos dependientes del gobierno del D.F. pasaran a ser dependencias de la Universidad Nacional a cargo de José - Vasconcelos.

Días después Vasconcelos emprende una campaña por medio de la cual se quiere federalizar la educación al crear una secretaría federal de Instrucción Pública, después de varias discusiones, congresos, proyectos y algunas reformas a la constitución se crea la Secretaría de Educación Pública - por decreto de Obregón, el 28 de Septiembre de 1921 y para el 12 de octubre José Vasconcelos se convertiría en el primer - Secretario de la S.E.P. Así es que debido al fracaso de la municipalización de la educación y a la incipiente de ésta y el gobierno federal se ve obligado a hacerse cargo del servicio público de la educación en toda la República, por lo que al pasar los años aumenta considerablemente la cantidad de profesores, empleados, recursos materiales y financieros, la cantidad de información y las deficientes técnicas administrativas para manejar dicha información, entorpece y dificulta la toma de decisiones y el manejo de los recursos - ya humanos o materiales, antes citados.

b).- Se maneja una Gran Cantidad de Personal.- Según algunos datos estadísticos el 63% de los trabajadores afiliados al I.S.S.T.E., son empleados de la Secretaría de Educación Pública. Así que esto implica un enorme aparatado burocrático y máxime que si algún maestro tiene algún problema

o simple y sencillamente requiere de un préstamo tiene que venir desde su estado natal al D.F. a hacer los trámites correspondientes, lo cual es resultado del centralismo excesivo.

c).- Hay Cantidad de Maestros pero hay muy poca Calidad.- La necesidad de maestros en el D.F. y en los demás estados hizo que se produjeran maestros en serie sin importar que el maestro fuera a trabajar en el D.F., en la Sierra Oaxaqueña, en Veracruz o en el Norte del País, lo cual se traduce en ignorancia de los problemas comunes que sufre la comunidad a la cual se prestan los servicios y por lo consiguiente es un deficiente trabajo, y una total incapacidad para orientar a la comunidad.

d).- "Hay una gran cantidad de empleados y funcionarios de mediano y bajo nivel, que dan la impresión de ignorar todo lo relativo a su puesto o trabajo. Por lo que parece, que lo único que saben hacer es entorpecer y dificultar o negar todo trámite que se pretenda realizar ante ellos, o simple y sencillamente cuando se trata de una consulta no saben ni que decir, algunas veces porque no saben y otras veces por carecer de la información."

e).- Las cantidades de Recursos Materiales crecen día a día.- el presupuesto no es suficiente para crear las instalaciones suficientes y adecuadas que demanda la Nación. de lo antes dicho se infiere que si la federación no toda de las suficientes instalaciones a las comunidades, menos se va a preocupar por dar mantenimiento a las ya edificadas, esto por una parte y por la otra los gobiernos de los estados o municipios difícilmente llegan a dar mantenimiento a las es-

cuelas construidos por ellos, alegando que la federación - recibe una gran cantidad de impuestos suficientes para dotar a todas la comunidades de escuelas, es decir, los tres niveles de gobierno constantemente tratan de evadir sus obligaciones, por falta de coordinación. considero que una de las formas para evitar esta problemática, es dotando de la suficiente capacidad tanto a gobiernos estatales como locales, - para poder organizar en su ámbito al servicio público de la educación, para que estos puedan cuidar de la constitución y mantenimiento de los establecimientos educativos, además de dotarlos de suficiente material de oficina y de material didáctico.

f).- Está centralizado el manejo de los Recursos Financieros; como lo dije anteriormente el gobierno federal aporta el 80% del gasto educativo total, el cual ascendió - en 1984 a 844,300 millones de pesos, lo cual representa el 15.32% del gasto del poder Ejecutivo. Como se puede notar - se manejan muchos recursos pero debido a que no se tienen una buenas administraciones de información (por ser mucha) la asignación de los recursos economicos en la educación - pública en México no son lo certeros que deberían ser y aunada a ésto, el mal manejo de los fondos de una crisis financiera en la dependencia. (53)

Con la descentralización se podría evitar estas - deficiencias administrativas, ya que los estados mantendrían un estudio de sus necesidades y al entregarles los recursos correspondientes, ellos cuidarían, de que éstos tuvieran -- buen fin.

(53) Se les dá más dinero a los Edos. que tienen más dinero , otras veces se compran cosas que son inútiles e inservibles.

f).- El manejo de la Información es Inadecuado.-

Hay muy poca información en el momento de analizar en el nivel más alto de la SEF. Cabe decir que ésto es producido por la ineficiencia de los encargados de dicha tarea y en otras ocasiones por la corrupción existente en nuestro país. Considero que con la descentralización se puede facultar a la delegación ahora unidades de servicio educativo a descentralizar (ustedes) y las direcciones generales, para recabar su información, procesarla, interpretarla y tomar las decisiones que afecten únicamente a su ámbito de trabajo, con la consiguiente mejoración del Servicio Público de la Educación.

h).- La Toma de Decisiones.- En forma general quien toma las decisiones es el centro, cuestión que resulta un poco absurda, dado que no se tiene un contacto directo con la problemática real, y por lo general quien toma éstas decisiones está metido en una oficina detrás de un escritorio tomando café; con la descentralización, se puede motivar a la gente que participa en el servicio de la educación de un lugar determinado o escuela determinada, a formular un buen proyecto que permita la superación de su comunidad y del país y no sólo en la elaboración sino en su ejecución.

Los fundamentos pedagógicos son:

a).- Los planes y programas de estudio son iguales.- para toda la república dichos planes y programas son iguales, es decir, no se toma en cuenta las peculiaridades de cada región para elaborar los planes y programas, con la descentralización se puede motivar a la gente de la costa a explorar y a explotar adecuadamente los recursos marinos, a la gente de la ciudad prepararla para trabajar en las industrias, amén -

de producir los profesionistas que requiera cada región.

b).- La Escuela no prepara para resolver los problemas, cada estado, cada municipio y cada localidad, tiene una problemática especial, claro está ubicado dentro de un contexto nacional. Al fin de cuentas la escuela actual no resuelve ni los problemas de la nación ni los problemas de la comunidad. Con la descentralización considero que los Estados y localidades al ser facultados tratarán a toda costa de hacer progresar a su región para facilitar con ello el desarrollo de nuestro país.

c).- Hay muchos maestros mal preparados.- la mayoría de los maestros están mal preparados ya que estudian con programas totalmente anacrónicos y obsoletos. Por lo que al prestar su servicio generalmente fracasan ya que existe un total divorcio entre la teoría y la práctica. con la descentralización se pretende que cada estado prepare a los maestros que requiere y de acuerdo a las exigencias de la comunidad.

#### 4.4 EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

El artículo 40 de la constitución establece que: -  
"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, federal, compuesta, de estados libre y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una - federación establecida según los principios de ésta ley fundamental".

Por razón de espacio únicamente trataré de explicar el término federal. El cual se estableció en México en el acta constitutiva y en la carta de 1824. Los federalistas crean otra figura política con la cual quita el poder absoluto y - total que tenía el monarca para entregarlo a cada entidad - que, en unión del gobierno central tomarán la dirección política y administrativa del nuevo estado.

Para algunas personas el poder del federalismo en México es Miguel Ramos Arispe, por su valiente defensa en - los debates del Congreso de 1823 y 1824 y para otros es Prisciliano Sánchez, el cual, hace un estudio llamado "El Pacto Fderal del Anáhuac". Sin embargo todos los federalistas coinciden en que el federalismo. "Permite a cada pueblo darse a si mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias, dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos prosperidad, dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que ponía el sistema colonial, a otro cualquier gobierno, cayéndose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los - gobernados". (54)

(54) Isidro Montiel y Duarte. Derecho Público Mexicano Tomo II Pág. 247.

Y como siempre sucede el federalismo tenía acérrimos enemigos como lo era Fray Servando de Mier (Federalizar es "desunir lo que ha estado unido") y demás seguidores del partido conservador, el cual establece el sistema centralista en 1836 con las siete leyes y en 1843 con las bases orgánicas. Pero afortunadamente para los progresistas con la Constitución de 1857 cobró vigencia el federalismo y con la de 1917 se maduró y se reafirmó. En la práctica suceden muchas cosas que parecen contraria al federalismo, afortunadamente el Presidente Miguel De la Madrid se ha propuesto ponerle fin, al excesivo poder político y económico que ostenta el gobierno central.

Ahora estudiaremos algunas acepciones del término Federal.

a) Proviene del latín Foedus, Fededare que significa unir, ligar o componer, es decir, que implica alianza o pacto de unión. Al respecto el eminente jurista Burgoa dice: "Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados sin ninguna vinculación de dependencias entre ellos." (55)

b) En el libro "Mexicano esta es tu Constitución" Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero comentan: "Federal es la forma de estado opuesto o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limi-

(55) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, D.F. Pág. 373.

tan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio."(56). Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos a través de sus respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la federal. Disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales señaladas por el título Quinto de la Constitución, y poseen patrimonio y personalidad jurídica propia y diferente a la de los demás estados y a los del estado federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional. La Constitución, que por esto recibe el nombre de pacto federal, une a esas entidades libres en un todo común: La Federación.

c) Federación es la forma de organización del Estado en la que varias formaciones estatales que poseen jurídicamente cierta independencia política constituyen un Estado federal. El territorio de la federación consta de los territorios de los estados que entran en la federación. Cada uno de dichos estados posee el derecho de adoptar su propia constitución. La distribución de las atribuciones entre la federación y los Estados, repúblicas y cantones que la integran se fijan en la Constitución única. (57)

Ahora cabe reflexionar, hasta que punto México es un país Federalista.

(56) Rabasa Emilio y Otro, "Mexicano ésta es tu Constitución" Legislatura, 1982 pág. 107.

(57) Breve Diccionario Político, Edit. Progreso Mosui n.196

El mismo Presidente Miguel De la Madrid reconoce implícitamente el centralismo excesivo, existente en nuestro país al decir: "...Reconocemos que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que en nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común. Para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador que nos animaba, hubimos de encauzar a la Nación incipientemente por la vía del Federalismo. La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo de esta - nueva campaña de la Revolución Mexicana,... Podemos afirmar, así que la descentralización de la vida nacional sintetiza - tanto las aspiraciones de México como la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista." (57)

Como se puede observar M.M.H. reconoce que es una simple aspiración del pueblo mexicano y un deseo de su gobierno no llegar a un federalismo pleno. Para muestra diré que ahí están los planes para descentralizar el sector salud, el de turismo y la descentralización de la educación. Con lo cual se pretende apuntalar el sistema federal que debe regir en - México.

Luego entonces podemos concluir que actualizar el sistema federal es una de las principales bases que sostiene a la descentralización del servicio Público de la Educación.

- (57) Fragmento del discurso pronunciado por M.M.H. el 7 de mayo de 1982.
- (58) el 18 de junio de 1984 se publica un decreto en el cual se ordena que las dependencias procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa.

Ya se dijo que el Federalismo permite a cada pueblo darse sus propias leyes (dentro del pacto federal) análogas a sus costumbres, a su comunidad y demás circunstancias. Manejando este principio el actual gobierno se ha dado cuenta -- que la única forma de lograr el progreso a nivel local, estatal y nacional es promoviendo la descentralización de la educación ya que ésta es el vehículo impulsor del desarrollo.

#### 4.5 FACTORES QUE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA IMPLICA

El fenómeno de la descentralización educativa implica el estudio de los siguientes factores: jurídicos, pedagógicos, administrativos y laborales. Es decir, que la descentralización puede ser pedagógica, laboral o administrativa, o en su defecto podría combinar dos o más factores.

El factor jurídico será analizado en el capítulo siguiente, por lo que paso a analizar a factor pedagógico, entendiendo a éste, como todas aquellas circunstancias que permiten mejorar el proceso de la enseñanza-aprendizaje.

Complementando lo que ya dije en los fundamentos pedagógicos que motivan la descentralización, diré que desde el punto de vista técnico-pedagógico, es conveniente que cada Estado y que cada Municipio estudien las necesidades educacionales de su comunidad, para poder establecer los procedimientos tendientes a resolver las necesidades detectadas. Lo anterior despertaría interés en la población para resolver sus problemas, aparte, de crear el sentido de responsabilidad en sus miembros para participar en la solución de la problemática educacional.

Los problemas que tienen, sienten y padece una comunidad se resuelven de forma más rápida y eficiente con la participación directa de las personas afectadas, luego entonces, ya basta de que el gobierno federal pretenda resolver los problemas de los Estados y Municipios con decisiones tomadas por personas que están sentadas en un escritorio, aquí en el Distrito Federal, que por lo tanto, son totalmente ajenas al problema y como el problema les es impropio no les -

interesa la efectiva terminación del problema.

Creo que la descentralización educativa debe abarcar el aspecto pedagógico, para que de esta forma cada Municipio o de menos cada Estado, cuente con un grupo de personas preparadas en el aspecto pedagógico, reunidos en consejos técnicos afecto de que este estudio la problemática educacional local, para luego "Decidir" (no orientar) los procedimientos para elevar el nivel educacional y cultural de la comunidad. Digo decidir, porque actualmente quien toma la decisión es - un Secretario o un Director que generalmente son neófitos a la materia, por lo que los resultados han sido totalmente de astrosos (para comprobar lo anterior es suficiente con ver el bajo nivel de educación impartida en las escuelas). Luego entonces si el servicio público de la educación está manejado (cuando menos en el aspecto técnico-pedagógico) por personas preparadas y con la suficiente facultad de decidir en - cada uno de los Municipios y de los Estados la Nación mexicana elevará enormemente la calidad y la cantidad de sus estudiantes técnicos y profesionistas.

Debido a la gran cantidad de Municipios y al incremento de la población el gobierno federal, está incapacitado para orientar pedagógicamente a toda y cada una de las comunidades, ya que cada una presenta una problemática propia y que puede resolverlo son los miembros de la comunidad. Ahora el gobierno federal debe dejar que las comunidades resuelvan sus problemas educativos, desde el ángulo técnico-pedagógico.

En la actualidad ha surgido la pedagogía ambiental(59)  
(59) Diccionario de las ciencias de la Educación Pp. 1097-1098.

la cual recomienda la utilización de la realidad natural y social del niño como elemento propiciador del quehacer escolar, aquí debemos entender al ambiente como a las circunstancias sociales, culturales, familiares, geográficas y ecológicas que determinan el comportamiento del individuo. Luego entonces, si para facilitar el desarrollo individual y colectivo de una sociedad es necesario conocer su medio ambiente, se recomienda que este estudio lo hagan los mismos miembros que integran el Municipio o el Estado para que de esta forma el estudio esté lo más cerca posible de la realidad, para que las estrategias que se establezcan resuelvan realmente los problemas.

#### EL FACTOR ADMINISTRATIVO

La meta de todo administrador "es establecer ambientes para que los esfuerzos del grupo permitan que los individuos contribuyan al logro de los objetivos con la mínima cantidad de insumo tales como dinero, tiempo, esfuerzos y materiales" (60); de lo cual podemos deducir que administrar es coordinar adecuadamente los recursos humanos y materiales para lograr con mayor eficiencia y menos esfuerzo el objetivo establecido. Aplicando lo anterior a la S.E.P. nos damos cuenta que la S.E.P. tiene a su cargo la creación sostenimiento y vigencia de los jardines de niños, primarias, secundarias, normales, vocacionales, escuelas técnicas, y escuelas superiores, vigilar la propiedad literaria, formular el catálogo del patrimonio histórico nacional etc. (61)

(60) KOONTZ/ O DONNELL, Curso de Administración Moderna P. 8

(61) Artículo 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe decir que los asuntos de la Secretaría de Educación Pública son bastantes, además son de carácter federal, es decir, tiene jurisdicción en toda la República Mexicana.

Es a todas luces imposible que la Secretaría de Educación Pública planee, ejecute y controle todas estas actividades desde el Distrito Federal, por lo que en el sexenio de López Portillo, se crean las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública, en cada Estado con el fin de des concentrar las actividades. Ahora se pretende que cada Estado y Municipio se encargue de todo lo relacionado a la educación básica y normal, claro bajo los parámetros del artículo 3ero. constitucional y de las indicaciones de la Secretaría de Educación Pública.

¿De que se van hacer cargo los Estados?. Ahora ellos se harán responsables del pago de salarios de todos los trabajadores de la educación, construirán escuelas, y las dotarán de material, prepararán y capacitarán a sus propios maestros según las necesidades de la Región, deberán tener la suficiente capacidad de resolver los problemas de sus maestros (cumplir con las prestaciones sociales). En el año de 1983 si un maestro de Jalisco quería hacer un préstamo a corto plazo tenía que esperar de 6 a 10 meses para realizarlo o en su defecto, venir a la capital 2 veces o estar quince días en ella para poder efectuarlo más rápido. Para evitar lo anterior cada Estado deberá estar facultado y habilitado para poder satisfacer adecuadamente los préstamos de sus maestros y de resolver toda su problemática.

Creo que los funcionarios encargados del buen desarrollo del Servicio Educativo, deberán ser residentes del --

tado al cual presten sus servicios, para que de esta forma - se demuestre mayor interés para dar una pronta y eficaz resolución a los problemas de la localidad, porque, si se nombran desde el D.F. a personas ajenas a la comunidad y por tanto a la problemática educacional los resultados seguirán siendo - nefastos.

Resumiendo este aspecto diré que ahora con la descentralización educativa, los nuevos administradores que se nombren deberán ser capaces y oriundos del lugar, se les deberá dotar de los suficientes recursos humanos y materiales, y sobre todo de la suficiente capacidad para decidir en todos aquellos problemas que unicamente afectan a su Estado o comunidad. Todo esto sería para que toda la gente esté ajusto y dé su máximo esfuerzo para elevar el servicio público - de la educación. Luego entonces, cada Estado tendrá la suficiente autonomía para cumplir con el servicio Público de la educación y será capaz de resolver los problemas educacionales que unicamente afecten a su localidad, y por lo que respecta a la política educativa nacional, se deberá sujetar a lo establecido en el artículo 3ero. Constitucional, y además lineamiento de la Ley Federal de Educación.

CAPITULO QUINTO

MARCO JURIDICO PARA LA DESCENTRALIZACION  
EDUCATIVA

1.- El artículo Constitucional Aplicable al caso-----	111
2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la descentralización Educativa-----	116
3.- Ley Federal de Educación-----	119
4.- Ley de Planeación y la Descentralización-----	124
5.- Convenio Unico de Desarrollo-----	127

ARTICULOS CONSTITUCIONALES APLICABLES

AL CASO

Los artículos constitucionales que de alguna forma se refieren al servicio público de la educación son: El art. 3ero., el cual indica que la educación es una garantía individual de todo mexicano. Que la educación luchará contra la ignorancia y sus efectos, será democrática, nacional y fomentará la convivencia humana.

La Fracción IX dice: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o haga cumplir las disposiciones relativas los mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

El artículo 5to. indica que hay profesiones que necesitan título para su ejercicio. el art. 31 frac. I establece la obligación que tienen los mexicanos de mandar a los menores de 15 años para obtener la educación primaria y militar, el art. 123 establece que toda empresa que esté afuera de las poblaciones están ligadas a establecer escuelas (fracción XII última parte), el artículo 130 prohíbe dar validez oficial a los estudios realizados en los establecimientos --

destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos (párrafo 12).

El artículo 73 establece las facultades de Congreso. En su fracción XXV dispone: "Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería de artes y oficios, maestros, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones... así como las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República." Esta última parte también se encuentra regulada en el artículo 121 (fracción V).

Cabe decir que el artículo que regula por excelencia la educación es el 3ero. y los otros de alguna manera hacen mención sobre el servicio público de la educación.

Analizando la Fracción IX del artículo 3ero. y la fracción XXV del artículo 73 he encontrado que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes necesarias para coordinar y unificar el servicio público de la educación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Además la

parte primera de la Fracción XXV del artículo 73 establece: "El Congreso tiene facultad, Para establecer, organizar y sos tener en toda la República escuelas rurales, elementales, se cundarias y profesionales,... y legislar en todo lo que se - refiere a dichas instituciones... Aquí podemos observar, que desde el punto de vista formal y material corresponde al Con greso de la Unión legislar en todo lo relativo a la educación y no al Ejecutivo. También se desprende que desde el punto de vista formal corresponde al Congreso la creación y sostenimiento de las escuelas a todo nivel, situación que resulta imposi ble ya que materialmente y formalmente corresponde al Ejecuti vo, ya que éste es quien maneja los Ingresos y Egresos del - Estado, por lo que el Congreso de la Unión al no tener sufi- cientes fondos no puede crear y menos sostener a las escuelas de todos los tipos y niveles.

Observando los decretos hasta la fecha se han dado sobre la descentralización, he encontrado que el único artícu lo Constitucional citado es el artículo 89 fracción I Dicho artículo señala las facultades y obligaciones del Presidente en su fracción primera establece: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y proveyende en la esfera administrativa a su exacta observancia." Como podemos detectar; al Ejecutivo compete dar a conocer las leyes y lle var acabo las referentes a la esfera administrativa además u tiliza el término proveyendo; el cual significa preparar o - suministrar los medios, lo necesario o conveniente para rea- lizar un fin, en la parte final debemos entender que el eje- cutivo puede preparar los medios necesarios en la esfera ad- ministrativa, pero siempre y cuando sea conforme al espíritu

de la ley que dicta el Congreso (a su exacta observancia, - marca el principio de legalidad).

Considero que lo que se ha hecho hasta ahora tiene ciertos rasgos de inconstitucional, ya que a quien corresponde distribuir la educación entre la Federación, Estados y Municipios es al Congreso de la Unión (art. 3 fracc. IX y art-73 fracc. XXV) y no al Ejecutivo de la Unión.

Aunque parezca extraño y contradictorio, el Ejecutivo Federal puede justificar lo que ha hecho tomando como base los artículos 26 párrafos 2do. y 3ero. y el 115 fracc.X.

El artículo 26 establece en los párrafos segundo y tercero: "La planeación será democrática... recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca... y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Como ya se dijo anteriormente la descentralización educativa es un reclamo que se ha hecho en diferentes Estados de la República, por lo cual el Ejecutivo Federal se ve obligado a contemplarlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo

y como éste es obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal se tiene que hacer, amén de que el Ejecutivo Federal está facultado para instrumentar y efectuar convenios con los Estados, para que lo establecido en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte - 1984-1988 se ejecute tal y como está planeado (en el se establece la descentralización educativa).

El artículo 115 Fracción X reafirma lo ya comentado al decir: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Resumiendo diré que la descentralización educativa y así como la descentralización de otros servicios públicos; son producto de exigencias vigorosas de nuestro pueblo (sic) a efecto de hacer efectiva y actualizar nuestro sistema federal. Por consecuencia lógica se establece en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO y en el Programa Nacional de Educación para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 26 constitucional, por lo que ningún estado puede decir que es inconstitucional ya que el artículo 120 establece: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir - las leyes Federales."

5.2 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL Y LA  
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

En los decretos sobre descentralización educativa publicados el 8 de agosto de 1983 y el 20 de marzo de 1984, citan como fundamento por parte de la Ley Orgánica los artículos 22 y 38 únicamente.

El nuevo artículo 22 establece: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso -- procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas."

La ley Orgánica de 1981 establecía que el Presidente podrá convenir con los Estados, y ahora como podemos observar se cambia la palabra convenir, por los convenios de coordinación de acciones.

El artículo 38 indica en 31 fracciones los asuntos que competen a la Secretaría de Educación, de las que sobresalen la IV y la VI. La Fracción IV indica: "Crear y mantener en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal". Y la fracción VI señala: "Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República conforme a lo prescrito por el artículo 3o. Constitucional." Como se puede observar la Secretaría de Educación puede y debe crear y sostener escuelas

en la República; pero también se deja abierta la posibilidad para que los Estados hagan lo mismo, pero en la fracción VI se establece que compete a la Secretaría de Educación Pública vigilar en toda la República y en escuelas federales o estatales, se cumpla con lo que marca el artículo 3ero. Constitucional.

En los acuerdos de coordinación que ha celebrado - el Gobierno Federal con los Estados; de Tabasco, Campeche, - Yucatán, Quintana Roo, Morelos, Sonora, Nayarit, Baja California Sur, Tlaxcala y Michoacán; de la ley Orgánica el único artículo que se menciona es el artículo 38 fracciones I inciso a) y V; para mayor claridad, citaré el artículo 38 el cual señala los asuntos que competen a la Secretaría de Educación y en su fracción I establece: "Organizar, vigilar y - desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:"

"a)- La enseñanza preescolar primaria, secundaria, y normal, urbana, semiurbana y rural". Y la fracción V estipula "Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución..."

El 18 de junio de 1984 se publica un decreto elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso. Que se fundamenta respecto de la Ley Orgánica en los artículos 9, 16, 17, 22, 32 y 51. Aquí en éste decreto se agregan cuatro artículos más y se permuta el 32 -

por el 38, a efecto de darnos cuenta, que establece cada artículo enumerado, haré una síntesis de cada uno: el 9 obliga a todo órgano o ente a conducir sus actividades, conforme a las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal; el artículo 16 indica que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamento podrán delegar ciertas actividades; el artículo 17 establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos las Secretarías y Departamento podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro de el ámbito territorial que se determine en cada caso. El 22 - como ya dijimos; faculta al Ejecutivo federal a celebrar convenios de coordinación con los Estados. En el 32 se enumeran los asuntos que corresponden a la Secretaría de Programación y Presupuesto de los que sobresalen por tener aplicación al caso: la de coordinar la participación que corresponde a los gobiernos estatales y Municipales en la planeación, coordinar la planeación nacional y procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y las de coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones. Cabe señalar estos asuntos se le asignan en las reformas de 1983; y por último diré que el artículo 51 establece la facultad de conducir, coordinar y evaluar la operación de las paraestatales que tienen los encargados de los sectores de la Administración Paraestatal.

Como podemos observar ningún artículo de los que citan los decretos sobre la descentralización hace alusión a la figura jurídica de la descentralización como lo hace el artículo 1ro., el 3 y el 45; el cual define a un organismo - descentralizado como la institución creada por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su forma que adopte. Por lo que bien podríamos concluir; que la descentralización educativa contemplada desde el punto de vista de la Ley Orgánica no es descentralización, ya que no se está creando un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio.

### 5.3 ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACION

Los decretos del 8 de agosto de 1983 y del 20 de marzo de 1984 unicamente señalan como fundamento al artículo 29 de la Ley Federal de Educación (LFE), los acuerdos de coordinación se fundamentan respecto LFE en el artículo 29 en relación con el 25, fracciones I y III. Para una meridiana claridad transcribiré dichos artículos:

"Artículo 25 compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

I.- Prestar en toda la República al servicio público educativo sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables, II...

III.- Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

El artículo 29 establece: "La Federación podrá celebrar con los Estados y Municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos."

El artículo 25 faculta al Ejecutivo Federal al través de la Secretaría de Educación a prestar en toda la República el servicio público de la Educación y en la fracción III faculta para elaborar los planes y programas para la educación primaria, secundaria, y normal que se imparta en toda la república. Considero que este tipo de disposiciones es lo que provoca el excesivo centralismo en todo servicio, lo que provoca como ya comenté en capítulos anteriores, un deficiente servicio público. Si se quiere que realmente se lleve a cabo la descentralización de la vida nacional y por lo tanto la descentralización de la educación tiene que desparecer este tipo de disposiciones. Creo que la fracción I del artículo 25 podría quedar: "La Secretaría de Educación Pública cuidará que todos los Estados y en su caso los Municipios presten el servicio de la educación, siguiendo los principios que establece el artículo 3ero. de la carta Magna". Y la fracción III podría quedar: "La Secretaría de Educación Pública, asesora en el aspecto técnico-pedagógico para que todos y cada uno de los Estados elaboren sus propios planes y programas de acuerdo a su problemática social y a sus necesidades, lo anterior será siguiendo los parámetros del artículo 3ero. constitucional."

El artículo 29 establece: "La federación podrá - celebrar con los Estados y Municipios, convenios para coordinar o unificar los servicios educativos. Para evitar posibles confusiones diré que coordinar significa reunir esfuerzos para realizar un objetivo común y que unificar significa reunir varias cosas en una, de la que podemos desprender; - que en la coordinación, la federación y los Estados trabajarán de común acuerdo, y que en la unificación sólo uno de ellos se hará cargo del servicio y si se dice que hay descentralización educativa, forzosamente, cada Estado deberá hacerse responsable dentro de su territorio del servicio público de la educación. Se puede afirmar que este artículo es el fundamento para que federación y Estados puedan efectuar los convenios de coordinación en materia educativa.

Otros artículos que se pueden señalar como fundamento son: El artículo 1ero. el cual establece: "La Ley Federal de Educación regula la educación que imparte la Federación - Estados y Municipios; el artículo 4to. señala que la aplicación de la ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios; El artículo 28 establece que los servicios educativos que establezcan los Estados y los Municipios quedarán bajo su dirección técnica y administrativa. Del análisis de estos tres artículos se desprende que los Estados y Municipios están facultados para prestar el servicio de la educación. Pero ¿porqué casi no prestan - el servicio?, la respuesta es que no cuentan con los suficientes recursos económicos, materiales y humanos para poder hacerlo, luego entonces, la Federación toma a su cargo el servicio y la consecuencia es una centralización enorme.

Pensamos que para lograr la descentralización educativa se tiene que dotar a los Estados y Municipios de los suficientes recursos económicos, materiales y humanos, para que estos puedan por sí solos administrar el servicio público de la educación dentro de su territorio. Creemos que el artículo 28 podría quedar: Los Estados y Municipios se coordinarán para prestar de una manera eficiente el servicio público de la educación de cualquier tipo y modalidad, y de ser necesario se coordinarán con la Federación para poder financiar el servicio.

Otra forma sería lograr que los Estados fueran autónomos económicamente de tal forma que ellos por medio del cobro de impuestos de Derechos, productos y aprovechamientos, pudiesen financiar los servicios públicos a que tiene derecho toda sociedad, es decir, la federación tendría que renunciar a muchos ingresos. Analizándolo friamente diré que si se hace así, los únicos que ganarían, serían los habitantes de los Estados y Municipios; y los únicos que posiblemente perderían, serían los funcionarios y líderes políticos del gobierno federal. Creemos que ya es hora de que las poblaciones de los Estados tengan todos los servicios que exige la vida actual y que los altos funcionarios y líderes del gobierno federal renuncien a su poder absoluto y omnipotente que tienen sobre toda la República; creo que primero están los intereses y los derechos de los habitantes de todos y cada uno de los Estados y Municipios; que los intereses personales de los líderes políticos que se hacen llamar revolucionarios al través de un partido.

En los acuerdos de coordinación también se señala como fundamento el artículo 5 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, dicho artículo señala las facultades que el Secretario no puede delegar: -

"I.- Fijar, dirigir, y controlar la política de la Secretaría, así como planear coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable la del sector educativo. - Para tal efecto procederá de conformidad con las metas, objetivos y políticas nacionales que determine el Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos. Del texto podemos desprender dos cosas: La primera es que de manera personal corresponde al Secretario fijar la política educativa del país, claro está, siguiendo las indicaciones del Presidente y de la ley correspondiente, luego entonces, con la descentralización ¿cual será el papel de los Estados en Materia Educativa? a grandes rasgos diré que tendrán que adaptar a su realidad "los planes y programas que emita la Federación, tendrán que resolver los problemas pedagógicos, laborales y administrativos que se presenten en su territorio, es decir, que se les deberá dotar de la facultad de resolver los problemas que se presenten y afecten su jurisdicción. Por lo que dicho artículo tendrá que ser modificado, diciendo que: "La política educativa se determinará de manera coordinada entre los Gobiernos de los Estados y el Presidente de la República."

La disertación que se puede hacer de dicho artículo es que son totalmente injustos e infundados, los ataques que hacen personas y agrupaciones como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sobre el Secretario Jesús - Reyes Heróles; y para terminar con el juego infantil, --

el sindicato se ha ido a quejar con el presidente sobre la política que ha establecido el secretario.

¿Qué no se dará cuenta el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de que el Secretario hace lo que el Presidente le indica y le autoriza? ¿Que no será más sano y efectivo lanzar las críticas y las sugerencias al Partido Revolucionario (sic)? . Creo que ya debemos terminar con el juego político, de que uno te golpea y el otro te dá esperanzas.

#### 5.4 LA LEY DE PLANEACION

##### LA DESCENTRALIZACION

En el penúltimo párrafo del artículo 26 constitucional, se establece la necesidad de crear una norma específica que permita al Ejecutivo Federal llevar a cabo la planeación democrática. Y la nueva fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico social. En cumplimiento a dichas disposiciones el 5 de enero de 1983 por decreto publicado en el Diario Oficial, aparece la Ley de Planeación. La cual tiene como fin establecer un sistema nacional de planeación democrática, señalar la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo. Así como determinar los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos estatales.

De la Ley de Planeación podemos decir que, toda en sí, sirve como fundamento a la descentralización educativa, -

pero únicamente señalaré algunos artículos.

En el artículo 20. se establecen los principios - de la planeación de los cuáles interesa a nuestro trabajo, el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional (fracción V.).

El artículo 16 faculta a la Secretaría de Educación Pública para elaborar Programa Nacional de Educación..., claro está tomando en consideración las propuestas de los gobiernos estatales, municipales y de los demás grupos sociales.

El artículo 20 señala que los grupos sociales y la población en general expresará sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los programas. Por lo que se faculta al SNTE para ser un órgano de consulta permanente en el proceso de la descentralización educativa.

El artículo 21 establece la vigencia del PLANADE.

Los artículos 22 y 23 señalan que los programas -- sectoriales observarán congruencia con el PLANADE.

El artículo 29 establece que los programas serán - sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República; el artículo 32 establece la obligatoriedad en la Administración Pública Federal del Plan y de los Programas.

El artículo 33 señala: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la - coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecua-

ción de los objetivos de la planeación nacional, y para las acciones a realizarse por la federación y los Estados se planean de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios."

El artículo 34 establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales estatales y municipales para lograr la planeación del desarrollo integral de cada entidad, de acuerdo a la Planeación Nacional, (frac. II); en la fracc. V se dice: que se puede convenir respecto a la ejecución de las acciones que deben de realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos ordenes de gobierno; ver; el servicio público de la educación.

El artículo 35 dice que el Ejecutivo Federal determinará la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada en los convenios de coordinación. Y el artículo 90. dice que: las dependencias de la Administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades de acuerdo a los principios y prioridades del PLANADE.

Respecto a la Ley de Planeación podemos decir: que surge para dar legalidad al PLANADE y para establecer un sistema Nacional de planeación con la participación de los tres niveles de gobierno, de las organizaciones obreras, campesinas, patronales, empresariales, etc. y de la población en general.

Que el Ejecutivo Federal elaborará un P.N.D. al cual se sujetarán las actividades de las dependencias centralizadas, paraestatales y de los gobiernos estatales y municipales.

Por lo que si el PLANADE señala la descentralización educativa, la S.E.F. tendrá que elaborar su programa de actividades contemplando la descentralización educativa, es decir, que - la S.E.P. para elaborar el Programa Nacional de Educación, - Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, toma como base el - PLANADE y después es sometido a la consideración y aprobación del Presidente, por lo que la descentralización educativa no es capricho de la S.E.P. Si no son políticas de gobierno establecidas por el PRI.

Además por medio de la Ley de Planeación se refuerza el marco de legalidad del convenio Unido de Desarrollo y de los Acuerdos de Coordinación.

#### 5.5 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

En febrero de 1983 aparece el convenio Unico de Desarrollo el cual revisa y modifica el Convenio Unico de Coordinación acordado el 5 de febrero de 1980. El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se define: "Como el instrumento jurídico administrativo, programático y financiero a través del cual los Ejecutivos Federales y Estatales establecen compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias del gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional de desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal encaminados a lograr el desarrollo del país." (62)

(62) CUD editado por S.F.P. núm. 5

Se puede deducir que el CUD es uno de los instrumentos básicos para la descentralización de la vida nacional y por lo tanto de la descentralización educativa señaladas - en el EIAN.

De dicho convenio uno de los capítulos que sirve - como fundamento a la descentralización educativa es el capítulo IV- De la descentralización de la Vida Nacional." En - la cláusula séptima se establece: "Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a promover y adoptar las medidas jurí dico-administrativas tendientes a instrumentar una política de descentralización de acciones y programas al Gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los Municipios, con el objeto de vigorizar y dar congruencia al proceso de descentralización de la Vida Nacional como el elemento generador de un desarrollo armónico y equilibrado en las distintas regiones del país."

"Esta transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto el que los Estados y Municipios ejerzan su potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones."

"Con estos propósitos las partes se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan del presente - Convenio, ejecutar las acciones y programas que de él se derivan, celebrar los Acuerdos de Coordinación que se juzguen convenientes y, en su caso, promover las iniciativas de Ley o decreto, expedir las disposiciones jurídicas reglamentarias conducentes, y adoptar las resoluciones administrativas que - se requieran para que las diversas dependencias y entidades de los ámbitos federal y estatal ajusten su actuación a los términos convenidos en este instrumento."

Octava a Décima Segunda.

Décima Tercera.- A efecto de impulsar la ejecución de acciones y programas nacionales de carácter prioritario, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a:

"Establecer los lineamientos, bases, mecanismos que se requieran, con el objeto de transformar al Gobierno del Estado, y con la intervención de éste a los Municipios, servicios de educación y así como los recursos financieros correspondientes, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de la Dependencia Coordinadora del Sector."

En los Acuerdos de coordinación firmados hasta el momento se señalan como fundamento las cláusulas antes citadas creo que sobra decir porque. Pero lo que si podemos comentar es que la centralización educativa tiene mención especial en este convenio y que es un acuerdo firmado por el Ejecutivo Federal y por todos y cada uno de los gobernadores de los Estados, por lo que la llamada descentralización educativa es una situación que se realizará gradualmente.

CAPITULO SEXTO  
ANALISIS DE LOS AVANCES, EN EL PROCESO  
DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

1.- Decreto del 8 de agosto de 1983-----	130
2.- Decreto del 20 de marzo de 1984-----	137
3.- Acuerdo de Coordinación publicado el 8 de mayo de 1984-----	146
4.- Acato de Reunión Celebrada el 20 de julio de 1984. En el Salón Carranza de los Pinos-----	151
5.- Acuerdo de Coordinación Para la prestación de los Servicios Federales y Estatales de Educación Básica Normal-----	157
6.- Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988 y la descentralización Educativa-----	169
7.- Formas que pueden Revestir el proceso administrativo de la Descentralización Educativa-----	172
A) La Previsión-----	173
B) La Planeación-----	174
C) La Organización-----	175
D) La Integración-----	176
E) La Dirección-----	177
F) Control-----	179
8.- Ventajas y Desventajas de la Descentralización Educativa-----	181
A) En el Aspecto Administrativo-----	182
B) En el Aspecto Laboral-----	183
C) En el Aspecto Pedagógico-----	185

### 6.1 Decreto del 8 de Agosto de 1983

Como ya hemos comentado desde el sexenio del Lic. López Portillo se inicia la descentralización educativa, pero es hasta éste sexenio en que se le dá más publicidad, y es por lo mismo que ha despertado un sin fin de comentarios, al igual que todas las políticas de gobierno establecidas por el Lic. Miguel de la Madrid. El Lic. De la Madrid para poder lograr sus objetivos reforma los artículos 25 y 26 de la Constitución, promulga la Ley de Planeación; Formula el Plan Nacional de Desarrollo y entre otros programas se elabora el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Lo antes citado se refiere de alguna manera a la descentralización de la vida nacional y por lo tanto del servicio público de la educación.

El día 8 de agosto de 1983 se da el primer paso firme para lograr la descentralización educativa, el diario oficial publica un decreto, por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios Unicos de Desarrollo, establece un comité consultivo para la descentralización educativa que a la letra dice:

DERECHO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, PROPONDRA A LOS GOBIERNOS ESTATALES LA CELEBRACION DE ACUERDOS DE COORDINACION EN EL MARCO DE LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO, ESTABLECE UN COMITE CONSULTIVO PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

Al marcen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 22 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 29 de la Ley Federal de Educación y

#### CONSIDERANDO

Que la educación y la cultura han desempeñado un papel determinante en la lucha histórica de México por alcanzar una forma de organización civil y un sistema político y económico basados en la libertad y en la igualdad.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1983.

Que la descentralización de la vida nacional es una orientación de gobierno que forma parte de nuestro proyecto Nacional;

Que la descentralización de la Educación básica y normal aparece establecida en el Plan Nacional de Desarrollo como línea fundamental de acción, para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad y como instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos, se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional;

Que según lo establece el propio Plan, la transferencia a los Estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro; la identificación con los Estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencias y valoración del origen;

Que en los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, las partes, a efecto de impulsar la ejecución de acciones y de programas nacionales de carácter prioritario, se han comprometido a establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del

Estado y con la intervención de éste a los Municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes; conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación;

Que la descentralización educativa ha sido entendida como un proceso cuyo desarrollo requerirá de la puesta en práctica de un programa, que contendrá las estrategias y las acciones que se darán en diversas fases para concluir con la transferencia a los Estados de la República de los servicios educativos referidos;

Que la elaboración de dicho programa requiere el más amplio estudio y el análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos, administrativos y laborales que la descentralización involucra;

Que desde esta fase del proceso, resulta necesaria la participación de los Gobiernos de los Estados a fin de conocer sus puntos de vista, experiencias y recomendaciones previamente a la decisión de transferir los servicios de educación básica y normal a sus ámbitos de competencia.

#### DECRETO

ARTICULO 1o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública propondrá a los gobernadores de los Estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unidos de Desarrollo, en cuyos contenidos se prevea:

I.- El establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, en cada entidad federativa, para el estudio de la transferencia a los Gobiernos de los Estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que actualmente presta la Federación.

II.- En caso de convenirse, el Comité se integraría de la siguiente manera:

- a) Presidente, al C. Gobernador del Estado.
- b) Secretario Técnico, que estaría a cargo del Representante de la Secretaría de Educación Pública.
- c) Vocales, el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el representante del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un representante del Estado que sería el encarga-

do de los servicios educativos en la entidad. Asimismo, se invitaría a participar como vocal a un representante seccional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, pudiendo acreditarse más vocales en caso de que existan varias secciones sindicales en la entidad.

Para el estudio particular de ciertas materias, se podrá invitar sin que formen parte del Comité, a representantes de otras instituciones, asociaciones, o personas vinculadas a la educación básica y normal.

III.- Los Comités tendrían las siguientes funciones:

- a) Funfir como órgano de consulta de Gobierno Federal y de las entidades federativas de la República en el proceso de descentralización educativa.
- b) Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la Federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.
- c) Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrá de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales, que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.
- d) Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa.

ARTICULO 2o.- Se modifica el Reglamento de la Secretaría de Educación Pública para reorganizar las delegaciones generales, de tal manera que conservando sus funciones actuales y cambiando su denominación a Unidades de Servicio Educativos a Descentralizar se lleven a cabo los cambios internos, dentro de sus previsiones presupuestales, que requiera el proceso de descentralización.

ARTICULO 3o.- Se modifica el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública para crear una Coordinación General para la Descentralización educativa, que tendrá como función auxiliar al titular de la misma en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización y ejercer las atribuciones que tenía conferidas la Dirección General de Apoyo Administrativo y la Dirección General de enlace y Coordinación para apoyar las tareas de dicha Coordinación.

ción General. Estas modificaciones se harán dentro de las -  
previsiones presupuestales de la Secretaría.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en  
vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario O-  
ficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- Seguirán en vigor las disposicio-  
nes administrativas que no se opongan a lo dispuesto en este  
decreto.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a -  
los tres días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y  
tres.- Miguel De la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Secreta-  
rio de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.  
- Rubrica.- El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes  
Heróles.- Rubrica.

El presente decreto se fundamenta en:

Todos los artículos que sirven de fundamento ya -  
fueron comentados y analizados, por lo que únicamente haré -  
un breve comentario.

Artículo 89 Constitucional Frac. I.- Establece que  
el ejecutivo promulgará y ejecutará las leyes expedidas por  
el Congreso.

De la Ley Orgánica se señala el artículo 22; el -  
cual faculta al Presidente para celebrar acuerdos de coordi-  
nación con los gobiernos estatales; y el 38 el cual señala -  
los asuntos que competen a la S.E.P.

De la Ley Federal de Educación se señala el 29 el  
cual faculta al gobierno federal para celebrar acuerdos de -  
coordinación respecto al servicio de la educación con los Es-  
tados y Municipios.

En los considerados se indica que la descentralización educativa forma parte del Proyecto Nacional, por lo cual está contemplada en el PLANADE y el CUD también se dice que la descentralización es un progreso con el cual se transferirán a los gobiernos de los Estados los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, quedando al Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación. Además se dice que el proceso concluirá con la transferencia a los Estados de la República de los Servicios Educativos.

El decreto establece que se propondrá a los gobernadores de los Estados la celebración de acuerdos de coordinación para establecer un Comité consultivo para la descentralización educativa; que se estará integrado por el gobernador del Estado, el cual, será el Presidente; un Secretario técnico; que será representante de la S.E.P. y vocales de S.P.P. y el ISSSTE, dicho comité será un órgano de consulta y efectuará los estudios necesarios para efectuar la descentralización.

Se modifica el reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, desapareciendo las delegaciones y se forman las unidades de Servicios Educativos a descentralizar y se crea la Coordinación General para la descentralización Educativa, se crea la Dirección General de apoyo Administrativo.

Como se puede observar en este primer decreto no se efectúa ninguna descentralización; sino que se propone la creación de un Comité de Consulta. Creo que ésto se debe a -

que ha habido muchas críticas a la política educativa establecida por el actual sexenio; a que el Ejecutivo Federal aún no sabe como se efectuará la descentralización educativa y que factores incluirá; además de que no es fácil que el gobierno Federal transfiera de la noche a la mañana el suministro de servicio público de la educación a los Estados y no es fácil dado que, los Estados y Municipios no cuentan con los suficientes recursos humanos, materiales y económicos - para poder cumplir satisfactoriamente con la presentación - del servicio público de la educación, amén de que México como Nación y como República Federal debe tener un órgano central que se coordine el servicio público de la educación para no perder la identidad de Nación.

Por lo que podemos concluir, que éste decreto es - uno de los primeros pasos que se deben dar en el progreso de la descentralización educativa; y que si los Comités Consultivos trabajan e investigan como está ordenado en el Decreto; creo que muy pronto; tendremos la suficiente información; de que será la descentralización, como y cuando se efectuará ésta y ojalá pues y dichos Comités Consultivos que no queden - como un ornamento de la Administración Pública y del Sistema Democrático.

## 6.2 DECRETO DEL 20 DE MARZO DE 1984

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.

MICHEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 22 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 29 de la Ley Federal de Educación y

### CONSIDERANDO

Que la descentralización educativa aparece establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como una estrategia fundamental y constituye un capítulo esencial de la Revolución Educativa en que este régimen se encuentra empujado;

Que la descentralización de la educación básica y normal constituye un proceso que comprende programas y acciones que habrán de desarrollarse en diversas fases, habiéndose iniciado con el decreto de este Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1983.

Que conforme a dicho decreto han instalado en varios Estados de la República Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, que han llevado a cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implica la descentralización educativa;

Que están avanzando las consultas con los Representantes del Magisterio Nacional, para conocer sus puntos de vista respecto de las cuestiones fundamentales y específicas que deberán tenerse en cuenta en el proceso de descentralización;

Que de esas consultas y de los requerimientos del sistema educativo nacional ha resultado la necesidad de avanzar en ese proceso a fin de que cada vez, en mayor medida, los Estados de la República vayan asumiendo las funciones de administración de los servicios de educación básica y normal que actualmente presta la federación;

Que para este fin conviene establecer mecanismos de coordinación entre los servicios federales de educación básica y normal y los respectivos sistemas estatales, en los casos que éstos existan, lo cual resulta indispensable, además para planear y satisfacer mejor los requerimientos educativos de cada entidad federativa;

Que la eficiencia y la calidad de la enseñanza pueden mejorarse con una mayor participación de los gobiernos locales y de la comunidad en la educación básica y normal que imparte el Gobierno Federal;

Que en el imperativo de salvaguardar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la educación, se conserva su régimen laboral un término de las disposiciones federales relativas y se mantienen sus decretos y prestaciones;

He tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

ARTICULO 1o.- Las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal se sujetarán a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, a las normas que al respecto se determinen por conducto de la Secretaría de Educación Pública y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebre con los gobiernos de las entidades federativas.

ARTICULO 2o.- Los acuerdos de coordinación prevén al respecto el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación de forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas de educación estatales; para tal efecto se crearían en cada entidad federativa:

- a) El Consejo Estatal de Educación Pública y
- b) La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

ARTICULO 3o.- Las medidas que para la descentralización educativa vayan requiriéndose específicamente en cada entidad federativa, con respecto a la educación básica y normal, se apegarán a las siguientes bases:

I.- La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 3o.

constitucional y la Ley Federal de Educación.

II.- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;

III.- Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;

IV.- Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las condiciones generales de Trabajadores y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados y sus trabajadores de la educación, y

V.- La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración.

ARTICULO 4o.- Los Consejos Estatales que se instalan en cada entidad federativa, en el marco de los Acuerdos de Coordinación, se encargarían de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales;

ARTICULO 5o.- El Consejo estatal estaría presidido en cada entidad federativa, por el Gobernador del Estado y estaría integrado por representantes de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de las áreas educativas del Estado y de las dependencias estatales financieras y de presupuestación.

Los Consejos estatales, representando la autonomía de las organizaciones sindicales y previa la investigación que les formule, garantizaría la participación en su seno de los representantes de los Trabajadores de la Educación.

ARTICULO 6o.- Conforme a las facultades que les confieren los Acuerdos de Coordinación, en cada entidad federativa sería creada una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública que se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, son sujeción, a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 7o.- En los Acuerdos de Coordinación a que se refiere este Decreto se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los Estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente a su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Conforme se establezca en los Acuerdos de Coordinación a medida que se vayan instalando los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, desaparecerán las Unidades de Servicios Educativos a Descentralización y se disolverán los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

TERCERO.- En aquellas entidades federativas que no cuenten con servicios educativos propios, los Acuerdos de Coordinación preverán lo conducente para adecuarse a las disposiciones del presente Decreto.

CUARTO.- En aquellos estados donde aún no se hubieran instalado Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, la Secretaría de Educación Pública propondrá a los gobiernos de dichas entidades federativas que se acojan a los lineamientos del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diez y nueve días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.- Miguel De la Madrid H. Rubrica.- El Secretario de Educación

Pública, Jesús Reyes Heróles.- Rubrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rubrica.

Desde que el Ejecutivo Federal anunció la descentralización de la educación básica y normal; como ya vimos el 8 de agosto de 1983 se crearon las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar en cada entidad y se abre la posibilidad de instalar Comités Consultivos para la descentralización (¿Porqué no se hacen obligatorios a todos los Estados?. PRIMERO: se debe, a que hay un sistema Nacional de Planeación que trata de convencer antes de obligar; además de que en el proceso de descentralización se está probando; por lo cual se tiene que ir con mucha cautela). Dichos Comités Consultivos se encargarán de estudiar la problemática y las soluciones que se pueden dar a los aspectos: administrativos, jurídicos, financieros, pedagógicos y laborales - que presenten la descentralización educativa.

Se debe suponer que pasado el tiempo los Comités Consultivos para la descentralización educativa, hicieron análisis del problema y presentaron algún informe; en el cual se basa el Presidente de la República para suscribir un decreto del 20 de marzo, con el cual se establecen los lineamientos a que sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales y de educación básica y normal.

Los fundamentos legales son iguales a los del 8 de agosto de 1983.

Se dice que la descentralización educativa está indicada en el P.N.D. y que además constituye un capítulo es-

cional de la Revolución Educativa, (frase que no se utiliza en el decreto del 8 de agosto).

Además se comenta que utilizando como base los estudios realizados por los Comités Consultivos para la descentralización establecida en algunos Estados, es menester avanzar en el proceso de la descentralización será de la educación básica y normal. Como podemos observar en este decreto se especifica que la descentralización será la educación básica y normal. Al final de los considerados se indica que los trabajadores de la educación conservan su régimen laboral federal, por lo que se mantienen sus derechos y prestaciones.

El decreto en su artículo primero señala de una forma más técnica y precisa al decir que: "La descentralización de los servicios federales de educación básica y normal" ; pero suena muy imperativo al decir que las acciones se sujetarán a los lineamientos que establezca el ejecutivo Federal y a las normas que se determinen por conducto de la S.E.P.; estas indicaciones son una clara muestra del sistema centralista y presidencialista que existe en nuestro país.

De manera complementaria se dice que también servirá de base los acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo se celebra con los gobiernos de las Entidades Federativas.

El artículo 2o. se presenta a reflexionar; que la descentralización se inicia con la Coordinación en la prestación del servicio público de la educación o también; se puede interpretar diciendo que la descentralización de la -

educación consiste en prestar dicho servicio de manera coordinada entre la federación y las entidades federativas, lo cual se confirma con la creación de una Dirección general - de Servicios Coordinados de Educación pública en cada entidad federativa, lo cual se confirma con la creación de una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública en cada entidad federativa, además de crearse el Consejo Estatal de Educación Pública.

En el artículo 30. se establece de una forma muy autoritaria, que la descentralización de la educación básica y normal respetará el artículo 30. constitucional y a la Ley Federal de educación; además subraya que la S.E.P. seguirá ejercitando sus facultades en lo referente a formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control de supervisión y evaluación del sistema educativo nacional: En la frac. tercera del artículo 30. aparece una acción condicionante, a saber, "Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo", al no parecer la acción desencadenante se puede inferir, que aún no están bien determinadas las reformas al régimen jurídico ya que para lograr una auténtica descentralización, desde el punto de vista jurídico, se tendrían que actualizar varias - normas. La confusión se confirma en la frac. 4a. al decir -- "Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la SEP..."; lo - cual resulta ilógico ya que una de las causas que ha provocado la hipertrofia en la SEP es la enorme cantidad de maestros

que dependen de la federación; o ¿será una medida política - para dar confianza al gremio magistral?.

Para lograr una auténtica descentralización, no es necesario modificar los derechos individuales y colectivos - del magisterio, pero si se requiere, que los Estados Establezcan relación, control y manejo de los maestros que trabajan - dentro de su jurisdicción.

En el artículo 4o. se dice: "Los Consejos Estatales que se instalasen en cada entidad federativa...", como podemos observar hay una acción que expresa deseo y subordinación; lo cual se puede interpretar de dos formas: La primera es que el Gobierno Federal está inseguro de que se puedan establecer en todos los Estados dichos Consejos, por lo cual, lo expresa como un deseo; y la segunda, es que de una forma política y demagógica la Federación pretende hacer pensar, que respeta - la autonomía de los Estados; lo cual no puede ser, ya que todos y cada uno de los Estados firmó el CUD, el cual establece la descentralización de la educación, por lo que se infiere y además se ha dicho que la descentralización de la educación, es: "un reclamo vigoroso de los Estados", y que los Estados han participado en las Consultas populares y ahora en - los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. Resumiendo diré: que conforme al Gobierno Federalista, se supone que los Estados han participado en la elaboración del - proyecto de la descentralización educativa; o será que utilizan la tímida expresión de instalasen, porqué los Estados han estado ajenos al proyecto de la descentralización educativa?

En el artículo 6o. se expresa, lo que considero co-

mo uno de los primeros pasos para llevar a la descentralización educativa; también pienso que se conforma y se actualiza en el sector educativo lo que Gabino Fraga denomina Convenios de Coordinación; lo cual a todas luces no debe confundirse con la descentralización, en el artículo se utiliza una acción condicionada al decir: "... en cada entidad federativa sería creada una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública que se encargaría de administrar en forma conjunta los servicios federales... y los servicios estatales de educación."

En el artículo 7o. se establece que en los acuerdos de coordinación se establecerán las bases, para poner a disposición de los gobiernos de los estados, los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal; pero luego añade que mantendrán el presente régimen jurídico y administrativo. Analizando dicha disposición puedo establecer que se trata de una simple desconcentración del manejo y de aplicación de los recursos financieros y materiales; ya que al régimen jurídico y administrativo sigue siendo el mismo.

En los transitorios resalta el punto cuatro, el cual admite que no todos los Estados, firmaron conforme al decreto del 8 de agosto, Comités Consultivos para la descentralización; según la SEP los únicos estados que firmaron convenios sobre el particular fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; los cuáles no representan ni el 50% de la totalidad de los estados; ésto refleja que hay poca comunicación entre la -

federación y los estados o falta de interés para realizar - la descentralización educativa, ya sea del Gobierno Federal o de los Estados.

ACUERDO DE COORDINACION PUBLICADO EN EL  
D.O.F. EL 8 DE MAYO DE 1984

El 8 de mayo de 1984 aparecen publicados en el D. O.F. acuerdos de coordinación entre la federación y los Estados de Baja California Sur, Nayarit y Sonora. Todos tienen el mismo texto, lo único que cambia es el nombre del Estado, por lo tanto el nombre del gobernador y la fecha en que fué suscrito dicho acuerdo, a saber, 15 de diciembre de 1983, - 15 de febrero de 1984, y 20 de diciembre de 1983, respectivamente.

El decreto del 20 de marzo dice: que conforme al decreto del 8 de agosto de 1983, "se han instalado en varios Estados de la República Comités Consultivos para la descentralización educativa, que han llevado a cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implica la descentralización educativa." La pregunta es ¿porqué se publica el acuerdo de coordinación después del decreto del 20 de marzo, si se supone que el primero sirve de base al segundo?.

Al respecto se nos podría contestar que el Acuerdo de coordinación fueron suscritos en diciembre de 1983 y en febrero de 1984, antes de que se publicara el decreto - del 20 de marzo.

Analizando dichos acuerdos me encuentro que su --

forma, es diferente a todos los acuerdos que aparecen publicados en el D.O.F.; son diferentes ya que todos los acuerdos tienen fijado en los transitorios el día en que entren en vigor; que generalmente es el día de su publicación o un día después. Los del 8 de mayo no tienen transitorios, el día en que entra en vigor es confuso ya que dice: "El presente acuerdo entrará en vigor en esta fecha y podrá...". Es obvio que si el acuerdo hubiese entrado en vigor el día en que se firmó el verbo debería estar en presente y no en futuro. Además pienso que en un promedio de mes y medio no se puede hacer un estudio profundo y serio, sobre lo que implica la descentralización educativa (ya que la Ley de Planeación exige que se hagan consultas populares, y especialmente conocer el sentir de los interesados en el proceso de la descentralización).

Para dar precisión a lo antes expresado y dar a conocer el contenido de dichos acuerdos me permito transcribir el de Nayarit:

Acuerdo de coordinación que celebran el Gobierno Federal y el Gobierno de Baja California Sur.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

ACUERDO de coordinación que celebran por una parte el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, representada en su titular el ciudadano Jesús Reyes Heróles, y que en adelante se denominará "La Secretaría", y por la otra, el Gobierno del Estado de Baja California Sur, representado por los C.C. Alberto A. Alvarado Aramburo y Antonio B. Manríquez Guluarte, Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno respectivamente, y que en adelante se denominará "El Gobierno", de acuerdo con los siguientes

### ANTECEDENTES

Que el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en su mensaje de toma de posesión pronunciado el día 10. de diciembre de 1982, expresó: "Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo, aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública, los derechos laborales del Magisterio y su autonomía sindical, serán respetados escrupulosamente."

Que el Plan Nacional de Desarrollo adopta como línea fundamental de acción en materia educativa la descentralización de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal, para mejorar su eficiencia y calidad y propiciar la participación de la comunidad.

Que el Convenio Unico de Desarrollo suscrito entre el Gobierno Federal y el Gobierno publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de abril de 1983, establece el compromiso de instituir las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de descentralizar a la entidad federativa los servicios de Educación Básica y Normal conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de "La Secretaría".

Que la descentralización educativa constituye un proceso, cuyo desarrollo exigirá un programa, estrategias y acciones, por lo que se hace necesaria la participación de "El Gobierno" a fin de conocer sus puntos de vista, experiencias y recomendaciones previamente a la toma de decisiones.

Que asimismo, la descentralización educativa, para su concreción y efectos, hace indispensable la participación de los trabajadores de la Educación, sobre todo cuando existe el compromiso de respetar sus derechos individuales y colectivos.

Que todas estas consideraciones se tuvieron en cuenta para la expedición del decreto presidencial publicado en el diario Oficial de la Federación el día 8 de agosto del año en curso, por el cual se dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de "La Secretaría" propondrá a los gobiernos de los Estados la celebración de Acuerdos de Coordinación para

el establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa.

Que "El Gobierno" habiendo recibido la propuesta - por parte del C. Secretario de Educación Pública, conviene en la celebración del presente acuerdo de Coordinación cuyo contenido básico aparece precisado en el decreto presidencial antes citado.

Por lo anterior y con fundamento en los artículos 29 relacionado con el 25, fracciones I y III de la Ley Federal de Educación; lo. del Decreto Presidencial expedido el 8 de agosto del actual; 33 fracciones I, inciso A y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5o. fracción I del reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública; y las cláusulas séptima y décima tercera del Convenio Unico de Desarrollo, así como los artículos 64 y 79 de la - Constitución Política del Estado, los declarantes suscriben las siguientes cláusulas.

#### CLAUSULAS

PRIMERA: "La Secretaría y "El Gobierno" celebran - el presente acuerdo de coordinación, cuyos propósitos fundamentales son llevar a cabo los estudios y recomendaciones para descentralizar los servicios de Educación Básica y Normal que la Federación presta en la Entidad.

SEGUNDA: "La Secretaría" y "El Gobierno", para dar cumplimiento a los mencionados propósitos convienen en establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

TERCERA: El Comité Consultivo para la Descentralización Educativa del Estado de Baja California Sur, estará - integrado por el C. Gobernador Constitucional del Estado, - quien lo presidirá, por el representante de la Secretaría de Educación Pública, quien fungirá como Secretario Técnico, por las vocalías de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -ISSSTE-, por el Jefe de la Unidad de -- Coordinación del Sector Educativo del Estado y por la representación sindical, en los términos que establece el Decreto Presidencial publicado el 8 de agosto de 1983.

CUARTA: "La Secretaría" y "El Gobierno" convienen en que para el estudio particular de ciertas materias y con el fin de promover la participación ciudadana, se podrá invitar, sin que formen parte del Comité, a representantes de instituciones, asociaciones o personas vinculadas con la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal.

QUINTA: "La Secretaría" y "El Gobierno" acuerdan que el Comité Consultivo para la descentralización educativa, tendrá las siguientes funciones:

A.- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de "El Gobierno" en el proceso de descentralización educativa.

B.- Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos a descentralizar que imparte la Federación en el Estado.

C.- Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones posibles en los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales, que implica la descentralización educativa en la entidad; y

D.- Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de "La Secretaría", las recomendaciones procedentes para la descentralización de los servicios de la entidad federativa.

SEXTA: "La Secretaría" y "El Gobierno" establecen que:

A.- El Comité Consultivo deberá reunirse, cuando - menos una vez cada quince días.

B.- El Comité Consultivo conocerá, y en su caso, - aprobará el programa de trabajo que presente el Secretario Técnico.

C.- En caso de que las funciones propias del Presidente del Comité le impidan asistir a alguna de las sesiones, éste podrá delegar su representación en quien considere conveniente, pero será el Secretario Técnico el que coordine los trabajos.

D.- En cada sesión del Comité Consultivo, el Secretario Técnico deberá elaborar la relatoria correspondiente.

E.- El Comité Consultivo deberá hacer una evaluación mensual de los trabajos que realice.

F.- La relatoria servirá como base para elaborar la memoria de los trabajos que realice el Comité.

H.- Las recomendaciones y conclusiones de los estudios del Comité se efectuarán por consenso y en su caso, sus miembros podrán presentar opiniones particulares, cuando sus puntos de vista no coincidan con los del resto.

I.- Los integrantes del Comité Consultivo para el cumplimiento de sus funciones, se apoyarán en las estructuras administrativas de las entidades que representan; y

J.- El Comité Consultivo deberá informar periódicamente a la Coordinación General para la Descentralización Educativa sobre los estudios y avances referidos a este proceso.

SEPTIMA: El presente acuerdo entrará en vigor en esta fecha y podrá revisarse, adicionarse o modificarse con la conformidad de las partes; y

OCTAVA: Este acuerdo se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, y se firma en la Ciudad de la Paz, Estado de Baja California Sur, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.- El Secretario de Educación Pública.- Jesus Reyes Heróles.- Rubrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur, Alberto A. Alvarado Arám-buro.- Rubrica.- El Secretario General de Gobierno, Antonio B. Manríquez Guluarte.- Rubrica.

ACTA DE REUNION CELEBRADA EL DIA 20 DE JULIO  
DE 1984 EN EL "SALON CARRANZA" DE  
LOS PINOS

El día 20 de julio de 1984 se reúnen doce Gobernadores, los Secretarios de la SEP y de la S.P.P. y como testigo de honor el Presidente a efecto de dejar constancia de la firma y hacer algunas consideraciones sobre los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la EDUCACION - BASICA Y NORMAL.

rendimiento; y sobre todo establecer un sistema educativo de estímulos y recompensas en todos los niveles; concluyendo di ré que la descentralización educativa por si sola no podrá - resolver la problemática que atrofia al sistema educativo.

También se dice que la descentralización no es un acto sino un proceso gradual; y ésta se hará con la participación de los maestros.

Por último en la declaración décima se da un argumento a "posteriori" en el cual se dice que por medio del decreto del 12 de junio de 1984 el país se encuentra en un proceso de descentralización de la vida nacional a efecto de - fortalecer el federalismo. Digo que es posterior el argumento, ya que conforme a los hechos, primero aparece la descentralización de la educación y luego la descentralización de la vida nacional. Luego entonces, "La descentralización de - la vida nacional es una base para la descentralización educativa" o la descentralización educativa es una base para la - descentralización de la vida nacional?.

Para mayor claridad de lo antes expuesto, me permito, transcribir dicha acta:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo - las dieciocho horas del día veinte del mes de julio de mil - novecientos ochenta y cuatro, con la presencia del Ciudadano Presidente de la República, Licenciado Miguel De la Madrid H. quien preside este acto, se reúne en el "Salón Carranza" de la Residencia Oficial de los Pinos; los ciudadanos Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública; Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto; los Gobernadores: Rodolfo Landeros Gálvez, de Aguascalientes; Alberto Alvarado Arámburo, de Baja California Sur; Eugenio Echeverría Castellot, de Campeche; Cuahutémoc Cárdenas Solórzano,

de Michoacán; Leuro Ortega Martínez, de Morelos; Emilio M. González Parra, de Nayarit; Pedro Joaquín Coldwell, de Quintana Roo; Samuel Ocaña García, de Sonora; Enrique González Pedrero, de Tabasco; Tulio Hernández Gómez, de Tlaxcala; Víctor Cervera Pacheco, de Yucatán; y José Guadalupe Cervantes Corona, de Zacatecas; para dejar constancia de la firma de los ACUERDOS DE COORDINACION para la DESCENTRALIZACION de la EDUCACION BASICA Y NORMAL. Los ciudadanos Secretarios y Gobernadores, estiman pertinente hacer las siguientes

#### DECLARACIONES

PRIMERA.- La descentralización educativa fué una petición de la sociedad mexicana que surgió durante la campaña política para Presidente de la República, del Licenciado Miguel De la Madrid H.

SEGUNDA.- El Primer Mandatario de la Nación, expresó el día 10. de diciembre de 1982, que es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, por lo que haciendo suyo un reclamo nacional promovería la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la Federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes, conservando la Federación las funciones rectoras y de evaluación para ejercerlas a través de la Secretaría de Educación Pública, respetando escrupulosamente los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical.

TERCERA.- El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 señala que la descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación y promover la participación de la comunidad, considerándola como instrumento decisivo en la disminución y gradual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos así como instrumento para fortalecer el federalismo y estimular el desarrollo regional equilibrado.

CUARTA.- El Presidente de la República, Licenciado Miguel de La Madrid Gurtado, suscribió con fecha 3 de agosto de 1983, un Decreto que sirvió de base para iniciar las tareas relativas a la descentralización educativa, proponiéndose a los Gobiernos Estatales la celebración de Acuerdos de Coor

dinación para el establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, en cada Entidad encargada de hacer el estudio de la transferencia de los servicios de educación que actualmente presta la Federación. Dichos Comités se instalaron en varios Estados de la República y de su funcionamiento surgieron positivas recomendaciones sobre el tema.

QUINTA.- El 19 de marzo de 1984, el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid H., suscribió un decreto de que se consideraran las recomendaciones emanadas de los Comités Consultivos y los resultados de las consultas celebradas con los representantes del magisterio Nacional. En este decreto se establecen los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de esos servicios federales de educación básica y normal, para lo cual se proyectó la celebración de ACUERDOS DE COORDINACION, que conforme al Convenio Unico de Desarrollo se celebren con los gobiernos de las Entidades Federativas. Para tal fin, la Secretaría de Educación Pública sostuvo pláticas con los Gobernadores que hoy comparecen y con el personal técnico nombrado por ellos, con el objeto de analizar el contenido de los proyectos de ACUERDOS DE COORDINACION y hacer las consideraciones correspondientes de carácter local.

SEXTA.- Se suscribieron por el Secretario de Educación Pública, ciudadano Jesús Reyes Heróles y por los Gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Baja California - Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, los ACUERDOS DE COORDINACION para la DESCENTRALIZACION de la EDUCACION BASICA Y NORMAL en tales Estados, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública, La Ley de Planeación, la Constitución Política de cada Estado, y las Leyes Locales correspondientes.

SEPTIMA.- Se considera que la ejecución de tales Acuerdos en cada Estado, logrará los objetivos siguientes: fortalecer el federalismo y estimular el desarrollo regional, mejorar la eficiencia y calidad de la educación, promover la participación de la comunidad en el proceso educacional, impulsar el desarrollo regional, disminuir las persistentes desigualdades entre individuos y regiones; equilibrar la oferta de personas docentes con los requerimientos locales; -

incrementar los mejores resultados en el uso de los recursos materiales, utilizar al máximo la capacidad física instalada y buscar el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros asignados al sector educativo.

OCTAVA.- Se considera que la descentralización educativa no es un acto sino un proceso gradual pensado y medido, sin prisas que serían peligrosas, pero con bases firmes, previéndose ahora en los ACUERDOS DE COORDINACION que se firman, el establecimiento en cada Estado de un Consejo Estatal de Educación Pública y de los Servicios Coordinados de Educación Pública, con sus correspondientes atribuciones.

NOVENA.- La descentralización educativa debe hacerse con la colaboración y la participación de los maestros. - Como lo dijo el Presidente de la República: "En materia educativa nada importante se puede hacer sin su colaboración."

DECIMA.- El país se encuentra en un proceso de descentralización de la vida nacional señalado en el decreto - Presidencial de fecha 12 de junio último, que consideramos - de relevante trascendencia para el fortalecimiento del federalismo, en uno de cuyos capítulos destacan ahora la descentralización de la educación básica y normal.

Los ciudadanos Gobernadores, además comisionaron - para hacer uso de la palabra a los Ciudadanos Emilio M. González Parra, Gobernador de Nayarit, Enrique González Pedrero, Gobernador de Tabasco; y José Guadalupe Cervantes Corona, Gobernador de Zacatecas.

En este acto también hicieron uso de la palabra los ciudadanos Alberto Miranda Castro, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Programación y Presupuesto.

Se procede a la firma de presente documento por los Secretarios de Educación Pública y el de Programación y Presupuesto, y por los ciudadanos Gobernadores, quienes invitan a suscribirlo, como testigo de Honor, al ciudadano presidente de la República, Lic. Miguel de La Madrid Hurtado.

ACUERDOS DE COORDINACION PARA LA PRESTACION DE  
LOS SERVICIOS FEDERALES Y ESTATALES  
DE EDUCACION BASICA Y NORMAL.

Revisando el D.O.F. encontré que los acuerdos que se han publicado son los de Michoacán (2i-IX-84), Tlaxcala (24-X-84); Aguascalientes (9-XI-84) y Nayarit (15-XI-84) (1) El contenido de los acuerdos es el mismo lo único que cambia es el nombre del Estado y la fecha de firma, por lo cual me permito transcribir unicamente el de Michoacán:

Acuerdo de Coordinación que celebran el Gobierno - Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del Estado de Michoacán.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

ACUERDO de Coordinación que celebran, por una parte, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, representada por su titular el ciudadano Jesús Reyes Heróles que en adelante se denominará "LA SECRETARIA" y por la otra, el Gobierno del Estado de Michoacán, representado por el Gobernador Constitucional, ciudadano Cuahutémoc Cárdenas Solórzano que en adelante se denominará "EL GOBIERNO", de acuerdo con los siguientes

CONSIDERANDOS

Que el país está inmerso en un proceso de descentralización de la vida nacional para lograr el aprovechamiento cabal de la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las entidades federativas a fin de fortalecer un desarrollo equilibrado.

Que la convicción de fortalecer a las entidades federativas ha inspirado la descentralización de la educación básica y normal para asegurar en todas las regiones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, mejorar la eficiencia de dichos servicios educativos.

Que con fecha 8 de agosto de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Ejecutivo

Federal que fué la base para celebrar con las entidades federativas acuerdos de coordinación, para el establecimiento, en cada una de ellas, de Comités Consultivos para la descentralización educativa.

Que las recomendaciones de los Comités Consultivos instalados ya en diversos Estados de la República y de las consultas celebradas con los representantes del Magisterio Nacional, así como de los requerimientos del sistema educativo nacional, resultó la necesidad de continuar avanzando el proceso de descentralización educativa, a fin de que las entidades federativas, cada vez, en mayor medida, vayan asumiendo las funciones de administración de los servicios de educación básica y normal que actualmente presenta la federación.

Considerando lo anterior, el Ejecutivo Federal expidió el decreto que fué publicado en el diario Oficial de la Federación el pasado 20 de marzo, que faculta al Secretario de Educación Pública a proponer a las entidades federativas la celebración, en el marco del convenio Unico de Desarrollo, de Acuerdos de Coordinación para el establecimiento de modalidades y mecanismos para la presentación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los representativos sistemas de educación estatales y, que para tal efecto se crearían en cada entidad federativa, el Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta positiva que "EL GOBIERNO" ha dado la propuesta de "LA SECRETARIA" y su adhesión a las bases y al contenido del decreto presidencial referido en el párrafo anterior, con fundamento en los artículos 29 relacionados con el 25 frac. I y III de la Ley Federal de Educación; 2o., del decreto Presidencial publicado en el diario Oficial de la Federación el 20 de marzo del año en curso; en el artículo 38 frac. I inciso a) y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5o. fracción I del reglamento anterior de la Secretaría de Educación Pública y las Cláusulas Séptima y Décima Tercera del CONVENIO Unico de desarrollo; así como el artículo 137 de la Constitución Política del Estado, y los artículos 4 y 7 de la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, los declarantes suscriben las siguientes:

## CLAUSULAS

PRIMERA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" acuerdan establecer, mediante el presente instrumento los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la presentación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal existentes en el Estado de Michoacán.

SEGUNDA.- Los criterios, normas, modalidades y mecanismos a que se refiere la clausula anterior se apegarán a las siguientes bases:

I.- Prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 3o. constitucional y la Ley Federal de Educación, así como la Legislación Estatal;

II.- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación de sistema educativo nacional;

III.- Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo;

IV.- Los trabajadores de los Servicios Federales de la educación básica y normal mantendrán su relación laboral con "LA SECRETARIA" y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las condiciones generales del trabajo;

V.- Se mantendrán las relaciones laborales entre "EL GOBIERNO" y los trabajadores estatales de la educación, con base en el Decreto 26 del H. Congreso del Estado publicado el 19 de enero de 1981 en el periódico Oficial del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

VI.- La Comisión Mixta del escalafón y la Comisión Mixta de Cambios de "LA SECRETARIA", seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y las disposiciones administrativas procedentes sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenamiento y restructuración.

TERCERA.- Para los efectos a que se refiere la clausula primera, "LA SECRETARIA" y el "GOBIERNO" acuerdan crear un Consejo Estatal de educación Pública y los Servicios Coordinados de Educación Pública.

CUARTA.- El consejo estatal de Educación Pública estará integrado por:

- a) El Gobernador del Estado, que lo presidirá;
- b) El Representante de la Secretaría de Educación Pública; quien fungirá como Srío. Técnico;
- c) El Representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- d) Un Representante de la Secretaría de Educación del Estado;
- e) El Coordinador de Programación del Estado;
- f) El Jefe de Zona del Comité Administrador del - Programa Federal para la construcción de Escuelas;
- g) Dos representantes de los Trabajadores de la Educación acreditados por el Comité Ejecutivo - Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

QUINTA.- El Consejo estatal tendrá las siguientes funciones:

I.- Vigilar que los servicios educativos se rijan por los principios del artículo 3o. constitucional, la ley federal de educación y las disposiciones estatales recreativas.

II.- Vigilar y promover el cumplimiento de los Planes y Programas establecidos para los servicios educativos, así como los métodos educativos y los contenidos comunes y obligatorios, considerados los aspectos nacionales y regionales.

III.- Proponer los procedimientos a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo de los servicios de educación básica y normal.

IV.- propiciar la unidad de criterios en la aplicación de las normas rectoras que sobre educación básica y normal dicte "LA SECRETARIA".

V.- Sugerir políticas y criterios tendientes a mejorar los servicios educativos coordinados.

VI.- Practicar los estudios técnicos para la formulación de programas regionales, de acuerdo con las características de la entidad.

VII.- Continuar los estudios inherentes a los diversos aspectos que entrañan la descentralización educativa.

VIII.- Señalar la prioridades y jerarquizar las ne-

cesidades educativas en el Estado.

IX.- Organizar comisiones y grupos de trabajo interdisciplinarios que analicen y propongan a los servicios educativos coordinados.

X.- Evaluar periódicamente los resultados del cumplimiento y avance de los programas de los servicios educativos coordinados;

XI.- Cuidar el respecto a los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, formulando las recomendaciones pertinentes, y

XII.- Las demás que expresamente convenzan "LA SECRETARIA" Y "EL GOBIERNO"

SEXTA.- Los Servicios Coordinados de Educación Pública estarán a cargo de un servidor público con experiencia en el sector educativo, con mérito académico y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por la "SECRETARIA" y "EL GOBIERNO", respetándose la estructura de éste último.

SEPTIMA.- Para el desarrollo de sus funciones el Órgano responsable de los servicios coordinados de educación pública, hará uso de las estructuras y la organización administrativa de la educación básica existente de la entidad, federales y estatales, y no se crearán otras unidades o dependencias administrativas.

OCTAVA.- Los servicios coordinados integrarán, jerárquicamente las estructuras administrativas federales y estatales cuyas funciones estén relacionadas con la prestación de los servicios federales de educación básica y normal y los respectivos servicios estatales de una sola dependencia.

NOVENA.- Para poder variarse la organización de los sistemas administrativos y la organización administrativa de los servicios coordinados, se requerirá acuerdo expreso entre "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO".

DECIMA.- El Órgano responsable de los servicios coordinados de Educación Pública tendrá a su cargo:

I.- Dirigir, operar y supervisar los servicios de educación básica y normal, conforme a los programas aprobados;

II.- Administrar, por conducto de su estructura administrativa, los recursos materiales y financieros federales destinados a la educación básica y normal en la Entidad, ---

así como los recursos estatales correspondientes, con apego a las disposiciones jurídicas vigentes;

III.- Programar las acciones concretas que deben emprenderse para impulsar los servicios educativos coordinados;

IV.- Representar a "LA SECRETARIA" y a "EL GOBIERNO" por conducto de su estructura administrativa en todo lo concerniente a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación;

V.- Aplicar las medidas necesarias tendientes a unificar los esfuerzos de los servicios educativos coordinados;

VI.- Empezar los estudios conjuntos de las necesidades educativas y de los mecanismos que habrán de utilizarse para satisfacerlas;

VII.- Realizar las tareas de planeación y programación educativa de los servicios coordinados;

VIII.- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de los servicios coordinados de educación básica y normal;

IX.- Garantizar la congruencia en el ejercicio de los presupuestos autorizados con los planes y programas educativos a realizar;

X.- Elaborar el programa educativo operativo anual con base en el plan estatal de educación a mediano plazo, y someterlo a la aprobación de las partes;

XI.- Presentar ante las partes la solicitud de modificaciones y ampliaciones al programa-presupuesto autorizado;

XII.- Operar la programación detallada de acuerdo con los procedimientos y fechas convenidas, según los recursos disponibles;

XIII.- Reunir informes periódicos a las partes sobre la aplicación de los recursos y la realización de los programas educativos;

XIV.- Presentar a las partes los datos necesarios sobre el ejercicio y la aplicación de recursos, para la integración y presentación la cuenta pública anual;

XV.- Presentar a "LA SECRETARIA" un informe bimestral extraído de su base de datos, de las plazas, horas y puestos que se encuentran comprendidos en la Entidad, para continuar con el mantenimiento de los techos financieros;

XVI.- Aplicar soluciones pedagógicas semejantes a problemas específicos de la educación básica y normal de ambos sistemas;

XVII.- Elaborar las propuestas técnicas sobre grados, niveles y modalidades educativas y someterlos a la aprobación de las partes;

XVIII.- Fomentar la actualización y mejoramiento del personal al servicio de la educación básica y normal;

XIX.- Integrar el sistema de Información Educativa.

XX.- Aplicar las disposiciones que "LA SECRETARIA" dicte sobre la contratación de personal docente de nuevo ingreso, dando preferencia a egresados de la Entidad;

XXI.- Otorgar, negar y cancelar el registro a los particulares que imparten estudio sin reconocimiento de validez oficial, con base en las normas que establezca "LA SECRETARIA";

XXII.- Aprobar o negar las solicitudes de los particulares que deseen impartir educación básica y normal y revocar la autorización conforme a lo dispuesto en la ley;

XXIII.- Supervisar a los particulares que impartan, con autorización, educación básica y normal;

XXIV.- Remitir a "LA SECRETARIA" , para efectos de revalidación, la documentación sobre estudios cursados en el extranjero;

XXV.- Llevar a cabo el control y vigilancia de los establecimientos educativos registrados;

XXVI.- Resolver sobre la fundación, sostenimiento y clausura de las escuelas artículo 123 que operan en la Entidad;

XXVII.- Las demás que convengan expresamente "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO".

DECIMA PRIMERA.- Las partes convienen que "LA SECRETARIA" siga tramitando los asuntos que hubiere contraído

con terceros, sean estas instituciones federales u otros.

DECIMASEGUNDA.- "LA SECRETARIA" señalar los lineamientos rectores y normativos que deberá observar el órgano responsable de los Servicios Coordinados de Educación Pública, a través de la Coordinación General para la Descentralización Educativa y las áreas centrales correspondientes.

DECIMATECERA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" - establece que el proyecto de programa-presupuesto educativo anual que se someterá a su consideración, se precisará el origen y el monto de los recursos y su aplicación en programas subprogramas, y proyectos, conforme a la estructura programática vigente.

DECIMACUARTA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" se comprometen a que el crecimiento de los Servicios Coordinados se regule con aportaciones de las partes, procurando en todo caso, el fortalecimiento del sistema educativo estatal.

DECIMAQUINTA.- Los recursos financieros que "EL GOBIERNO" acuerdan que el uso y ejercicio del gasto, su destino así como los sistemas de control del mismo, para el sostenimiento y operación de los servicios federales de educación básica y normal, se realizarán conforme a la legislación vigente y a los sistemas y normas que fijen las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Educación Pública.

DECIMISEXTA.- Los recursos financieros que "EL GOBIERNO" destine al sostenimiento y operación de los servicios educativos que se coordinan, se manejarán de acuerdo con las disposiciones estatales respectivas.

DECIMASEPTIMA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" acuerdan que el uso y ejercicio de los recursos materiales y financieros federales y estatales, se apliquen únicamente a los fines que están destinados.

DECIMAOCTAVA.- Los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales y los que sobrevengan, destinados a los servicios federales de educación básica y normal serán otorgados en administración a "EL GOBIERNO" por conducto del órgano responsable de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

DECIMANOVENA.- El órgano responsable de los Servicios Coordinados cumplirá los compromisos operativos y financieros que la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar

hubiere contraído y autorizado dentro de las normas establecidas y antes de la firma de este Acuerdo.

VIGESIMA.-"LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" acuerdan que se podrán practicar, cuando así se requiera, las auditorías y los sistemas de control respecto de los recursos que se destinen a los servicios coordinados, conforme a las disposiciones que establezcan la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos estatales de control financiero, en la esfera de sus competencias.

VIGESIMA PRIMERA.- Las partes aceptan que el pago de remuneraciones y administración del personal de educación federal y estatal en la Entidad, se realizarán con base en las normas y disposiciones legales vigentes, para cada uno de los sistemas.

VIGESIMA SEGUNDA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" aceptan que los planes y programas de estudio destinados a la educación básica y normal, tengan un carácter nacional, pero "LA SECRETARIA" aceptará, previa opinión de los órganos correspondientes, los contenidos comunes y obligatorios que diseñen los organismos técnicos del Consejo Estatal y los Servicios Coordinados, para formar parte de la Educación en la Entidad Federativa. De igual manera se procederá con respecto a las propuestas sobre procedimientos de enseñanza y de material didáctico.

VIGESIMA TERCERA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" acuerdan que respecto al control escolar que comprende inscripciones, reinscripciones, registro y acreditación de aprendizaje y certificación de estudios, así como la expedición de títulos de educación normal, los Servicios Coordinados de Educación Pública aplicarán, según corresponda, las disposiciones jurídicas, académicas y técnico-administrativas vigentes para los sistemas bajo su coordinación y vigilarán su cumplimiento.

VIGESIMA CUARTA.- Las partes acuerdan llevar a cabo acciones tendientes a unificar los procesos de evaluación y acreditación de aprendizaje y certificación de estudios.

VIGESIMA QUINTA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" convienen en regular y equilibrar en el Estado la matrícula de las escuelas normales en todos sus tipos y modalidades de acuerdo con la demanda escolar, con base en la normativi-

dad y en los convenios establecidos sobre la materia.

VIGESIMA SEXTA.- Las partes acuerdan que los Servicios Coordinados integrarán el Comité Estatal de Becas que convocará, seleccionará y les otorgará, de acuerdo con las normas y criterios generales que establezcan.

Respecto a las escuelas particulares incorporadas, los Servicios Coordinados procurarán que éstas otorguen becas en un número que será como mínimo el cinco por ciento de su matrícula.

VIGESIMA SEPTIMA.- Los firmantes acuerdan que los Servicios Coordinados podrán seguir ejerciendo los recursos radicados en las pagadurías civiles regionales mediante ordenes de pago, hasta agotar sus saldos o bien hasta la terminación del ejercicio presupuestal, con el objeto de atender los compromisos contraídos previamente por la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, o para apoyar a los programas educativos específicos, ajustándose a las disposiciones aplicables al caso.

VIGESIMA OCTAVA.- Las partes convienen en que, "LA SECRETARIA" proporcionará, previa justificación, los apoyos adicionales en informática, la instalación de la red de teleproceso e intercomunicación de los equipos de cómputo existentes, además, los servicios de mantenimiento, asistencia técnica y administrativa, así como la capacitación y actualización del personal respectivo.

VIGESIMA NOVENA.- "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" acuerdan que las funciones de coordinación y apoyo administrativo que venía realizando la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, respecto de los niveles educativos no descentralizados, las seguirá realizando el órgano responsable - los Servicios Coordinados de Educación Pública, por acuerdo directo de "LA SECRETARIA".

TRIGESIMA.- Forman parte de este Acuerdo y tendrán igual fuerza obligatoria para los firmantes, los anexos técnicos y normas vigentes federales y estatales.

TRIGESIMA PRIMERA.- El presente Acuerdo podrá preverse, adicionarse o modificarse con la conformidad de las partes, incluyendo los anexos técnicos.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El presente Acuerdo entrará en

vizor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.

Se firma el presente en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán, a los 29 días del mes de junio de mil novecientos ochenta y cuatro.- Por el Gobierno Federal. El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.- Rubrica.- por el Gobierno del Estado de Michoacán, el Gobernador Constitucional, Cuahutémoc Cárdenas Solorzano.- Rúbrica.

¿En el presente Acuerdo se establece la descentralización educativa?. Considero que no se establece la descentralización educativa, sino que se crea en educación la figura de la Coordinación, donde la Secretaría y el Estado unen esfuerzos y recursos para administrar de manera conjunta el servicio público de la Educación. Cabe criticar; que si hay voluntad tanto de los Estados como de la Federación de efectuar la descentralización, no veo el porqué, se hace una marcada diferenciación entre los servicios Federales y estatales (ver declaración 2a. frac. III, IV, V Octava, Décima frac. II, vigésima primera, etc.).

¿Hay avances en el Proceso de la descentralización educativa?

1.- El 17/I/85 en el Novedades, que el 16/I/85 se establece en Tabasco el Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados en Educación Pública. encargado de administrar la educación en cada Estado "Delegación General" con el decreto del 8 de agosto cambian el nombre a "Unidades de Servicios Educativos a descentralizar" (USEDES), también se crean (sic en doce estados) los Comités Consultivos para la descentralización Educativa, y con el decreto del 20 de marzo se propone que los USEDES cambien

el nombre de Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, desapareciendo los Comités Consultivos - para dar paso a los Consejos Estatales de Educación Pública. Si cambiara de nombre es avanzar, estamos avanzando. Desde un punto de vista optimista podría decirse que sí hay avance.

De la interpretación de la declaración 14a. se infiere que al crecer la demanda del servicio público de la educación, se regulará con aportaciones de ambas partes (no establece en que medida) pero que tratarán de que el sistema educativo estatal se utilice, es decir, que el Estado es - quien deberá administrar dicho servicio (digo administrar - porque los Estados no cuentan con los suficientes recursos e conomicos).

También de la Declaración Décima Octava podemos inferir un pequeño avance ya que dice: "Los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales y los que sobrevengan destinados a los servicios federales de educación básica y normal será otorgados en la administración a El Gobierno por conducto del órgano responsable de los Servicios Coordinados de Educacion Pública." Creo que aún pesa a los maestros la experiencia de la municipalización de la educacion en 1919, en que el municipio no fué capaz de pagar el sueldo a los maestros, y es por ello que la SEP para dar confianza a los mentores dependientes de ella, aclara que su relación laboral y el pago de salarios seguirá como hasta ahora. Para que haya una auténtica descentralización educativa es necesario que la relación laboral se establezca con el Estado para el cual presta sus servicios el trabajador de la Educacion, tan es así que la misma declaración permite pensar,

que los nuevos gastos sobrevengan ya sea por cuestiones materiales o por la contratación de nuevos trabajadores para el servicio federal también serán otorgados en administración a los Estados. Considero que con esta medida poco a poco se logrará la auténtica descentralización.

En Resumen diré que dichos acuerdos crean los Consejos Estatales a efecto de dar lugar a la planeación democrática, que las Direcciones Generales de Servicios Coordinados se diferencian de las delegaciones en que en las primeras se supone que los Estados y la Federación trabajan de manera armónica y coordinada, además hasta estos últimos acuerdos no hay descentralización, sino una simple coordinación en la prestación del servicio público de la Educación.

**EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION  
Y DEPORTE 1984-1988 Y LA DESCENTRALIZACION  
EDUCATIVA**

Dicho Plan surge como cumplimiento a lo señalado en la Ley de Planeación y en el P.N.D. por el PNECRYD podemos entender: el documento que contiene los programas específicos a través de los cuáles se instrumentará la política educativa del presente sexenio, resaltando las acciones que se realizarán en cada uno de ellos y formulandose los objetivos, las líneas de acción y las metas a lograr en el sexenio.

El programa se estructuró de la siguiente forma:  
I Diagnostico; II Imagen-Objetivo; III Objetivos de la revolución Educativa; IV Lineamientos y Estrategias de la Revolución Educativa; V Metas Sustantivas; y VI Programas.

En el capítulo II Imagen-Objetivo se comenta que en el aspecto administrativo; para el año 2000 estará consolidada la descentralización de la administración de los servicios del nivel básico; por medio de la cual los estados y municipios habrán asumido un papel más activo respecto a la educación, sin perjuicio de la normatividad, que se mantendrá en la instancia federal.

Conforme al artículo 22 de la Ley de Planeación - los programas tendrán vigencia durante el sexenio por el - cual fueron elaborados; pese a que admite que las proyecciones pueden ser a mayor plazo, se puede notar que el programa planea a un plazo de 26 años, lo que va en contra de la Ley de Planeación, pero no en contra de la lógica; pero también puede ser que las autoridades "se estén curando en salud".

En el capítulo III Objetivos de la Revolución Educativa, se establecen entre otros objetivos específicos, el de Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura". Argumentando que muchos problemas se derivan de la centralización e hipertrofia del sistema educativo y que por esto mismo algunas comunidades cuentan con un servicio educativo deficiente o carecen totalmente de éste.

En el IV "Lineamientos de Estrategia de la Revolución Educativa". Indica que: "Los objetivos de la Revolución Educativa constituyen el marco normativo a partir del cual - se desenvuelven la actividad del sector". Para asegurar el - cumplimiento de los objetivos se elaboran proyectos pedagógicos que contienen las acciones (sic) "que permiten atender -

en forma inmediata aspectos anuales de la puesta en marcha del Programa de Educación.

Para lograr la descentralización educativa se establece el siguiente lineamiento pedagógico.

A fin de fortalecer el desarrollo local de la educación, la investigación y la cultura se atenderán los siguientes lineamientos:

Antes la tendencia histórica hacia la centralización en el desarrollo de los servicios educativos, de la investigación científica y tecnológica, así como de la vida artística y cultural, es necesario revestir el proceso y abrir el cauce a las capacidades y la creatividad de las comunidades.

El Gobierno Federal y los gobiernos estatales establecerán mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas estatales de educación. Esta descentralización no será únicamente administrativa, habrá de considerar también la necesidad de adaptar parte de los actuales programas y contenidos a la especificidad y las particularidades de cada una de las entidades federativas. Estas modificaciones se determinarán localmente y se sancionarán en los organismos centrales, Su instrumentación tendrá que ser gradual y a distinto ritmo, de acuerdo con la realidad y posibilidades específicas de cada estado.

Habrán normas generales, que establecerá la Secretaría de Educación Pública, a cuyo cargo estará la supervisión y la evaluación del sistema educativo nacional.

Con la descentralización se instrumentarán los mecanismos necesarios para mejorar los servicios y apoyos administrativos para el magisterio nacional.

La descentralización de la educación normal permitirá formar a los futuros maestros en la entidad en que prestarán sus servicios, para que su formación profesional guarde mayor relación y congruencia con las necesidades del entorno.

El ejercicio presupuestal deberá ser más eficaz, a través de respuestas oportunas y mecanismos de control adecuados, que facilitarán la descentralización. Las decisiones ad

ministrativas que afectan a la educación contarán con mejor información y serán más eficaces las tareas de conservación de bienes muebles e inmuebles, de almacenamiento, de inventarios de distribución de materiales y de libros de texto.

De la cita hecha se puede desprender que la descentralización abarcará los aspectos administrativos, pedagógico y posiblemente el laboral y al final se persigue que cada estado tengan su propio modelo educativo.

#### FORMAS QUE PUEDE REVESTIR LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

En el capítulo cuarto ya analizamos que la descentralización educativa; no esta siendo llevada conforme al Derecho Administrativo; sino conforme a la ciencia de la administración. Fayol y Urwick dividen el proceso administrativo en seis elementos a saber: "previsión (qué se puede hacer) planeación (qué se va a hacer) organización (cómo se va a hacer?) Integración (con qué se va a hacer?) Dirección (ver - que se haga) y control (cómo se ha realizado)". (63). Cabe - destacar que esta división es para meros fines didácticos, ya que al proceso administrativo es un todo armónico.

Para facilitar el estudio analizaremos elemento por elemento, donde unicamente diremos si el elemento debe ser cubierto de manera descentralizada o coordinada. Por descentralizado entenderemos que la entidad federativa deberá estar facultada para dar cumplimiento de manera libre y autónoma; pero dentro de la normatividad que se establezca de manera coordinada para todo el País. Por coordinación o de una forma -- coordinada deberemos entender, que el cumplimiento será de común acuerdo entre el Gobierno Federal y la Entidad Federativa;

dijo de manera coordinada ya que teóricamente sucede que el federalismo es una forma de gobierno que implica coordinación y participación de todos y cada uno de los miembros integrantes de la Federación, por lo que se infiere que si se toma una decisión que afecta a todos los integrantes, ellos debieron participar en dicha decisión.

### LA PREVISION

"La cual consiste en la determinación técnicamente realizada de lo que se desea lograr por medio de un organismo social, y la investigación y valoración de cuáles serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acción posibles." (64)

Dentro del pacto federal o de la Constitución Federal formulada de una forma coordinada, se debe indicar los principios generales sobre los cuáles cada Estado podrá hacer de forma descentralizada la previsión, siguiendo como ya se dijo los objetivos del pacto federal, haciendo las investigaciones correspondientes de forma descentralizada, para poder establecer de manera libre y autónoma las posibilidades de acción para resolver su problemática educativa. Resumiendo diré, que los principios o parámetros de la previsión se deberán establecer de manera coordinada; y que las investigaciones y las posibles soluciones a la problemática educativa de cada Estado, deberán de ser descentralizadas, es decir, deberá ser responsabilidad de cada estado.

(63) Urwick, L. Los Elementos de la Administración pág. 15 22

(64) Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Edición 30, editorial Limusa, México 1963 pág. 61.

## LA PLANEACION

"Para Reyes Ponce consiste en la determinación del curso concreto de la acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de precisar y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de tiempos, unidades, etc., necesarios para su realización" Los estudiosos de la administración dividen la planeación en tres etapas:

- a) Políticas (son los principios para orientar la acción).
- b) Procedimientos (secuencia de operaciones o métodos).
- c) Programas (fijación de tiempos requeridos).

En el servicio público de la educación se podría proceder de la siguiente forma: Una vez que cada Estado haya hecho la previsión respecto a su jurisdicción se compacta las 32 previsiones que serán estudiadas por un consejo técnico, donde las tres divisiones territoriales jurídico-políticas del país tendrán igual número de representantes. Dicho Consejo técnico tendrá como función (con fundamento en el artículo 26 constitucional) elaborar la planeación a nivel nacional, el cual se supone que tratará de beneficiar a todos y cada uno de los Estados miembros de la federación ya que dicho PLAN fué elaborado por todos y cada uno de los Estados. Una vez hecha la planeación a nivel nacional cada Estado; tomando como base el Plan Nacional; las previsiones hechas por el mismo, elaborará su propio plan, adecuándolo a las circunstancias especiales que presente su jurisdicción y para fortalecer su autonomía conforme lo estipula el artículo 40 -

constitucional y el artículo 73 frac. XXIX-D.

Resumiendo diré que la Planeación General, deberá ser efectuada de manera coordinada ya que la federación que es un todo está formada por partes, las cuáles, por derecho natural y por orden de la constitución deben de expresar su sentir. una vez que haga el Plan Nacional, se debe facultar a los Estados para que siguiendo lo ordenado de la Constitución Federal y el Plan Nacional elaboren su propio plan; ya que no es acertado, ni legal, y ni adecuado que el Gobierno federal elabore los planes de cada Estado, luego entonces, ¿dónde queda la autonomía?

Reyes Ponce incluye dentro de la planeación a los presupuestos o capacidad o medios económicos disponibles o previsiones. Es necesario, que en base a las previsiones, - capacidad económica del Estado y de la Federación, se asigne un presupuesto para realizar lo planeado. Para lograr al - través de la descentralización educativa en fortalecimiento del federalismo es necesario, que se hagan reformas fiscales, a efecto de cada estado pueda autofinanciar el gasto que implica el servicio público de la educación. Mientras esto sucede se requiere que la federación auxilie a los Estados más pobres.

#### LA ORGANIZACION

"Se refiere a la estructuración técnica de las relaciones, que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia" (65) Reyes Ponce dice que la orga-

(65) Reyes Ponce Ob. Cit. p.62

nización se dividen en:

1.- "Jerarquías: fijar la autoridad y responsabilidad correspondiente a cada nivel."

2.- "Funciones: la determinación como deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general".

El Gobierno federal tiene como función coordinar y representar los intereses de los Estados miembros, además todos los Estados deben de participar en la elección de los representantes de carácter federal, siendo ésta la política para integrar y formar la República Federal, la S.E.P. al establecer su organización deberá hacerlo coordinando las demandas e intereses de los Estados miembros, para poder establecer así una política educativa nacional de unidad y cohesión estatal, por lo que la jerarquización y la determinación de funciones será resultado de una actividad coordinada, al igual que la determinación de las obligaciones. (será necesario formar la Ley Federal de Educación y la del Reglamento Interior de la S.E.P.).

Todos los Estados deberán de establecer su propia organización conforme a los principios federales.

#### LA INTEGRACION

Reyes Ponce dice que: "Consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficiente funcionamiento, escogiendolos, introduciendolos, articulandolos y buscando su mejor desarrollo."(56)

(66) IBIDEM. P. 62

En la integración es necesario hacer de una forma coordinada la normatividad que señalen los requisitos mínimos para trabajar en el servicio público de la educación, para que tomando en cuenta la reglamentación federal cada Estado puede seleccionar, introducir, y desarrollar a el personal que se requiera en la educación.

En cuanto a la integración de las cosas diré que se requiere establecer de una forma coordinada la reglamentación nacional, en la que se faculte a todos y cada uno de los Estados para que se puedan fijar una política fiscal, que le permita depender lo menos posible de la federación o si es factible lograr la autonomía financiera en el servicio público de la educación. Respecto a los recursos materiales que han sido comprados, construídos y administrados por la federación, deberán ser administrados de manera autónoma por los Estados, bajo un control federal.

Resumiendo diré que los Estados deben seleccionar, introducir y desarrollar al personal que se requiera para presentar de una manera eficiente el servicio público la educación, pero esta selección será conforme al pacto federal que ellos mismos elaboraron. Los Estados también deberán tener autonomía financiera para poder administrar los recursos económicos y materiales, lo que también serán administrados conforme a las circunstancias especiales del Estado, pero conforme a lo establecido en las reglamentaciones federales.

#### LA DIRECCION

Para Reyes Ponce es: "Impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social,

con el fin de que el conjunto de todos ellos realicen del modo más eficaz los planes señalados". (67) Para facilitar su estudio se divide en Mando o Autoridad comunicación y supervisión.

Se necesita cambiar la mentalidad respecto a la administración, ya que la SEP le resulta imposible pensar, ejecutar y evaluar todo lo relativo a la educación sin duda lo que resulta más difícil es la ejecución, por lo cual se recomienda que de ésta se encarguen todos y cada uno de los Estados.

Es conveniente reestructurar los organigramas de educación a nivel federal y estatal, a efecto, de que el estado quede facultado para prestar por si solo y bajo control de la SEP, el servicio público de la educación, es decir, se recomienda que dentro de su territorio cada Estado realice la dirección por lo que será el único responsable de la educación dentro de su territorio. El Estado al través de un sistema adecuado de comunicación estará bajo la supervisión de los organismos federales. Es decir, las Direcciones Generales de Educación que se establezcan en cada estado manejarán de manera autónoma e independiente todos sus recursos - (materiales, económicos y humanos), con la única limitante de seguir los principios generales del pacto federal y bajo la supervisión y orientación de la SEP.

Para lograr una efectiva descentralización, es conveniente, elaborar un sistema adecuado de comunicación ver. informes periódicos de alumnos, padres y maestros a los directores de escuelas, los cuáles serán seleccionados y cla-

(67) IBIDEM pág. 63

sificados en junta de Consejo Técnico por el director, los directores informan a los inspectores que se junta de Consejo Técnico deciden y dan prioridad, el inspector informa al jefe de Sector el cual redondea las renencias en una junta de Consejo Técnico, el jefe de Sector informa a la Dirección Operativa, la cual informa a la Dirección General, la cuál - informará a la subsecretaría correspondiente y esta a su vez al Ministro de Educación, el cual deberá estudiar el problema solicitando la ayuda del Consejo Técnico de Educación. O en su defecto facultar al Consejo Técnico de la SEP, a que reciba, estudie y a su vez proponga o apruebe iniciativas elaborados por padres de familia y maestros de base.

Se sugiere que el Consejo Técnico esté formado por maestros (en servicio), padres de familia y si es posible alumnos de todos los estados, habrá miembros que trabajen de base y a otros que unicamente se les llamará a sesionar. Estos miembros son los que llevarán la información específica de cada estado.

### CONTROL

Reyes Ponce lo define como "El establecimiento de sistemas que nos permiten medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes." (68) para su estudio se dividen en: Establecimiento de Normas, Operación de controles e Interpretación de resultados.

En el sistema educativo en México debe de haber dos sistemas de control uno a nivel estatal y otro a nivel Federal (68) Ibidem pág. 68.

ral. Cada Estado deberá cuidar y evaluar los resultados que se han obtenido dentro de su jurisdicción. El control federal se hará en la función al información que les proporcionen cada estado y sondeos practicados en todos los estados.

Del control estatal, el único responsable será el propio estado. el control federal será realizado por un organismo dependiente de la SEP creado de una forma coordinada por todos los estados, también la elaboración de normas de control, la operación de los controles y la interpretación de resultados será realizados de una forma coordinada.

Es importante hacer hincapié en cada estado debe - cuidar de que el control sea efectivo, la federación deberá cuidar que el control se realice, ya que es la única forma de cuidar, que lo estipulado en el pacto federal se cumpla y respete.

Una vez analizado el proceso administrativo, podemos decir, que todos los Estados miembros de la Federación participan de una manera coordinada en la previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, es decir, en el proceso administrativo correspondiente al servicio público de la educación. Esto es resultado del sistema federalista de nuestro país donde el gobierno federal tiene como función representar, coordinar e integrar los intereses de cada estado, al de una nación; México.

También podemos desprender que cada Estado tiene - que organizar de manera autónoma, su proceso administrativo, pero siguiendo los principios establecidos en el aspecto federal.

Para que la descentralización educativa pueda fortalecer el sistema federal se recomienda:

a) en el aspecto administrativo se requiere de que cada Estado elabore su propio proceso administrativo siguiendo los parámetros de la federación.

b) En el aspecto pedagógico es menester que cada estado elabore sus planes y programas de estudio pero siguiendo los principios que establezca el Gobierno federal.

c) En el aspecto laboral es necesario que cada Estado administre a su personal y que todo problema laboral pueda ser resuelto dentro del Estado donde se originó, esto ahorraría tiempo y molestias a los trabajadores. vgr: se ahorraría en los trámites de un préstamo cerca de 75 días; porque se podría hacer en 15 días.

d) En el aspecto jurídico se requiere una reforma - al artículo 73 párrafo 25 constitucional, ya que la función del Congreso no es sic) "sostener" escuelas, sino que por medio de una legislación adecuada facilitar la coordinación del servicio público de la educación y la de procurar que cada estado sea autónomo en las prestación del Servicio Público de la Educación, reformas al artículo 38 de la LOAPE, Ley Federal de Educación, Reglamento Interno de la SEP, en el sentido de que las facultades de la Secretaría sean para planear y evaluar únicamente, ya que la adaptación de lo planeado y la ejecución del servicio público de la educación debe ser responsabilidad de todos y cada uno de los Estados.

#### VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Las ventajas que se pueden presentar son las siguientes:

a) Las previsiones serán más acordes a los intereses de toda la Nación y de cada uno de los Estados.

b) En la planeación nacional habrá participación más interesada de todos los sectores que participen de alguna manera en el servicio público de la educación.

c) Cada Estado podrá planear de manera autónoma, lo referente a la Educación pero siguiendo las políticas nacionalistas. esto se debe a que la Federación está compuesta por estados que presentan problemáticas diferentes.

d) Dentro del proceso administrativo sigue la organización la cual se facilitará, ya que al participar todos los estados miembros en la jerarquización y reparto de funciones y obligaciones entre Federación, Estados y Municipios. - Obviamente que al participar los directamente afectados por el problema educativo, habrá más conciencia y voluntad para resolver la problemática.

e) En cuanto a la solución de las necesidades materiales; éstas se facilitarán ya que al contar con autonomía en el manejo de los recursos financieros, obviamente se procurará dar solución a los problemas más apremiantes que presente cada una de las entidades.

f) En la dirección los sistemas de comunicación se actualizarán y se volverán más eficientes, amén de que cada estado tendrá la suficiente capacidad, de ver que lo que ha ordenado, se cumpla. La Federación también vigilará que todos y cada uno de los estados cumpla con los principios generales ordenados en la constitución federal y demás leyes federales.

g) En la Ejecución, ahora la S.E.F., procurará que cada estado sea responsable de ejecutar u operar dentro de -

su territorio todo lo relativo al servicio público de la educación, logrando con esto un mayor grado de eficiencia y eficacia, ya que siendo los interesados y afectados los encargados de administrar la educación tratarán de hacerlo lo mejor posible para que su comunidad esté al día en los avances, -- científicos y tecnológicos.

h) En cuanto a control diré que ahora cada estado deberá establecer un adecuado sistema de evaluación para ver en que medida se lograrán los objetivos que se fijaron para su jurisdicción, a fin de rectificar o ratificar las políticas establecidas para su periodo. El sistema de control estatal, estará íntimamente ligado al sistema de control federal, a efecto de medir el logro de los objetivos fijados a nivel nacional, y en base a lo anterior, establecer un nuevo Plan Nacional o simplemente revalidar el anterior.

Las desventajas que se pueden presentar son que:

a) Al no presentarse una motivación adecuada y una educación apropiada, tal y como lo exigió la descentralización, difícilmente se logrará ésta.

b) Al no establecer un sistema adecuado de estímulos y recompensas en el proceso de la descentralización, que de suceder que la gente no se encuentre interesada en participar y para descentralizar se requiere su participación.

c) Y que algunos funcionarios del Gobierno Federal -- con pensamiento centralista, autócrata y absolutista estén -- inconformes y empiecen a criticar y a destruir los avances -- que se hayan logrado.

#### EN EL ASPECTO LABORAL

En el aspecto laboral al descentralizarse la rela-

ción laboral se presentarán las siguientes ventajas:

a) Para el Gobierno Federal se facilitará el manejo y control de su personal.

b) Al haber una clasificación y reparto de los problemas laborales, el Gobierno Federal resolverá con mayor prontitud y eficiencia los problemas que le correspondan.

c) Para el Gobierno de los Estados resultará benéfico ya que al tener la titularidad de la relación laboral de los nuevos trabajadores, el gobierno estatal estará facultado para vigilar y controlar los problemas laborales que se presenten en su jurisdicción.

d) Los gobiernos de los estados darán una solución más apropiada a las problemáticas laborales que se presenten en sus territorios.

e) Los trabajadores ahora tendrán más cerca una autoridad responsable.

f) Ahora los trabajadores se ahorrarán tiempo y dinero al resolver sus problemas dentro del Estado para el cual trabajan.

g) El SNTE podrá decir que después de tantas gestiones, ahora ha logrado que los maestros tramiten, cobren, en 15 ó 20 días un prestamo dentro del Estado para el cual Trabajan-.

Las desventajas que se pueden presentar son:

a) Que al no dotar de capacidad amplia de resolver los problemas laborales a los Estados, estos se vean incapacitados para cumplir con el fin.

b) Que al no dotar de los suficientes recursos económicos o al no permitir una política fiscal capaz de reu-

nir fondos necesarios para resolver gradualmente el problema educativo, la situación se agrave como en el año de 1919.

#### EN EL ASPECTO PEDAGOGICO

Algunas de las ventajas que se pueden presentar -- son:

A) Al participar el Consejo Estatal de Educación Pública en la elaboración de programas regionales, los programas estarán de acuerdo a las características de la entidad.

B) Al tener más facilidad los maestros de adaptar los contenidos y métodos de enseñanza de acuerdo a las peculiaridades de la región, el nivel educativo se incrementará en la entidad teniendo repercusión a nivel Nacional.

C) Los métodos de enseñanza que se elaboren con la participación de maestros, padres y alumnos, serán más eficientes.

D) Los técnicos y profesionistas que se formen en cada Estado, serán los que éste necesite.

E) Los maestros y alumnos estarán más motivados al participar en la elaboración y desarrollo de los planes y -- programas.

Creo que en este aspecto no hay desventajas, ya -- que todo lo que aliente y exija la participación de maestros padres y alumnos en la elaboración, adecuación y ejecución de los planes y programas dará muy buenos resultados.

#### EN EL ASPECTO POLITICOS

A) Con la descentralización educativa se fortalece

nuestro sistema federalista, al dotar a cada estado de ciertas facultades para la prestación del servicio público de la educación (Art. 40 constitucional).

b) Se fortalece el sistema democrático de nuestro país, al permitir la participación de los maestros, padres, y alumnos en el proceso enseñanza-aprendizaje.

c) La soberanía de los estados miembros de la Federación se enriquece.

d) Se incrementará el interés de la población en todos los eventos políticos.

e) Se fortalecerá el Municipio.

f) Se dará solución a los constantes reclamos del pueblo, respecto al servicio de la educación.

g) Las constantes inquietudes de los maestros respecto a los pagos, prestamos, etc. serán resueltos.

Algunas personas con mentalidad de Gobierno Absolutista pensarán que una de las grandes desventajas que presenta la descentralización, es la pérdida de poder y de autoridad del Gobierno Central, está para respetar y coordinar los intereses de los estados miembros.

### CONCLUSIONES

- PRIMERA.- México es producto de su proceso histórico.
- SEGUNDA.- Desde la lucha de la Independencia, pasando por - Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, La Revolu-- ción, Lázaro Cárdenas y hasta nuestros días la e- ducación ha buscado desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, luchar contra la igno- rancia y sus efectos, las servidumbres, los fana- tismos y los prejuicios, pero desgraciadamente no se ha logrado.
- TERCERA.- La centralización es una situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos, que se encuentran jerárquicamente ligados al Presi- dente, o Jefe Supremo (art. 89 const.)
- CUARTA.- La centralización en un Estado Federal debería de recaer en un organismo colegiado, en el cual se en- cuentren representados los intereses de los 32 es- tados miembros de la República, con esto se logra- ría que México fuera un país realmente democrático y no autocrático (art. 40 const.).
- QUINTA.- En la República presidencial la autocracia predomi- na. Y si la República tuviera un gobierno colegia- do el elemento democrático dominaría plenamente.
- SEXTA.- En México para llegar a la descentralización se -- tiene que pasar por la coordinación.
- SEPTIMA.- Si un país está dividido en estados libres y autó- nomos sujetos a una Constitución federal debe de - existir descentralización.
- OCTAVA.- En la descentralización para el Derecho administrati-

vo implica la creación de un ente diferente con personalidad y patrimonio propios.

NOVENA.- Desde el punto de vista del Derecho Administrativo lo que se ha llamado descentralización educativa, no es más que una simple desconcentración, por lo cual se infiere que el nombre de descentralización tiene como base a la ciencia de la administración.

DECIMA.- La Descentralización educativa repercute en los aspectos: Pedagógico, jurídico, laboral, político y administrativo del fenómeno educativo, por lo cual debe de estudiarse desde el punto de vista de dichos factores.

#### CON LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

DECIMA PRIMERA.- En el aspecto pedagógico cada Estado estará facultado para elaborar sus planes y programas, y métodos didácticos de acuerdo a las peculiaridades de la región, pero siguiendo los parámetros establecidos de manera coordinada entre los 32 estados, o sea en el Pacto Federal.

DECIMA SEGUNDA.- En el aspecto laboral; se ha iniciado bien, al decir que todos los nuevos maestros dependerán directamente del estado para el cual trabajan, por que para que haya una auténtica descentralización del servicio público de la educación, la relación - laboral se debe establecer entre los maestros y el estado para el cual prestan sus servicios y no con la Federación como sucede en muchos casos.

DECIMA TERCERA.- Las conquistas laborales y los derechos de - los trabajadores no resultaran perjudicados ya que

existen una constitución Federal y una Ley Federal del trabajo burocrático que los protege.

DECIMA CUARTA.- La estructura sindical no se verá afectada -- ya que la misma ley autoriza y faculta a formar -- confederación de Sindicatos a nivel nacional.

DECIMA QUINTA.- En el aspecto político viene a confirmar la tradición federalista y democrática de la República Mexicana, ya que con la descentralización educativa serán tomadas las soluciones en el lugar y por las personas que resultan afectadas con el problema.

DECIMA SEXTA.- Con la participación de las comunidades más -- lejanas y apartadas se vivificará el sistema democrático Nacional.

DECIMA SEPTIMA.- En el aspecto Administrativo, el proceso -- administrativo del Servicio Público de la Educación será más eficaz y eficiente.

DECIMA OCTAVA.- Se propone que con la descentralización educativa se creen debidamente organizados y jerarquizados sistemas a niveles nacional y estatal de información, planeación, ejecución y evaluación del sistema educativo.

DECIMA NOVENA.- En el Aspecto Jurídico se debe Reformar la -- Ley Federal de Educación, el Reglamento Interior -- de la S.E.P. y demás disposiciones relativas a efecto de que los Estados puedan establecer legalmente un sistema estatal educativo, con la participación democrática del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y demás organismos interesados en el servicio Público de la Educación.

VIGESIMA.- El proceso de descentralización educativa se debe de ubicar la autoridad de la toma de decisiones y el derecho de participar en ella en el nivel que afecten los problemas ya sea a nivel federal, estatal o municipal.

VIGESIMA PRIMERA.- Se debe establecer con mayor claridad la descentralización educativa en la Constitución, - en la Ley Federal de Educación y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, a efecto de darle continuidad para lograrla en un tiempo perentorio, y de no permitir que sea el sello distintivo de la política educativa de este sexenio.

VIGESIMA SEGUNDA.- En el proceso de la descentralización Educativa hay un notorio avance, ya que ahora la federación y los estados trabajan de manera coordinada para prestar el servicio público de la educación. Pero esperamos que la descentralización no quede en una simple coordinación.

VIGESIMA TERCERA.- Para que pueda existir descentralización educativa es necesario la participación de todos los municipios integrados en estados, y deben de tener una participación activa desde la planeación hasta la evaluación pasando por la ejecución. Ya que la democracia produce descentralización e interés en lograr lo acordado. En cambio la Autocracia produce apatía y muchas veces aversión a lo ordenado.

VIGESIMA CUARTA.- Para que pueda haber descentralización educativa es necesario una reglamentación federal elaborada, con la participación de los 32 estados, que permita a cada uno de ellos, tener los suficientes recursos económicos, materiales y humanos, y siguiendo la normatividad federal elaborar reglamentos que les permitan administrar dichos recursos, adaptar los planes y programas de estudio a la comunidad, además de facultarlos y resolver de una forma autónoma aquellos problemas que únicamente repercuten en su comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Solana Fernando y Otros. Historia de la Educación pública, Edif. S.E.P., México 1982.
- Llinas Alvarez Edgar, Revolución Educativa y Mexicanidad, - Edif. UNAM 1979.
- Larroyo Francisco, Historia Comparada de la Educación en México, Edif. Porrúa, México, 1983.
- Mejía Zuñiga Raúl, Raíces Educativas de la Reforma, S.E.P. México, D.F. 1964.
- Hermida Angel J., Primer Congreso Nacional de Instrucción - Pública, 1889-1890, edif. S.E.P.
- Zea Leopoldo, Del Liberalismo a la Educación en la Revolución, Talleres Gráficos de la Nación.
- La Educación Pública en México, 1934-1940 Tomo III, S.E.P.
- Plan Global de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal S.P.P. 1980, México, D.F.
- Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo Edic. 10 editorial Porrúa México, 1981
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Edición 21 editorial Porrúa, México 1981.
- Martínez Vera Rogelio, Naciones de Derecho Administrativo, Edif. Banca y Comercio, México, 1978.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, edic. a cargo de -- S.P.P., México, D.F. 1983
- Pazos Luis , Respuestas a los Planes de M.M.H. Edif. Diana, 1983.

- Isidro Montiel y Duarte, Derecho Público Mexicano Tomo II.
- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edif. Porrúa, México, D.F. 1980.
- Rabasa Emilio y otro, Mexicano esta es la Constitución, Legislatura LI, 1982.
- Breve Diccionario Político, Edif. Progreso, Moscú 1983.
- Diccionario de Ciencias de la Educación. Editorial Santillana, México, D.F. 1984.
- Koontz/o Donell, Curso de Administración Moderna.
- La Educación en Norteamérica, edif. Normal cali-Colombia 1967.
- Muñoz Izquierdo Carlos, El problema de la Educación en México Centro de Estudios Educativos, A.C. Segunda Edición, México D.F. 1983.
- La Asignación de Recursos Económicos En la Educación Pública en México, fundación Javier Barros Sierra A.C., México 1983.
- Hans Velsen, Teoría General del Derecho y el Estado, Edif. UNAM, Segunda Edición México 1983.
- Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas. Dos tomos, Edif. Limusa, México 1982.

#### CODIGOS Y LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Educación.
- Ley de Planeación.
- Reglamento Interior de la S.E.P.
- Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

## DOCUMENTOS

- Convenio Unico de Coordinación, Julio de 1982.
- Convenio Unico de Desarrollo P.P.P. 1983.
- Miguel de la Madrid Hurtado, Nacionalismo Revolucionario --  
P.R.I. México, D.F. 1982.
- Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.
- Segundo Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.
- Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.
- Cuadernos S.E.P. Los editados durante el sexenio de Miguel  
de la Madrid.
- Diarios oficiales del 8 de agosto de 1983 del 20/III/84,  
8/V/84, 15/XI/84.
- Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Depor-  
te 1984-1988.